

ISSN 2079-5475



АКАДЕМИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

РОСТОВСКОГО
ФИЛИАЛА
РОССИЙСКОЙ
ТАМОЖЕННОЙ
АКАДЕМИИ

№3⁽²⁴⁾
2016



РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- П. Н. БАШЛЫ** проректор-директор Ростовского филиала
Российской таможенной академии, доктор технических наук,
доцент (председатель совета, главный редактор)
- А. В. ГАВРИЦКИЙ** директор Ростовского филиала Российского государственного
университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент
- А. Г. КОБИЛЕВ** первый вице-президент Торгово-промышленной палаты
Ростовской области, доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист Российской Федерации
- А. У. АЛЬБЕКОВ** ректор Ростовского государственного экономического
университета (РИНХ), доктор экономических наук, профессор
- В. М. МАЧИНСКИЙ** прокурор Республики Мордовия, кандидат юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации
- И. М. УЗНАРДОВ** профессор кафедры мировой экономики и международного
бизнеса Ростовского государственного экономического
университета (РИНХ), доктор исторических наук, профессор
- С. Н. ГАМИДУЛЛАЕВ** проректор-директор Санкт-Петербургского им. В. Б. Бобкова
филиала Российской таможенной академии,
доктор экономических наук, профессор
- З. А. КЛЮКОВИЧ** профессор кафедры налогов и налогообложения Ростовского
государственного экономического университета (РИНХ),
доктор экономических наук, профессор

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Т. Е. Кочергина, З. В. Удалова, Д. А. Безуглов, О. Е. Кудрявцев, А. И. Рябошапка, С. В. Зубарев,
М. Б. Смоленский, Н. В. Киселёва, А. П. Мясников, Э. В. Дригола, Б. Г. Никитин, Т. А. Кудинова,
О. Н. Бондина, В. М. Левин, Е. Н. Страхова, О. Г. Узнародова (ответственный редактор).

© Все печатные и иллюстрированные материалы, если это не оговорено дополнительно, явля-
ются собственностью «Академического вестника Ростовского филиала Российской таможен-
ной академии». Перепечатка допускается только с согласия редакционного совета Ростовско-
го филиала Российской таможенной академии.

Редактор – Е. И. Барабанова, компьютерная верстка – И. В. Литвинова.

АДРЕС ДЛЯ ПИСЕМ

344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20, [http:// akvest.donrta.ru](http://akvest.donrta.ru).

Подписано в печать 28.10.2016. Гарнитура NewCenturySchoolbookC. Печ. л. — 8,75. Тираж 70 экз.

Отпечатано в редакционно-издательском отделе Ростовского филиала
Российской таможенной академии (г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20).

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОЙ СИСТЕМЫ

М.А. Кадыркулов, С.В. Мозер	
Перспективы развития отношений ЕЭК и ВТамО	5
Д.В. Некрасов	
Институт уполномоченного экономического оператора как элемент программы безопасной цепи поставки товаров	8
А.С. Жаборовский	
О некоторых аспектах функционирования центров электронного декларирования	15
Г.В. Зубаков, С.В. Стрекалов	
Актуальные вопросы информационного взаимодействия участников логистических цепей при реализации трансграничных грузовых авиаперевозок	21
А.А. Курочка	
Внедрение и развитие технологии электронного декларирования как одно из приоритетных направлений деятельности таможенных органов	25
П.С. Шевчук, М.Ю. Щерба	
Совершенствование технологии таможенного контроля воздушных судов с применением технических средств таможенного контроля	29

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАМОЖЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.Е. Гавричев	
Предварительное информирование – новые возможности в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза	36
А.П. Мясников, Е.В. Миллеров	
Историко-правовой аспект регулирования института ведомственного (административного) обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц.....	40

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

Е.В. Демьяненко	
Проблемы реализации принципа доступности правосудия в кассационном производстве	47
Э.В. Дригола	
Федеральные органы исполнительной власти как субъекты производства по делам об административных правонарушениях	51
С.В. Лихачёв	
Теоретические основы функций органов местного самоуправления	58
Н.С. Ракиа	
Производство по делам об административных правонарушениях в структуре административного процесса.....	63

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ И МЕТОДОЛОГИИ

В.И. Панченко	
Концептуальные основы научного исследования: содержание и формирование.....	68

НАЦИОНАЛЬНАЯ И МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

С.А. Владимиров	
Перспективные направления развития мировой транспортной системы и логистики	74

М.В. Фирсова

- Использование преимуществ института особых экономических зон
для увеличения производства продовольственных товаров в РФ 80

УПРАВЛЕНИЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**М.А. Лукин**

- Проблемы анализа внешней среды в условиях централизованного
управления в таможенных органах 87

О.И. Павлушкина, О.В. Курсанова, А.Е. Черная

- Методологические положения разработки концептуальных
основ управления социально-экономическим развитием
АПК в условиях воздействия глобальных процессов 90

НАУКА, ОБЩЕСТВО, ЧЕЛОВЕК**А.О. Калинин**

- Проблемы реализации принципа субсидиарности
в политической теории и практике 96

Д.И. Узародов

- Развитие футбола в постсоветской России: актуальные проблемы
и пути их решения 100

А.В. Щербина

- Переписывая Россию: «Путешествие в Россию». Франческо Альгаротти
о Российской империи в 1839 году, ее финансах и торговле 107

ИСТОРИЯ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА**Д.Н. Федоренко**

- Исторический и статистический аспекты оперативно-розыскной деятельности
таможенных органов России по противодействию коррупции в XX–XXI вв. 116

МЕТОДИКА И ОРГАНИЗАЦИЯ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА**О.Н. Бондина, Н.В. Солдатова**

- К вопросу о повышении эффективности учебного процесса:
контроль обученности студентов иностранному языку 124

Ю.В. Малевич, И.А. Пластуняк

- Использование инструментов моделирования при проведении
учебных занятий по дисциплинам специальности 38.05.02 «Таможенное дело» 129

В МИРЕ КНИГ 133

НАШИ АВТОРЫ 135

Уважаемые коллеги!

*Научно-практический журнал «Академический вестник»
размещается в базе данных научной электронной
библиотеки eLIBRARY.RU
Публикации учитываются при расчете
Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).
Лицензионный договор от 22.08.2014 г. № 498-08/2014.*

CONTENTS

TOPICAL PROBLEMS OF THE CUSTOMS SYSTEM FUNCTIONING

M.A. Kadyrkulov, S.V. Mozer

Prospects of development of relations between the EEC and the WCO 5

D.V. Nekrasov

Institute of the authorized trade operator as the program element of the safe commodities supply chain..... 8

A.S. Zhaborovskiy

About some aspects of the functioning of center of electronic declaration..... 15

G.V. Zubakov, S.V. Strekalov

Current issues of information's interaction of participants in logistics chains while the cross-border air cargo carriage executing 21

A.A. Kurochka

Adoption and development of electronic customs declaration technology as one of the priority activities of Russian customs service..... 25

S.P. Shevchuk, M.Yu. Shcherba

Perfection of technology of customs control of aircraft with the use of technical means of customs control 29

CUSTOMS ACTIVITIES NORMATIVE LEGAL REGULATION

A.E. Gavrichev

Preliminary information – new possibilities in customs code Eurasian Economic Union 36

A.P. Myasnikov, E.V. Millerov

Historical and legal aspect of regulation of the institute departmental (administrative) appeal decisions, actions (inaction) of customs bodies and their officials..... 40

STATE AND LAW

E.V. Demianenko

Some issues in practical realization of free access to justice in cassation procedure 47

E.V. Drigola

Federal executive authorities as subjects of proceeding on affairs about administrative offences vehicle use 51

S.V. Likhachev

The theoretical framework of functions local authorities 58

N.S. Raksha

The production affairs about administrative offences in the structure of the administrative process 63

ECONOMIC THEORY AND METHODOLOGY PROBLEMS

V.I. Panchenko

Conception base of scientific research: substance and forming 68

NATIONAL AND WORLD ECONOMY

S.A. Vladimirov

Promising directions for development of global transport industry and logistics 74

M.V. Firsova

- Application of advantages of special economic zones
for increase of production of foods in the Russian Federation..... 80

MANAGEMENT: THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES

M.A. Lukin

- Problems of the analysis of the external environment
in terms of centralized management in the customs authorities 87

O.I. Pavlushkina, O.V. Kirsanova, A.E. Chernaya

- Methodological conceptual basis of management
for social economic development AIC under the impact of global processes..... 90

SCIENCE, SOCIETY, PERSON

A.O. Kalinichenko

- The problems of implementation of the principle of subsidiarity
in political theory and practice 96

D.I. Uznarodov

- The development of football in post-soviet Russia:
relevant problems and ways of their solution..... 100

A.V. Shcherbina

- Rewriting Rossica: “Viaggi di Russia”. Francesco Algarotti
on the Russian Empire in 1839, finances and trade of Russians 107

CUSTOMS BUSINESS HISTORY

D.N. Fedorenko

- Historical and statistical aspects of operational-investigative activity
of Russian customs authorities corruption in the XX–XXI centuries..... 116

TEACHING PROCESS METHODS AND ORGANIZATION

O.N. Bondina, N.V. Soldatova

- On the issue of teaching process efficiency raising:
students’ foreign language training level control..... 124

I.V. Malevich, I.A. Plastunjak

- Use of instruments of modelling when carrying out studies
on disciplines of specialty 38.05.02 “Customs affairs” 129

IN THE WORLD OF BOOKS..... 133

OUR AUTHORS 135

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОЙ СИСТЕМЫ

УДК 339.92

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ ЕЭК И ВТАМО

@ 2016 г. М.А. Кадыркулов, С.В. Мозер

В статье рассматриваются направления и формы взаимодействия Евразийской экономической комиссии и Всемирной таможенной организации в ближайшей перспективе в целях совершенствования таможенного администрирования в Евразийском экономическом союзе.

Ключевые слова: *Всемирная таможенная организация; Евразийский экономический союз; Евразийская экономическая комиссия; таможенное администрирование.*

В современных условиях функционирования Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК, Комиссия), осуществляющей свою деятельность, в том числе в сфере таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, отводится важная роль при подготовке правовых норм, регулирующих таможенные правоотношения. Такая деятельность невозможна без серьезного анализа международного опыта, а также современных институтов таможенного права и инструментов таможенного администрирования.

Несмотря на то, что международным таможенным сообществом на сегодня сформулированы основные концептуальные положения по модернизации современной таможни и перспективам ее развития, в различных государствах и интеграционных объединениях существует национальная специфика в области таможенного регулирования, которую, на наш взгляд, необходимо гармонизировать. В этой связи одной из основных задач, которая ставится перед экспертами и учеными, является разработка моделей и правовых механизмов гармонизации и унификации различных подходов и инструментов, применяемых таможенными органами при осуществлении таможенных операций.

Одним из важных аспектов в проводимой работе по развитию евразийской интеграции в сфере таможенного администрирования является исследование международного опыта и передовой практики в области таможенного дела. Такая практика многообразна, как и стандарты, разрабатываемые международными организациями, в компетенции которых находятся вопросы упрощения процедур торговли и таможенного регулирования. На сегодняшний день Всемирная таможенная организация (далее – ВТАМО) является основным институтом, в стенах которого при активном участии таможенных служб государств – членов ВТАМО, а также иных заинтересованных субъектов разрабатываются ориентиры и основополагающие стандарты для развития таможенного администрирования в мире.

Целями ВТАМО среди прочих является обеспечение безопасности и упрощение международной торговли, включая упрощение и гармонизацию таможенных процедур, обеспечение честного, достаточного и эффективного сбора платежей, а также повышение роли таможни, проведение анализа и исследований [1]. К функциям ВТАМО относят изучение технических аспектов таможенных систем, подготовку проектов конвенций и поправок к конвенциям, разработку рекомендаций, обеспечивающих единообразное толкование и применение конвенций, обеспечение распространения информации, касающейся таможенного регулирования и процедур и др.

При модернизации таможенного регулирования в Евразийском экономическом союзе у экспертов ЕЭК нередко возникает потребность в консультировании по различным аспектам таможенного дела, а именно:

- вопросы правового регулирования на основе стандартов ВТамО; международный опыт в различных областях таможенного регулирования (например, таможенный контроль, декларирование, таможенные платежи, таможенный транзит, применение информационных таможенных технологий, механизм «единого окна» и др.);
- зарубежная правоприменительная практика;
- ознакомление с руководствами, рекомендациями, материалами ВТамО, систематизирующими международный опыт, применяемые зарубежными таможенными администрациями методики и т.д.

В этой связи очень важно иметь прямые контакты с нашими зарубежными коллегами из ВТамО, ЕС, ЕЭК ООН, зарубежными таможенными администрациями, а также соответствующие правовые рамки для выстраивания необходимого уровня взаимодействия в сфере таможенного дела.

Напомним, что попытки создания скоординированного механизма взаимодействия Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России с ВТамО уже предпринимались в рамках Евразийского экономического сообщества (далее – ЕврАзЭС)¹, то есть до создания ЕАЭС. Так, 24 июня 2004 г. в целях создания механизма сотрудничества между ВТамО и ЕврАзЭС был подписан «Меморандум о взаимопонимании между Евразийским экономическим сообществом, имеющим штаб-квартиру в г. Москве, Россия и в г. Алматы, Казахстан, и Всемирной таможенной организацией (ВТО), имеющей свою штаб-квартиру в Брюсселе, Бельгия» (далее – Меморандум 2004 г.)². За исключением обмена информацией, проведения семинаров и консультаций между ЕврАзЭС и ВТамО, Меморандум не предусматривал какие-либо формы участия представителей ЕврАзЭС в работе ВТамО, ее структурных подразделений (рабочих группах, комитетах, подкомитетах). Несколько позже Комиссией Таможенного союза (далее – КТС) поднимался вопрос о представительстве Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в органах ВТамО; в информационных материалах КТС упоминается о достигнутой предварительной договоренности с ВТамО о предоставлении Таможенному союзу в рамках ЕврАзЭС статуса постоянного наблюдателя при Совете ВТамО [2]. Однако такая договоренность осталась нереализованной, а действенный механизм сотрудничества не был создан. К тому же с 1 января 2015 г. ЕврАзЭС прекратило свое существование. Несмотря на это, вопрос выстраивания взаимовыгодного сотрудничества теперь уже ЕАЭС с ВТамО не потерял своей актуальности [3].

В целях развития практического взаимодействия в рамках евразийской экономической интеграции Комиссия совместно с Секретариатом Всемирной таможенной организации в начале 2016 г. подготовили проект Меморандума о взаимопонимании между Евразийской экономической комиссией и Всемирной таможенной организацией (далее – Меморандум). Целью заключения Меморандума является обеспечение сотрудничества между Комиссией и ВТамО по вопросам совершенствования таможенного администрирования. 17 мая 2016 г. Распоряжением Коллегии Евразийской экономической комиссии № 64 «О проекте Меморандума о взаимопонимании между Евразийской экономической комиссией и Всемирной таможенной организацией» [4]

¹ Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) (2001–2014) – международная экономическая организация. Создана для эффективного продвижения её участниками процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, связанных с углублением интеграции в экономической и гуманитарной областях. Упразднена в связи с созданием Евразийского экономического союза (январь 2015).

² Согласно Меморандуму Стороны согласились при необходимости систематически проводить консультации и семинары по вопросам, представляющим взаимный интерес; приглашать друг друга на встречи и другие мероприятия в соответствии с регламентами их проведения для обмена опытом; обмениваться открытой информацией и документами. Стороны согласились активно способствовать совершенствованию деятельности таможенных администраций на территории государств – членов ЕврАзЭС в принятии и имплементации в сфере таможенного дела инструментов и механизмов, разработанных или рекомендованных ВТамО. При этом ВТамО в пределах имеющихся ресурсов согласилась предоставлять ЕврАзЭС экспертов для оказания помощи в разработке Основ таможенных законодательств государств – членов ЕврАзЭС, а также других законов и нормативно-правовых актов для приведения их в соответствие с международными стандартами и практикой ВТО.

был одобрен проект Меморандума, а месяцем позже – 17 июня 2016 г. – в Брюсселе документ был подписан.

Согласно Меморандуму ЕЭК и ВТамО намерены осуществлять сотрудничество по таким направлениям, как совершенствование таможенного законодательства на основе международных стандартов; развитие международного таможенного сотрудничества; разработка эффективных и современных стандартов таможенного администрирования; организация практического взаимодействия Сторон по вопросам таможенного администрирования; внедрение передового опыта таможенного администрирования; оптимизация и повышение эффективности использования ресурсов таможенных администраций; повышение эффективности таможенного контроля; развитие таможенной инфраструктуры.

При этом в рамках совместной деятельности Меморандумом предусматривается осуществление сотрудничества путем:

- обмена открытой информацией и документами, представляющими взаимный интерес;
- участия представителей одной Стороны в мероприятиях, проводимых другой Стороной;
- проведения совместных встреч, консультаций, научно-практических семинаров и конференций по вопросам, представляющим взаимный интерес;
- реализации иных форм сотрудничества.

На сегодняшний день представители Комиссии уже принимают участие в мероприятиях ВТамО, в том числе заседаниях ряда рабочих групп. Так, в июле 2016 г. специалисты ЕЭК приняли участие в заседаниях 127/128 сессий Совета по таможенному сотрудничеству³ (далее – Совет), которые состоялись в Брюсселе в штаб-квартире ВТамО. В заседаниях Совета участвовали 180 государств – членов ВТамО и международных организаций, в том числе руководители таможенных органов государств – членов ЕАЭС. Участие в заседании Совета по таможенному сотрудничеству позволило ознакомиться с основными материалами ВТамО за период 2015–2016 гг. в области упрощения процедур торговли, совершенствования таможенного администрирования, а также обсудить перспективы выстраивания отношений между Комиссией и ВТамО.

Справочно: Совет по таможенному сотрудничеству создан в соответствии с Конвенцией о создании Совета по таможенному сотрудничеству с целью обеспечения наивысшей степени согласованности и единообразия в таможенной сфере между государствами-членами, изучения проблем, связанных с развитием и совершенствованием таможенного регулирования. Совет является высшим органом ВТамО, принимает окончательные решения, касающиеся работы и деятельности этой организации, работает при административной поддержке, предоставляемой Секретариатом ВТО. В дополнение к этому все органы ВТамО докладывают Совету о результатах своей деятельности.

По нашему мнению, заключение Меморандума открывает новую страницу в отношениях между ЕЭК и ВТамО, а также определяет правовую основу взаимодействия и перспективы сотрудничества между этими организациями. Очень важно, чтобы достигнутые договоренности привели в ближайшем будущем к практическим результатам в части развития интеграционных процессов в сфере таможенного администрирования. Как нам видится, сотрудничество Комиссии с ВТамО окажет положительное влияние на дальнейшее развитие интеграционных процессов в сфере таможенного администрирования и будет способствовать более эффективной реализации Комиссией своих задач и функций.

³ Функциями Совета являются: (1) изучение технических аспектов таможенных систем, равно как и связанных с ними экономических факторов, с целью предложения Членам Совета практических средств достижения возможно более высокого уровня согласованности и единообразия; (2) подготовка проектов конвенций и поправок к конвенциям, а также вынесение рекомендаций относительно их принятия заинтересованными Правительствами; (3) разработка рекомендаций, обеспечивающих единообразное толкование и применение конвенций, заключенных как в результате работы Совета, так и иных конвенций; (4) обеспечение распространения информации, касающейся таможенного регулирования и процедур и др.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. WCO Goals [Электронный ресурс] : официальный сайт Всемирной таможенной организации. URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/goals.aspx> (дата обращения: 12.09.2016).

2. Встреча с Генеральным секретарем Всемирной таможенной организации Кунио Микурией [Электронный ресурс] : официальный сайт Комиссии Таможенного союза, 20 октября 2009 г. URL: <http://www.tsouz.ru/news/Pages/news15.aspx> (дата обращения: 12.09.2016).

3. Гошин В. А., Мозер С. В. Перспективы вступления Евразийского экономического союза во Всемирную таможенную организацию // Особенности государственного регулирования внешнеторговой деятельности в современных условиях : материалы II научно-практической конференции (Ростов-на-Дону, 19–20 ноября 2015 г.) В. 2 ч. Ч. 1. Ростов н/Д : Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2015. С. 20–29.

4. О проекте Меморандума о взаимопонимании между Евразийской экономической комиссией и Всемирной таможенной организацией : распоряжением Коллегии Евразийской экономической комиссии № 64 от 17.05.2016. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01410231/clco_18052016_64 (дата обращения: 12.09.2016).

М.А. Kadyrkulov, S.V. Mozer

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF RELATIONS BETWEEN THE EEC AND THE WCO

The article examines the ways and forms of interaction between the Eurasian Economic Commission and the World Customs Organization in the near future in order to improve the customs regulation in the Eurasian Economic Union

Keywords: *the World Customs Organization; Eurasian Economic Union; Eurasian Economic Commission; customs; facilitation of trade.*

УДК 339.543.6:339.92

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОПЕРАТОРА КАК ЭЛЕМЕНТ ПРОГРАММЫ БЕЗОПАСНОЙ ЦЕПИ ПОСТАВКИ ТОВАРОВ

@ 2016 г. Д.В. Некрасов

В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты концепции безопасной цепи поставки товаров, а также ее взаимосвязь с институтом уполномоченного экономического оператора в ЕАЭС. Основное внимание уделено стандартам ВТамО, а также правовым новациям проекта Таможенного кодекса ЕАЭС в рассматриваемой области.

Ключевые слова: *Евразийский экономический союз; Всемирная таможенная организация; уполномоченный экономический оператор; безопасная цепь поставки товаров; правовой статус УЭО; таможенное регулирование.*

В период 2014–2015 гг. эксперты Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК, Комиссия) совместно с представителями государств – членов Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) и его предпринимательским сообществом принципиально пересмотрели основные положения института уполномоченного эко-

номического оператора (далее – УЭО) [1]. На сегодняшний день правовые новации исследуемого института сформулированы в проекте Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК Союза) и двух проектах решений Комиссии, затрагивающих финансовую устойчивость УЭО, а также отдельные аспекты организации *безопасной цепи поставки товаров* в ЕАЭС в рамках института УЭО.

Справочно отметим, что под безопасной цепью поставки товаров понимают концепцию, которая охватывает программы, системы, процедуры, технологии и решения, применяемые к угрозам цепи поставки, а также последствиям угроз экономике, социальному и физическому состоянию граждан и обществу. При этом цепь поставки товаров – система ресурсов, организаций, людей, технологий, деятельности и информации, вовлеченных в процесс перемещения товаров от продавца к потребителю (пользователю).

Эксперты Комиссии, представители Сторон и предпринимательского сообщества Союза разработали проект документа, именуемый «Требования к сооружениям, помещениям (частям помещения) и (или) открытым площадкам (части открытой площадки), на территории которых будут осуществляться временное хранение товаров, совершаться таможенные операции и (или) проводиться таможенный контроль, средствам идентификации, транспортным средствам и работникам юридического лица, претендующего на включение (включенного) в реестр уполномоченных экономических операторов с выдачей свидетельства второго или третьего типов» (далее – Требования). Исследуемый проект закрепляет положения, содержащие требования к сооружениям, помещениям и открытым площадкам экономического оператора, его средствам идентификации, работникам юридического лица, претендующего на включение (включенное) в реестр УЭО. Согласно проекту Требования должны соблюдаться юридическим лицом, претендующим на включение в реестр УЭО с выдачей свидетельства второго и третьего типов, и уполномоченным экономическим оператором, имеющим свидетельство второго и третьего типов.

Например, проектом предусматривается, что сооружения, помещения (части помещений) и (или) открытые площадки (части открытой площадки), на территории которых будет осуществляться временное хранение товаров, совершаться таможенные операции и (или) проводиться таможенный контроль (далее – территория УЭО), должны быть обустроены и оборудованы таким образом, чтобы а) обеспечить сохранность товаров, транспортных средств, находящихся под таможенным контролем; б) обеспечить установление пропускного режима и охрану территории УЭО; в) не допустить проведение с товарами, находящимися под таможенным контролем, операций, связанных с разгрузкой, перегрузкой (перевалкой) и иных грузовых операций, без разрешения таможенного органа; г) обеспечить возможность проведения в отношении этих товаров и транспортных средств таможенного контроля. Наряду с этим одним из требований, предъявляемых к работникам УЭО, является требование следующего содержания: при приеме на работу руководителя и главного бухгалтера, сотрудников, в чьи должностные обязанности входит организация и (или) проведение таможенных операций, осуществлять анкетирование, а также проверку в рамках полномочий, предоставленных законодательством, таких лиц на предмет отсутствия фактов привлечения во всех государствах-членах к административной ответственности за таможенные и (или) налоговые правонарушения и уголовной ответственности за преступления, ответственность за которые предусмотрена статьями уголовного законодательства государств-членов, определенными Комиссией.

В свете изложенного зададимся вопросом, насколько разработанный проект Требования учитывает передовую практику таможенного администрирования в части организации безопасной цепи поставки товаров.

Обратим внимание на то обстоятельство, что действующим в настоящий момент Таможенным кодексом Таможенного союза (далее – ТК ТС) [2, статьи 39–42] какие-либо *требования безопасности* к помещениям, персоналу, а также средствам идентификации УЭО не предъявляются. В то же время, например, в Российской Федерации *требования к обустройству и оборудованию помещений, открытых площадок и иных территорий уполномоченного экономического оператора* установлены статьей 89 Федерального

закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

По нашему мнению, одной из особенностей института УЭО также является несформированная терминосистема, в которой на нормативном уровне отсутствуют понятия «*требования по безопасности*» (к поставке товара, персоналу или различным объектам для таможенных целей), а также «*безопасная цепь поставки товаров*». Так, с одной стороны, мы рассматриваем разработанный в ЕЭК проект Требований в контексте организации *безопасной цепи поставки товаров*, но с другой стороны, – ни в самих Требованиях, ни в проекте ТК Союза, равно как и ТК ТС термины «*безопасность*», «*безопасная цепь поставки товаров*» не употребляются.

В этой связи следует отметить, что в проекте ТК Союза для института УЭО вводится правовая конструкция, в основе которой лежат различные типы свидетельств о включении в реестр УЭО, в зависимости от которых определяются требования к экономическому оператору, а также специальные упрощения. Разработчики ТК Союза назвали данные типы свидетельств достаточно просто: свидетельство первого, второго типа, и, наконец, – свидетельство третьего типа. При этом действующая в настоящий момент в ТК ТС правовая конструкция, в основе которой лежит правовой статус УЭО, упраздняется. Такая дифференциация ни статуса УЭО, ни типов свидетельств УЭО (1, 2 и 3-го типа), на первый взгляд, не дает основания полагать, что институт УЭО после принятия ТК Союза будет рассматриваться в качестве одного из инструментов безопасной цепи поставки товаров, как это реализовано, например, в Европейском союзе (далее – ЕС).

Так, в ЕС в соответствии с Союзным Таможенным кодексом [Union Customs Code] статус уполномоченного экономического оператора состоит из полномочий [authorization] (авторизации, разрешения – *прим. автора*) двух видов: (1) «таможенные упрощения» [customs simplifications], которые позволяют получать преимущество [benefit] в соответствии с таможенным законодательством; (2) «защита» и «безопасность», которые позволяют получать упрощения [facilitations], относящиеся к защите и безопасности [3, пункт 2 статьи 38]. Союзным Таможенным кодексом допускается статус УЭО, который объединяет первые два статуса. И, наконец, таможенные органы государств – членов ЕС *могут предоставить преимущества, вытекающие из статуса УЭО*¹, лицам, созданным в других странах или территориях за пределами ЕС [3, пункт 7 статьи 38].

Таким образом, в таможенном законодательстве ЕС ясно прослеживается логическая линия: статус УЭО – авторизация (разрешение)² «защита и безопасность» (или «таможенные упрощения») – упрощения, относящиеся к *защите и безопасности* (или преимущества от упрощений) – взаимное признание правового статуса УЭО – предоставление преимуществ, вытекающих из статуса *защита и безопасность*.

Применительно к проекту ТК Союза аналогичная схема выглядит следующим образом: свидетельство 1, 2 и 3-го типа – специальные упрощения – возможность предоставления отдельных специальных упрощений *на взаимной основе уполномоченным экономическим операторам государств, не являющихся членами Союза* [4, пункт 8 статьи 428].

Если в случае ЕС институт УЭО и правовой статус экономического оператора можно с уверенностью связать с институтом *безопасной цепи поставки товаров*, то в случае с ЕАЭС буквальное толкование положений проекта ТК Союза не позволяет этого сделать. Соответственно, основываясь лишь только на положениях разрабатываемого ТК Союза, сложно однозначно утверждать, что программа УЭО в Союзе преследует цель организации «*безопасной цепи поставки товаров*». Для исследуемого случая с ЕАЭС прослеживается схема: соблюдение требований для УЭО в обмен на специальные упрощения.

¹ Resulting from the status of the authorized economic operator.

² Authorization.

Для ответа на вопрос, насколько такой подход идеален и вписывается в рамки института (концепции) безопасной цепи поставки товаров, обратимся к теории права и действующим стандартам, в том числе стандартам Всемирной таможенной организации (далее – ВТамО).

Прежде всего, отметим, что обеспечение национальной безопасности в сфере экономики – важнейшая задача государства. *Экономическая безопасность* выступает составной частью национальной безопасности, являясь в то же время ее фундаментом и материальной основой. В настоящее время государство, осуществляя *внешнеэкономическую деятельность*, оказывается участником широкой сети взаимодействия в областях *внешней торговли*; производства; инвестиций; валютных и финансово-кредитных операций [5, с. 118]. По нашему мнению, *комплекс* правовых, экономических, организационных и иных мер государственного регулирования *внешней торговли*, а также мер по защите национальной экономики, применяемых таможенными органами, содействуют *обеспечению таможенной*, и, как следствие, *экономической безопасности государства*.

В последнее десятилетие роль таможенных органов в обеспечении экономической безопасности государства значительно возросла. Поступательное развитие интеграционных процессов и увеличение объемов *внешней торговли* непосредственно отражаются на компетенции таможенных органов. Так, наряду с осуществлением контрольно-надзорных функций за перемещением товаров через таможенную границу таможенные службы вовлечены в *систему обеспечения безопасной цепи поставки товаров*, организационно-правовой основой которой являются руководящие документы Всемирной таможенной организации. В этой связи актуальными направлениями взаимодействия современных таможенных служб является сотрудничество по линии «таможня-таможня» и «таможня-участник ВЭД».

На сегодняшний день основные подходы к организации безопасной цепи поставки товаров раскрыты в материалах ВТамО [6] и отечественных стандартах [7], [8]. Рассмотрим некоторые из них.

На ежегодной сессии Совета в июне 2005 года в Брюсселе члены ВТамО единогласно приняли Рамочные стандарты безопасности и упрощения мировой торговли, которые имеют следующие цели: установление стандартов, которые *обеспечивают безопасную цепь поставки* и упрощение работы на мировом уровне с целью достижения большей определенности и предсказуемости; обеспечение *комплексного управления цепочками поставок* для всех видов транспорта; повышение роли, функций и возможностей таможенных служб для решения проблем и возможностей XXI века; укрепление сотрудничества между таможенными администрациями с целью расширения их возможностей по обнаружению поставок повышенного риска; укрепление таможенного / делового сотрудничества; содействие непрерывному перемещению товаров через *безопасные международные цепи поставки товаров* [9, с. 28].

Согласно Национальному стандарту Российской Федерации (ГОСТ Р 53662-2009) *под цепью поставки товаров* понимают взаимосвязанный набор *ресурсов и процессов*, который начинается с оформления контракта на поставку, продолжается процессом получения сырья, производством, обработкой и заканчивается передачей товаров и относящихся к ним услуг конечному пользователю. При этом цепь поставок может включать продавцов, промышленные предприятия, логистические центры, внутренние центры распределения, дистрибьюторов, оптовых продавцов и других юридических лиц, участвующих в производстве, обработке и доставке товаров и относящихся к ним услуг [7, пункт 3.25]. В то же время под *международными цепями поставки товаров* понимаются цепи поставок, которые осуществляются с пересечением государственных границ.

Рамочные стандарты по безопасности и упрощению процедур торговли используют термин «*концепция “уполномоченная цепь поставки товаров”*», которая предполагает, что таможенная служба подтверждает соблюдение всеми участниками данной международной торговой сделки *установленных стандартов безопасного обращения с грузами и*

соответствующей информацией. В отношении грузовых партий, проходящих от места происхождения до пункта назначения исключительно внутри такой цепи, должны применяться комплексные упрощенные процедуры пересечения границы, в соответствии с которыми при экспорте и импорте будет требоваться лишь одна упрощенная декларация, содержащая минимум информации [10, пункт 1.4.2.].

Здесь же отмечено, что уполномоченные экономические операторы, которые отвечают критериям, установленным таможенными службами, должны иметь право участвовать в упрощенных и ускоренных процедурах выпуска по предоставлению минимальной информации. Эти критерии включают наличие подтвержденной истории соблюдения таможенных требований, продемонстрированное стремление способствовать повышению безопасности цепи поставок товаров в качестве участника программы партнерства «таможня-бизнес», а также наличие удовлетворительной системы управления собственной коммерческой информацией. Таможенные администрации должны договориться о взаимном признании статуса УЭО между программами различных государств, принятых с целью повышения безопасности цепи поставок товаров и гармонизации таможенных процедур [10, пункт 1.4.1.].

С учетом зарубежной правоприменительной практики таможенного администрирования можно выделить следующие основные элементы безопасной цепи поставки товаров:

- предварительная электронная информация о грузе;
- управление рисками;
- неинтрузивный контроль;
- сертификация экономических операторов (институт УЭО).

На сегодняшний день перечисленные элементы нашли свое отражение в праве Союза в сфере таможенного дела, а также в национальном законодательстве государств – членов ЕАЭС. Анализ права Союза показывает, что рассматриваемые элементы безопасной цепи поставки товаров в некоторой степени отличаются на национальном уровне в части применяемых систем, процедур, технологий и решений. Так, несмотря на единое таможенное регулирование в ЕАЭС, правовой статус УЭО в Армении, Беларуси, Казахстане, Кыргызстане и Российской Федерации имеет свои особенности, которые, на наш взгляд, должны быть приведены к единому знаменателю.

Таким образом, с одной стороны, институт УЭО можно рассматривать как один из основных элементов безопасной цепи поставки товаров, а с другой – как разновидность программы безопасной цепи поставки товаров.

Что же объединяет программу безопасной цепи поставки товаров и программу УЭО в рамках института уполномоченного экономического оператора? По нашему мнению, это цели, которые они преследуют, а также критерии, предъявляемые таможенными органами к хозяйствующим субъектам. Так, в руководстве Всемирного банка по безопасной цепи поставки товаров приводится опыт Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (далее – АТЭС): частный сектор сформировал следующие 9 элементов (стандартов) для общего контрольного перечня, в том числе ключевых элементов безопасности цепи поставок: физическая безопасность; контроль доступа; безопасность персонала; обучение; подготовка; безопасность процедур; безопасность работы с документами; безопасность торговых партнеров; безопасность доставки груза; антикризисное управление и аварийное восстановление [9, с. 93–98].

Для сравнения отметим, что ранее озвученный проект ЕЭК о Требованиях к сооружениям, помещениям (частям помещения) и (или) открытым площадкам содержит лишь 3 элемента³. Очевидно, что на данном этапе развития таможенного дела в ЕАЭС эксперты-разработчики посчитали указанный перечень достаточным. Однако вопрос заключается в том, будет ли этот перечень достаточным в рамках реализации положений института взаимного признания правового статуса УЭО в ЕАЭС.

³ Требования к (1) сооружениям, помещениям и открытым площадкам экономического оператора, (2) его средствам идентификации, (3) работникам юридического лица, претендующего на включение (включенное) в реестр УЭО.

Таким образом, становится очевидной логическая линия: экономическая безопасность – таможенная безопасность – правовые, экономические организационные и иные меры государственного регулирования внешней торговли – безопасная цепь поставки товаров – институту уполномоченного экономического оператора – административно-правовой статус УЭО.

По нашему мнению, институт *уполномоченного экономического оператора* как важный правовой инструмент организации *безопасной цепи поставки товаров* и минимизации рисков в сфере таможенного администрирования содействует эффективному государственному регулированию внешней торговли, выстраиванию доверительных отношений между хозяйствующими субъектами со статусом УЭО⁴ и таможенной и, как следствие, экономической безопасности государства.

Исследование вопроса дальнейшего развития института УЭО в государствах – членах Евразийского экономического союза является важным для совершенствования таможенного администрирования, правоприменительной практики, а также для развития теории права в сфере таможенного регулирования. В настоящий момент вопрос модернизации института УЭО связан с совершенствованием его административно-правового статуса в Евразийском экономическом союзе.

Играя центральную роль в перемещении товаров через международные границы, различные таможенные администрации помогли разработать и внедрить *программы по безопасности*, однако ответственность за обеспечение безопасности международной цепи поставки товаров возлагает обязательства не только на таможенный орган.

На современном этапе развития таможенного администрирования существует множество программ безопасной цепи поставки товаров, которые формируют многоуровневый подход, взаимно дополняются, а в некоторых случаях перекрывают друг друга, обеспечивая, таким образом, эффективный таможенный контроль. К ним относятся программы предварительного электронного декларирования (фиксирующие информацию на ранней стадии поставки товаров, позволяющие заинтересованным правительственным службам просматривать и анализировать их посредством методов управления рисками) и *программы УЭО*, сопряженные с применением таможенных преимуществ [специальных упрощений], преследующие цель подтвердить надежность, легитимность участников поставки товаров.

На сегодняшний день ни один субъект не владеет или управляет международной цепью поставок, а обеспечение безопасности цепи поставок требует участие *производителей, импортеров, экспортеров, брокеров, перевозчиков, консолидаторов, операторов морских/авиа портов и терминалов, интегрированных операторов, складов, а также оптовых продавцов* [11, с. 3]. В связи с этим становится понятным тезис о необходимости расширения круга субъектов, которым может быть присвоен *правовой статус УЭО*. Иными словами, важным аспектом обеспечения экономической безопасности государства в контексте организации *безопасной цепи поставки товаров* является совершенствование *административно-правового статуса УЭО*.

В рамках сравнительного анализа отметим, что согласно Национальному стандарту Российской Федерации (ГОСТ Р 53662-2009) термин «уполномоченный экономический оператор» включает, в частности, производителей, импортеров, экспортеров, брокеров, перевозчиков, консолидаторов, посредников, операторов портов, терминалов, интеграционных операторов, складских операторов, дистрибьюторов [8]. Не ставя цель провести анализ российского ГОСТа на предмет соответствия праву Союза⁵, отметим, что заложенный в российском стандарте подход нашел свое отражение в проекте ТК Союза только сейчас.

Резюмируя вышеизложенное, отметим следующее:

⁴ Административно-правовой статус УЭО – это юридически закрепленное правовое положение экономического оператора, характеризующее комплекс (системой) юридических прав и обязанностей в связи с применением таможенных преимуществ (специальных упрощений).

⁵ В настоящий момент статус УЭО в ЕАЭС может получить только импортер и экспортер товаров. Таможенные представители, перевозчики, консолидаторы, посредники, операторы портов терминалов, интеграционные операторы, владельцы СВХ, дистрибьюторы такой статус получить не могут.

Правовые начала института УЭО в Союзе были заложены в ТК ТС. На сегодняшний день в Евразийском экономическом союзе осуществляется единое таможенное регулирование. В этой связи очень важно, чтобы разрабатываемые в ЕАЭС правовые новации, регулирующие правоотношения во внешнеэкономической деятельности, коррелировали с вопросами обеспечения экономической безопасности каждого из государств – членов ЕАЭС, а также организации безопасной цепи поставки товаров. В контексте обеспечения экономической безопасности государства этот тезис также можно применить к модернизации АП статуса УЭО в ЕАЭС.

Институт УЭО можно рассматривать, с одной стороны, как один из элементов безопасной цепи поставки товаров, с другой – как разновидность программы безопасной цепи поставки товаров, а программу УЭО – как один из ее элементов. В свою очередь, объединяющим началом для программ безопасной цепи поставки товаров и программ УЭО, являются требования [критерии] защиты безопасности, которые предъявляются таможенными органами к экономическим операторам, в том числе его инфраструктуре, оборудованию, транспортным средствам, процессу организации хранения, перемещения товара, подконтрольного таможенным органам.

Научно-понятийный аппарат института УЭО в ЕАЭС требует модернизации посредством ввода новых терминов, таких как «защита и безопасность», «безопасная цепь поставки товаров», «организация безопасной цепи поставки товаров», «международная цепь поставки товаров».

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Некрасов Д. В. Трансформация взглядов на содержание института уполномоченного экономического оператора в ЕАЭС // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. 2016. № 1 (22). С. 24–31.
2. Таможенный кодекс Таможенного союза: приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств № 17 от 27.11.2009. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. Regulation (EU) № 952 Of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union customs Code. Official Journal of the European Union [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&rid=1> (дата обращения: 12.09.2016).
4. Проект Таможенного кодекса Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/projects/Lists/ProjectsList/Attachments/282/2%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf> (дата обращения: 12.09.2016).
5. Шишкина О. В. Роль таможенных органов в обеспечении экономической безопасности // Транспортное дело России. 2009. № 9. [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/rol-tamozhennyh-organov-v-obespechenii-ekonomicheskoy-bezopasnosti-rossii-1> (дата обращения: 12.09.2016).
6. Полный пакет инструментов ВТамО «SAFE Framework of Standards» [Электронный ресурс]. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx (дата обращения: 12.09.2016).
7. Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 53662-2009 «Система менеджмента безопасности цепи поставок. Наилучшие методы обеспечения безопасности цепи поставок. Оценки и планы». Москва, Стандартинформ, 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://standartgost.ru/g/%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A2_%D0%A0_53662-2009 (дата обращения: 12.09.2016).
8. Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 53663-2009 «Система менеджмента безопасности цепи поставок. Требования» Москва, Стандартинформ, 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://standartgost.ru/g/%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A2_%D0%A0_53663-2009 (дата обращения: 12.09.2016).

9. Supply Chain Security Guide. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. – 2009. [Электронный ресурс]. URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2010/11/19/000333037_20101119005456/Rendered/PDF/579700WP0SCS1G10Box353787B01PUBLIC1.pdf (дата обращения: 12.09.2016).

10. Рамочные стандарты по безопасности и упрощению процедур торговли 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/50518838DCAD4D4B9600B3E94F37C663.ashx> (дата обращения: 12.09.2016).

11. Robert Holler, Jeremy Shranck. Customs modernization Handbook «Authorized Economic Operators programs». USAID. March, 2010.

D.V. Nekrasov

INSTITUTE OF THE AUTHORIZED TRADE OPERATOR AS THE PROGRAM ELEMENT OF THE SAFE COMMODITIES SUPPLY CHAIN

The article examines theoretical and practical aspects of the concept (institute) of organization of the secure supply chain, as well as its connection with the institute of the authorized economic operator in the Eurasian Economic Union. The main attitude is paid to standards of the World Customs Organization, as well as the legal innovations of the draft of the Customs Code of the Union.

Keywords: *the Eurasian Economic Union; the World Customs Organization; authorized economic operator; secure supply chain; legal status of AEO; customs regulation; EEU; WCO.*

УДК 339.543:004.9

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЦЕНТРОВ ЭЛЕКТРОННОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ

@ 2016 г. А.С. Жаборовский

В статье рассмотрены вопросы функционирования таможенных постов (центров электронного декларирования), раскрыты некоторые особенности функционального содержания деятельности таможенных постов (центров электронного декларирования) и особенности применения ими технологии удаленного выпуска. Приведены возможные варианты развития системы таможенных постов (центров электронного декларирования) и проведен их анализ.

Ключевые слова: *таможенные органы; таможенный пост; таможенная деятельность; электронное декларирование; перспективы развития системы таможенных органов; современные таможенные технологии.*

Электронная форма таможенного декларирования предусмотрена статьей 179 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС) еще в 2009 году [1]. Однако предусмотрев саму возможность электронного таможенного декларирования, Таможенный кодекс Таможенного союза не закрепил важных аспектов данного института таможенного дела, таких как обязательность или альтернативность его применения, принципы и особенности взаимодействия в рамках электронного декларирования.

Решение данных вопросов было передано регулирующим органам Таможенного союза, национальным законодательным органам или иным уполномоченным органам государств – участников Таможенного союза.

В Российской Федерации статьей 204 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» установлено, что декларация на товары подается в электронной форме [2]. Однако частью 4 статьи 322 того же Федерального закона для декларанта было сохранено право выбора формы таможенного декларирования на период до 1 января 2014 г.

Меры, которые были предприняты ФТС России в 2009–2011 гг., позволили не только широко внедрить на практике электронное декларирование, но и сделать данный механизм привычным и в целом удобным для всех заинтересованных сторон.

Дальнейшей ступенью развития электронного декларирования стало внедрение технологии удаленного выпуска товаров, которая была реализована путем создания специализированных таможенных постов: центров электронного декларирования (далее – ЦЭД). За относительно небольшой период времени с конца 2010 г. приказами ФТС России были созданы первые центры электронного декларирования, и до настоящего времени, образована целая сеть этих таможенных органов, покрывающая практически всю территорию России и в смысле места нахождения, и с учетом регионов деятельности [3], [4], [5].

Вместе с тем, текущий режим функционирования и перспективы развития центров электронного декларирования, по всей видимости, и до сего дня являются вопросами дискуссионными, в том числе и в самой Федеральной таможенной службе. Подтверждением этому служат и различные регионы деятельности, установленные для созданных ЦЭД, и различные временные графики работы, и проводимый с 8 июля 2015 года эксперимент по концентрации в ЦЭД всех объемов таможенного декларирования отдельных таможен [6]. При этом территориальный охват таможенных органов, включенных в эксперимент, в ходе его осуществления неоднократно увеличивался и срок проведения эксперимента продлевался уже четыре раза.

Развитие системы центров электронного декларирования и совершенствование принципов их деятельности закономерно влечет совершенствование информационного обеспечения данных процессов. В связи с вышеизложенным, изучение вопросов функционирования центров электронного декларирования и перспектив их развития является сегодня весьма актуальным.

Функциональное содержание деятельности центров электронного декларирования сегодня определяется их положением в системе таможенных органов, ведь по статусу это таможенные посты. Однако Федеральная таможенная служба, определяя статус таможенных постов (ЦЭД), существенно ограничила их полномочия [7]. Редуцированными оказались те полномочия центров электронного декларирования, которые связаны с применением фактических форм таможенного контроля, с контролем за осуществлением лицами деятельности в сфере таможенного дела, с контролем за перемещением товаров физическими лицами и т.д.

Такое ограничение полномочий ЦЭД вполне понятно и согласуется с самой идеей этих специализированных таможенных постов, тем самым концентрируя их деятельность в области таможенного контроля деклараций на товары и прилагаемых документов [8].

Очевидно, что необходимо указать основное отличие ЦЭД от иных таможенных постов, которое заключается в возможности реализации технологии удаленного выпуска. В ЦЭД может быть подана таможенная декларация в отношении товаров, которые территориально находятся в регионе деятельности иного таможенного органа. Это создает определенные удобства для декларантов, позволяя снизить издержки, связанные с применением таможенного транзита, временного хранения товаров и других таможенных операций предварительного характера.

Стоит отметить, что возможность применения технологии удаленного выпуска у ЦЭД не является абсолютной, она ограничивается либо наличием так называемых «свя-

зок», т.е. административно установленного канала информационного взаимодействия с конкретными удаленными таможенными постами, либо пределами регионального таможенного управления, либо взаимодействием с таможенными постами, в регионе деятельности которых расположены склады временного хранения, являющиеся таможенными логистическими терминалами [9]. Кроме того, в настоящее время режимы работы ЦЭД и взаимодействующих «внешних» таможенных постов зачастую не совпадают, что может осложнять взаимодействие, создавая временные разрывы и увеличивая время нахождения товаров под таможенным контролем.

Указанные обстоятельства можно рассматривать как препятствия в развитии технологии удаленного выпуска, однако они вполне могут быть устранены мерами организационного характера.

Помимо названных причин, препятствующих расширению применения технологии удаленного выпуска, необходимо указать, что сохраняется ряд случаев, в которых ЦЭД не уполномочены на регистрацию декларации на товары и совершение таможенных операций.

В первую очередь, это случаи, когда таможенное декларирование может производиться в письменной форме [10].

Во-вторых, в настоящее время достаточно активно применяется и возможность таможенного декларирования, предусмотренная пунктом 4 статьи 180 ТК ТС и Решением Комиссии Таможенного союза от № 263, что требует наличия уполномоченных таможенных постов для реализации и этой возможности.

В-третьих, в соответствии со статьей 10 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» ФТС России устанавливает компетенцию таможенных органов по совершению таможенных операций в отношении товаров определенной категории. Так, в числе таможенных органов, которые уполномочены совершать таможенные операции в отношении товаров, на которые выдаются ПТС, ПСМ и ПШТС, отсутствуют центры электронного декларирования [11]. Установлены и другие случаи ограничения компетенции таможенных постов, в том числе и ЦЭД, исходя из категории декларируемых товаров.

Таким образом, в настоящее время ЦЭД функционируют в системе таможенных постов, с одной стороны, будучи несколько урезаны в полномочиях в отношении определенных видов товаров или особенностей таможенного декларирования, с другой стороны, имея расширенные возможности за счет применения технологии удаленного выпуска.

Представляется, что текущий этап развития ЦЭД является промежуточным. Это объясняется тем, что полностью не устранены вышеуказанные вопросы организационного характера, вопросы ограничения компетенции, не полностью автоматизированы вопросы информационного взаимодействия в рамках технологии удаленного выпуска. Кроме того, не организовано единообразное применение таможенного законодательства в ЦЭД, т.к. они входят в структуры разных таможен нескольких региональных таможенных управлений, соответственно, используют разный опыт правоприменительной практики и учитывают различающиеся позиции судебных органов.

Вместе с тем присутствует необходимость сохранения возможности применения письменной формы таможенного декларирования, возможности реализации иных особенностей таможенного декларирования, в том числе физическими лицами. Не потеряла актуальность необходимость фактического таможенного контроля и реализации иных функций таможенных органов, не связанных с таможенным декларированием, как в рамках таможенного контроля, так и при совершении таможенных операций предварительного либо завершающего характера.

Кроме того, в настоящее время деятельность ЦЭД не решила многих вопросов. Так, не устранена коррупционная составляющая деятельности, т.к. в каждом ЦЭД сформировался круг относительно стабильных декларантов, что создает предпосылки для коррупционных правонарушений. Имеются проблемы контроля таможенной стоимости, контроля правильности заявления классификационного кода по ТН ВЭД ЕАЭС, связанные с разной правоприменительной практикой, сложившейся в региональных

таможенных управлениях. Отмечена неравномерная загрузка ЦЭД объемами таможенного декларирования, которая, в том числе может объясняться и степенью лояльности к участникам внешней торговли. В связи с этим важно рассмотреть возможности развития системы центров электронного декларирования, вопросы оптимизации их деятельности, вопросы повышения ее эффективности.

Деятельность ЦЭД призвана обеспечить расширение практики электронного декларирования и технологии удаленного выпуска, однако сами по себе эти институты таможенного дела можно считать прикладными инструментами, обеспечивающими проведение эффективного таможенного контроля, с одной стороны, и удовлетворение потребностей и интересов участников внешней торговли, с другой стороны.

По нашему мнению, с точки зрения организации деятельности ЦЭД в перспективе, необходимо решить следующие задачи:

1) создание возможности взаимодействия в рамках технологии удаленного выпуска с минимальными ограничениями по территориальному охвату и без учета разницы времени часовых поясов;

2) формирование единообразной практики применения таможенного законодательства всеми ЦЭД;

3) повышение эффективности реализуемых антикоррупционных мер;

4) повышение степени автоматизации таможенного контроля, информационного взаимодействия таможенных постов в рамках технологии удаленного выпуска, а также разработка и применение мер по минимизации рисков в рамках системы управления рисками.

Какие решения могут быть предложены, учитывая сформулированные условия?

1-й вариант, который можно условно назвать «эволюционный». Он реализуется после подведения итогов и анализа результатов эксперимента по концентрации таможенного декларирования на ЦЭД, с учетом их загруженности, а также действующей системы таможенных постов. По результатам проведенного анализа и в зависимости от развитости инфраструктуры и активности экономической деятельности в регионе предусматривается создание новых ЦЭД. В ходе реализации должна быть оптимизирована штатная численность и пересмотрен распорядок работы действующих ЦЭД. При этом сохраняется система таможенных постов фактического контроля, с реализацией основных и дополнительных функций таможенных органов, в отношении которых ограничены полномочия ЦЭД, с обязательной оптимизацией по их количеству, штатной численности и распорядку работы. В рамках данного варианта при определении региона деятельности можно ограничиться схемой «один субъект федерации – один ЦЭД». Либо в качестве исключения при низкой активности внешнеэкономической деятельности распространять регион деятельности ЦЭД на несколько сопредельных субъектов Федерации. При этом иные таможенные органы, кроме ЦЭД, должны быть ограничены в полномочиях по регистрации декларации на товары.

Преимуществами данного варианта можно считать использование системы действующих таможенных постов, которую требуется изменить только организационными мерами. Соответственно, такой путь развития не потребует значительных дополнительных материальных затрат. Вместе с тем следует издать ряд нормативных правовых актов ФТС России, изменяющих регионы деятельности, места положения и штатную численность некоторых таможенных постов. Также подразумевается издание правовых актов территориальных таможенных органов, обеспечивающих проведение организационно-штатных мероприятий, изменение распорядка работы таможенных постов.

Вместе с тем, очевидно, что данный вариант не позволяет полностью решить сформулированные выше задачи.

2-й вариант представляется нам более революционным, даже радикальным. С учетом действующей системы информационного обмена при электронном таможенном декларировании возможно и необходимо внедрить систему автоматического распределения поступающих ЭДТ между ЦЭД, которое будет осуществляться исходя из автоматического анализа их загруженности в режиме реального времени. Такая схема влечет полный

разрыв «серых» схем, т.к. декларант не будет знать, на какой именно ЦЭД будет перенаправлена поданная ЭДТ. Однако данный вариант требует существенных изменений в организации таможенного декларирования от информационно-технического до организационного и правового обеспечения.

Так, помимо разработки (доработки) комплекса программно-аппаратных средств и организации работы всей системы электронного декларирования, это потребует синхронизации времени работы всех действующих ЦЭД. С учетом существенной разницы времени в часовых поясах Российской Федерации, оптимальным вариантом будет работа всех ЦЭД в круглосуточном ежедневном сменном режиме, что одновременно и улучшит возможности для декларантов товаров, либо работа всех ЦЭД в ежедневном сменном режиме в едином условном часовом поясе. Естественно это повлечет необходимость определения в качестве региона деятельности для каждого ЦЭД всей территории Российской Федерации.

Представляется важным единообразное понимание и применение в ЦЭД таможенного законодательства, а также координирование их повседневной деятельности. Полагаем, что это может быть обеспечено созданием специализированной таможни непосредственного подчинения ФТС России – Центральной таможни электронного декларирования, в состав которой войдут все ЦЭД системы таможенных органов, существующие и вновь создаваемые. Очевидно, что внедрение системы единого лицевого счета плательщика таможенных платежей при реализации данного варианта будет столь существенным, столь и необходимым фактором в обеспечении взаимодействия таможенного органа и декларанта товаров. Следует также помнить об уже работающих алгоритмах автоматической регистрации таможенных деклараций и автоматического выпуска товаров, которые, будучи полноценно внедренными, позволят сконцентрировать деятельность ЦЭД на таможенном контроле ввозимых товарных партий и тем самым повысить эффективность такого контроля. Это позволит не раздувать организационно и штатно систему ЦЭД.

Наряду с созданием системы ЦЭД потребуется формирование системы таможенных постов фактического контроля, синхронизация их расписаний работы и регионов деятельности.

В таком случае необходимо существенное структурное изменение системы таможенных органов, которое может также повлечь и снижение общей численности должностных лиц, прежде всего за счет таможен, а также ряда таможенных постов. Между тем, без сомнения, потребуется сохранение территориальных таможенных органов, осуществляющих основные и дополнительные функции, к примеру, выдача паспортов транспортных средств (шасси транспортных средств) и паспортов самоходных машин¹, взимание утилизационного сбора, таможенных органов, как в пунктах пропуска (в том числе местах международного почтового обмена), так и внутренних.

Таким образом, опыт функционирования ЦЭД, тем более в условиях эксперимента по концентрации таможенного декларирования, показал, что данные специализированные таможенные органы имеют право на жизнь и должны развиваться. Полагаем, что такое развитие неизбежно приведет к повышению их значимости в вопросах таможенного контроля деклараций на товары, но сохранит необходимость существования развитой территориальной сети таможенных постов фактического контроля. Несомненно, что с развитием системы ЦЭД будет меняться их компетенция по совершению таможенных операций и, вероятнее всего, в сторону расширения полномочий. Кроме того, развитие системы ЦЭД закономерно должно привести к изменению всей структуры таможенных органов на уровне «таможенный пост – таможня», что в конечном итоге послужит снижению бюджетных расходов на деятельности таможенных органов при повышении эффективности таможенного контроля.

¹ До окончательного внедрения системы электронных паспортов транспортных средств (шасси транспортных средств) и паспортов самоходных машин, предусмотренных соответствующими решениями Евразийской экономической комиссии.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) // Собрание законодательства РФ. 13.12.2010, № 50. Ст. 6615.
2. О таможенном регулировании в Российской Федерации : Федер. закон РФ № 311-ФЗ от 27.11.2010 : по состоянию на 12.09.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. О совершенствовании структуры таможенных органов, расположенных в Южном федеральном округе : приказ ФТС России № 1773 от 27.09.2010 : по состоянию на 12.09.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. О совершенствовании структуры таможенных органов, расположенных в Сибирском федеральном округе : приказ ФТС России № 1819 от 05.10.2010 : по состоянию на 12.09.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
5. О создании Санкт-Петербургского таможенного поста (центра электронного декларирования) Санкт-Петербургской таможни : приказ ФТС России № 1441 от 17.07.2012 : по состоянию на 12.09.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
6. Электронная таможня – активизация сотрудничества [Электронный ресурс] : Виртуальная таможня. URL: http://vch.ru/event/view.html?alias=elektronnaya_tamoghnya_aktivizaziya_sotrudnichestva (дата обращения 12.09.2016).
7. Об установлении компетенции таможенных постов : приказ ФТС России № 2244 от 25.11.2010 : по состоянию на 12.09.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении Типовых положений об отделе (отделении) таможенного оформления и таможенного контроля и об отделе (отделении) таможенного досмотра таможенного поста : приказ ГТК России № 974 от 09.10.2001 : по состоянию на 12.09.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
9. О применении технологии удаленного выпуска товаров : письмо ФТС России № 01-11/14513 от 28.03.2012 : по состоянию на 12.09.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
10. О перечне товаров, таможенных процедурах, а также случаях, при которых таможенное декларирование товаров может осуществляться в письменной форме : постановление Правительства РФ № 1154 от 13.12.2013 : по состоянию на 12.09.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
11. О компетенции таможенных органов по совершению таможенных операций в отношении подакцизных и других определенных видов товаров : приказ ФТС России № 205 от 09.02.2015 : по состоянию на 12.09.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

A.S. Zhaborovskiy

ABOUT SOME ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF CENTER OF ELECTRONIC DECLARATION

The article describes questions, which disclosed some features of the functional content of activities of customs post (center of electronic declaration) and features the use of the technology of remote release. Given the options of development of the system of customs post (center of electronic declaration) and their analysis.

Keywords: *customs authorities; customs post; customs activity; electronic declaration, development prospects of the system of customs authorities, modern customs technologies.*

УДК 339.543:656.7.073

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТНИКОВ ЛОГИСТИЧЕСКИХ ЦЕПЕЙ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ГРУЗОВЫХ АВИАПЕРЕВОЗОК

@ 2016 г. Г.В. Зубаков, С.В. Стрекалов

В статье рассматриваются особенности коммуникации участников логистических цепей при осуществлении грузовых авиаперевозок. Особое внимание уделено перспективным механизмам повышения эффективности информационного обмена участников логистического процесса. Описывается модель информационного взаимодействия при реализации трансграничных авиаперевозок в связи с вводом процедуры предварительного информирования.

Ключевые слова: авиагрузоперевозки; информационное взаимодействие; предварительное информирование; электронное декларирование; информационный обмен.

Авиационный транспорт является самым эффективным видом транспорта по параметру скорости доставки грузов на большие расстояния. Именно поэтому ему принадлежит особая роль в развитии многих передовых идей и проектов. Быстрые перемещения материальных потоков диктуют необходимость принятия столь же быстрых и верных решений. Задержка информации в логистических цепях организации процессов авиационной перевозки неизбежно влечет за собой серьезное увеличение финансовых издержек.

Организационная и технологическая структуры в авиационных перевозках чрезвычайно развиты, пожалуй, как ни на каком другом виде транспорта. Кооперация при организации международной перевозки очень велика. По этой причине информационный обмен между субъектами авиационной перевозки максимально формализован и унифицирован. Первые стандарты электронного взаимодействия появились в гражданской авиации под эгидой международной ассоциации воздушного транспорта (далее – ИАТА). Отметим, что и первые форматы электронных документов были разработаны Федеральной таможенной службой России в полном соответствии с этими международными стандартами.

В то же время имеет место значительное нормативное отставание стран Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) в вопросах электронного оформления международных авиационных грузовых и почтовых перевозок. На настоящий момент Монреальская Конвенция ИКАО 1999 года (далее – МС-99), посвященная этим вопросам, в РФ не ратифицирована. Россия, в отличие от передовых стран Европы, Америки, Юго-Восточной Азии, продолжает руководствоваться старыми нормами, установленными Варшавской конвенцией 1929 г. и Гаагским протоколом к ней. Транспортно-экспедиторские процессы в странах ЕАЭС не регламентируются и не регулируются. По этой причине не регламентируются и обеспечивающие документы (даже не электронные) этих процессов. Отсутствует их унификация и стандарты оформления и представления. Отечественные авиаперевозчики вынуждены вести двойной технологический документооборот: электронный – по стандартам ИАТА, при фактической работе по организации международных перевозок за пределами ЕАЭС, и бумажный – при организации авиатранспортных процессов внутри Союза. В подходах МС-99 стандартные электронные документы сопровождают всю логистическую цепь поставок, и бумажные формы этих документов при необходимости могут быть просто распечатаны на любом этапе.

Прохождение процессов таможенных формальностей (в целях организации таможенного контроля) – базовое звено в сетевом графике организации международных

авиатранспортных перевозок. Упрощение таможенных формальностей, сокращение времени «таможенной очистки» – ключевые аспекты роста эффективности международных перевозок, в частности и внешнеэкономической деятельности в целом. В этом свете эффект от внедрения в авиации новых механизмов информационного взаимодействия, таких как предварительное информирование таможенных органов (которое станет обязательным в странах ЕАЭС уже с 1 апреля 2017 года [1]) и безбумажного представления юридически значимой электронной информации может иметь очень большое значение для авиатранспортной логистики.

Главная цель предварительного информирования состоит в осуществлении предварительного анализа рисков, связанных с транспортировкой продукции и принятием адекватных мер. Использование этого механизма позволяет оптимизировать и ускорять таможенные операции, повышать эффективность таможенного контроля [2].

Рассмотрим, как будет выглядеть модель информационного взаимодействия участников логистической цепи при перемещении грузов на таможенную территорию ЕАЭС воздушным транспортом в связи с вводом процедуры предварительного информирования (рис. 1). Первичная информация о грузах поступает, как правило, уже в электронном виде от грузоотправителей через агентов по продажам авиагрузоперевозок в грузовой терминал, где происходит формирование грузовых партий и их дальнейшее распределение по воздушным судам. Далее, терминал через своего информационного оператора направляет данные о сформированной грузовой партии в конкретном воздушном судне (т.е. предварительную информацию) таможенному органу через автоматизированные информационные системы таможенных органов.

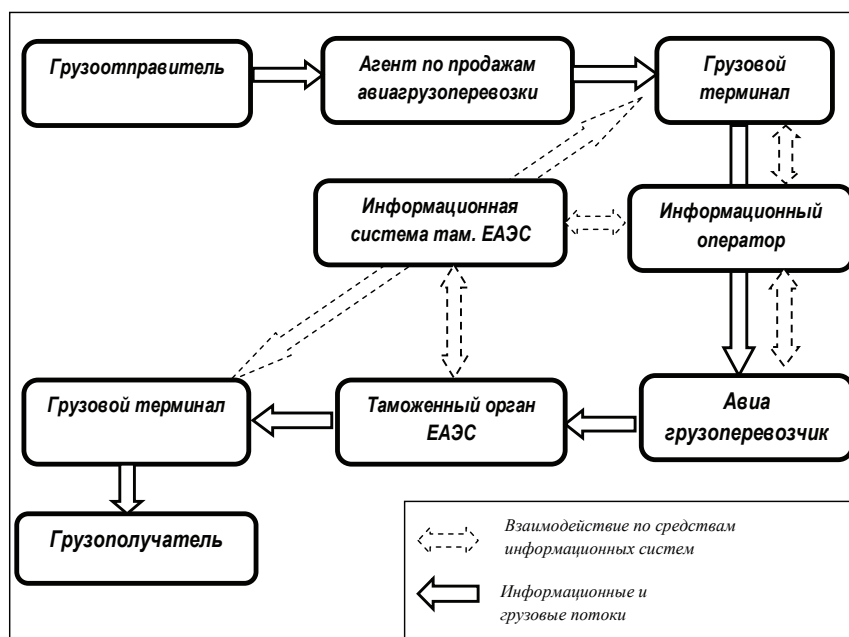


Рис. 1. Модель информационного взаимодействия участников транспортно-логистической цепи при перемещении грузов воздушным транспортом на таможенную территорию ЕАЭС

Активный информационный обмен ведут и грузовые терминалы между собой уже посредством международных информационных систем (например SITA). Обмен ведется, в том числе для отслеживания статусов грузов на территории разных стран. В свою очередь, информационный оператор или информационно-логистический центр, взаимодействуя с грузовым терминалом, предоставляет возможность грузоотправителю получать данные о местонахождении и статусе груза.

После прибытия воздушного судна на территорию ЕАЭС в таможенный орган передается таможенная декларация, а также декларация на транспортное средство с целью

прохождения «таможенной очистки». Затем груз поступает в грузовой терминал, где и происходит расформирование грузовых партий с их дальнейшей доставкой грузополучателям.

Внедрение института предварительного информирования, безусловно, повышает эффективность работы таможенных органов. Но на данный момент для других участников ВЭД использование предварительной информации не несёт практической пользы, а фактически является дополнительным обременением в ряду таможенных формальностей. Заблаговременное предоставление информации может быть выгодно также и для бизнес-сообщества. В первую очередь, это должно проявляться в упрощении процедуры таможенного контроля и сокращении затрат за счет снижения времени на необходимые таможенные мероприятия.

Если участник ВЭД в течение определенного времени заблаговременно и корректно предоставляет всю необходимую информацию (содействуя тем самым должной работе таможенной системы управления рисками) и при этом не имеет нарушений, то есть регулярно предоставляемая предварительная информация соответствует фактически перевозимым грузам, то ему должны быть доступны технологические преференции (упрощения) в процедуре таможенного контроля. В таком случае, у представителей бизнеса появится дополнительная мотивация к более внимательному отношению к предоставлению предварительной информации, что само собой будет способствовать улучшению качества работы всей таможенной службы.

Необходимо обратить особое внимание на то, что использование процедуры предварительного информирования в авиации отличается сложностью автоматизированного сбора и унификации разноплановой информации, находящейся в документах различных субъектов международных авиационных грузовых перевозок. Информация, получаемая на этапе предварительного информирования, обязательно должна быть интегрирована с информационным взаимодействием, осуществляемым на последующих этапах таможенного контроля. Поэтому принципиальным моментом организации электронного предварительного информирования является реализация принципов интегрального рассмотрения движения всех логистических потоков международных авиаперевозок.

Изучая мировой опыт успешной реализации механизма предварительного информирования, мы видим, что предварительная информация тесно связана с таможенной декларацией, в некоторых странах она является фактически частью декларации или первым этапом таможенного оформления груза. Таким образом, реализуется еще один важный принцип, а именно однократного предоставления сведений. Участнику логистического процесса не требуется дублировать сведения в различных документах. Данные, предоставленные в предварительной информации, используются в дальнейшем при прохождении последующих таможенных формальностей автоматически.

Другой важный момент комплексного процесса предварительного информирования – унификация и стандартизация самой информации не только в бизнес-среде самих авиационных перевозок (B2B) и на уровнях взаимодействия участников авиационной перевозки с государственными ведомствами (B2G), но и в процессах межведомственного информационного обмена (G2G). Необходимо, чтобы профильные ведомства государства, осуществляющие контрольные операции за внешнеторговыми процессами, решили задачу унификации передаваемой информации, приведя ее к стандартному виду, соответствующему международным отраслевым конвенциям и стандартам, которые разрабатываются странами – членами ЕАЭС.

Минимизация логистических издержек на этапах электронного предварительного информирования и электронного декларирования влияет на решение стратегических вопросов: будут ли в логистических цепях поставок задействованы отечественные транспортные коридоры, отечественные ресурсы и технологии. На настоящий момент, когда государственные ведомства максимально дистанцировались от проектов внебюджетного финансирования, инновации в области отраслевого информационного обмена реализуются в основном инициативными представителями бизнес-среды.

Важно подчеркнуть, что для реализации новых инструментов и механизмов совершенствования информационного взаимодействия в рамках логистических процессов, как это уже отмечалось ранее, необходима соответствующая нормативно-правовая база. С этой целью в настоящее время в ЕАЭС разрабатывается проект Таможенного кодекса (далее – ТК ЕАЭС, Кодекс), в котором будет закреплён приоритет электронного декларирования и применение письменного только в исключительных случаях [3]. Также в проекте Кодекса предусмотрено использование электронной цифровой подписи при подаче электронной декларации [4]. Закрепленные в ТК ЕАЭС возможности широкого использования информационных систем таможенных органов позволяют вывести процесс информационного взаимодействия в логистических цепях на качественно новый уровень.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза воздушным транспортом : решение Высшего Евразийского экономического совета № 158 от 01.12.2015 : по состоянию на 12.09.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Стрекалов С. В. Особенности реализации механизма предварительного информирования при осуществлении авиационных грузоперевозок в Евразийском экономическом союзе и Европейском союзе // Вестник Российской таможенной академии. 2016. № 2. С. 173–177.
3. Скиба В. Ю., Галанаматис А. Н. Изменение парадигмы информационного взаимодействия между таможенными и иными контролирующими органами при внедрении принципов и механизмов «единого окна» // От Евразийской интеграции к дальневосточному вектору политико-экономических интересов России: сборник научных трудов / под общ. ред. проф. В. И. Дьякова; Российская таможенная академия, Владивостокский филиал. Владивосток : РИО Владивостокского филиала Российской таможенной академии, 2015. 266 с. С. 18–28.
4. О проекте договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 18 декабря 2014 г. Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635545976546244230.pdf> (дата обращения: 12.09.2016).

G.V. Zubakov, S.V. Strekalov

CURRENT ISSUES OF INFORMATION'S INTERACTION OF PARTICIPANTS IN LOGISTICS CHAINS WHILE THE CROSS-BORDER AIR CARGO CARRIAGE EXECUTING

The article focuses on information exchange participants of logistic chains in the implementation of air cargo transportation. Particular attention is given to prospective mechanisms hanging efficiency of information communication participants of the logistics process. The model of information exchange is described within the implementation of preliminary informing.

Keywords: *air cargo; it-communication; preliminary information; electronic declaring; information exchange.*

УДК 339.543:004.7

ВНЕДРЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕХНОЛОГИИ ЭЛЕКТРОННОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ КАК ОДНО ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

@ 2016 г. А.А. Курочка

В статье подчеркиваются необходимость и преимущества внедрения электронного декларирования в таможенных органах, а также рассматриваются вопросы, связанные с развитием электронного документооборота и созданием единой электронной базы разрешительных документов других контролирующих органов. Рассмотрены перспективы развития технологии электронного декларирования, заложенные в проекте Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: электронное декларирование; технологическая карта межведомственного взаимодействия; система межведомственного электронного взаимодействия; электронная цифровая подпись; система управления рисками; информационные системы.

Сегодня приоритетными направлениями в деятельности таможенных органов Российской Федерации являются внедрение и применение перспективных таможенных технологий, которые уже сейчас позволяют осуществлять «безбумажное» оформление грузов. Так, электронное декларирование, в том числе с использованием сети Интернет, существенно ускоряет и упрощает процедуру таможенного оформления, уменьшает издержки при прохождении таможенных процедур.

ФТС России на протяжении многих лет внедряет инновационные таможенные технологии, что обусловлено необходимостью наиболее рационального использования ресурсов, потребностью в создании благоприятных условий для динамичного развития внешнеторговой деятельности.

Поскольку количество перемещаемых через границу товаров увеличивается с каждым днем, развитие информационных таможенных технологий является одним из самых приоритетных направлений деятельности Федеральной таможенной службы России. Технология электронного декларирования позволила значительно сократить время, затрачиваемое на совершение таможенных операций в отношении товаров. Система электронного декларирования ФТС России функционирует с 2008 года на основании Приказа ФТС от 24 января 2008 г. № 52 «О внедрении информационной технологии представления таможенным органам сведений в электронной форме для целей таможенного оформления товаров, в том числе с использованием международной ассоциации сетей Интернет» [1].

Электронное декларирование через Интернет – это сравнительно новая технология, которую активно начали развивать с сентября–октября 2009 года. До этого электронное декларирование осуществлялось по выделенному каналу связи, когда каждый декларант (как правило, это крупное предприятие) и таможенники должны были проложить между собой волоконно-оптический кабель. Это довольно дорогостоящее мероприятие, поскольку выделенный канал надо создавать и поддерживать, а кроме того, декларант оказывается привязанным к определенной «точке входа». Такой вид декларирования был впервые опробован в 2002 году, но так и не был по-настоящему востребован бизнес-сообществом (на пике использования его применяли не более 9–10 % участников ВЭД).

27 августа 2010 года Президент России Д.А. Медведев поручил Правительству РФ с 1 января 2011 года обеспечить переход на электронное декларирование при экспорте и импорте товаров без представления в таможенные органы соответствующих документов на бумажных носителях. Вместе с тем в соответствии с переходными положе-

ниями Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» до 1 января 2014 года таможенное декларирование может производиться по выбору декларанта в письменной и электронной форме.

С 1 января 2014 года в нашей стране таможенное декларирование товаров в электронной форме стало обязательным, за исключением случаев, которые определены Постановлением Правительства РФ от 13.12.2013 № 1154. Оно вступило в силу с 1 января 2014 года. На практике это означает, что с указанной даты декларант по своему выбору может осуществлять таможенное декларирование товаров в письменной форме только в отношении товаров, сведения о которых отнесены к государственной тайне, помещаемых под таможенную процедуру уничтожения в соответствии с главой 42 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС), таможенную процедуру отказа в пользу государства в соответствии с главой 43 ТК ТС или специальную таможенную процедуру в соответствии с главой 41 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Этим правом также можно будет воспользоваться в случаях таможенного декларирования товаров в соответствии с главой 44 ТК ТС «Особенности совершения таможенных операций в отношении товаров, пересылаемых в международных почтовых отправлениях»; главой 45 «Особенности перемещения товаров отдельными категориями иностранных лиц»; статьей 217 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» – «Дополнительные случаи декларирования товаров», а также при использовании в качестве декларации на товары карнета АТА, транспортных (перевозочных), коммерческих и (или) иных документов.

Таким образом, на данный момент декларации в электронной форме можно подать при помещении товара под любую из предусмотренных таможенным законодательством таможенных процедур, кроме трех: отказ в пользу государства, уничтожение, специальная таможенная процедура. Это связано со случаями, когда закон требует представления документов на бумажном носителе. Так, при процедуре «отказ в пользу государства» первый экземпляр декларации представляется в Росимущество, при процедуре «уничтожение» необходим акт об уничтожении, выданный уполномоченной организацией. Доля товаров, помещаемых под эти три процедуры, незначительна и не превышает 0,5 % декларационного массива.

Таким образом, все перечисленные исключения связаны со спецификой информации о товаре (государственная тайна), спецификой таможенных процедур (уничтожение, отказ в пользу государства, специальная таможенная процедура) и рядом случаев (например, пересылка товаров в международных почтовых отправлениях, декларирование товаров отдельными категориями иностранных лиц, перемещение товаров физическими лицами или в адрес физических лиц). При этом в этом случае право выбора формы декларирования останется за декларантом [2].

Отмечается растущий интерес бизнес-сообщества к применению электронных технологий таможенного контроля. Именно Интернет как универсальная общедоступная информационная среда представляет наибольшую перспективу для развития взаимодействия участников ВЭД.

Одной из проблем, требующих решения на уровне ФТС России, является необходимость перестройки системы управления рисками применительно к технологиям интернет-декларирования удаленного выпуска. В настоящее время количество профилей риска, содержащих в себе указание на необходимость запроса дополнительных документов и сведений либо их проверки, достигает 80. При этом данная мера на практике реализуется таможенными органами как необходимость представления документов на бумажных носителях.

Что касается вопросов технического характера, то в процессе реализации электронного декларирования участники ВЭД столкнулись с ситуацией, когда электронный формат декларации, созданный на базе лицензированной программы, частично не совпадает с форматом электронного декларирования в таможене. Это вызывает необходимость дополнительных запросов со стороны таможенного подразделения и корректировки со стороны декларанта, что в конечном итоге усложняет и удлиняет процесс оформления.

Программное обеспечение, которое используется участниками ВЭД для декларирования товаров, разрабатывается коммерческими организациями и используется коммерческими организациями. ФТС России не имеет полномочий для регулирования этого процесса, а только отвечает за реализацию и эксплуатацию информационных систем, которые находятся в ее ведении. По существующим правилам специализированного информационного взаимодействия альбом форматов, который используется при электронном декларировании, заблаговременно утверждается, размещается на основном сайте и участникам ВЭД необходимо успевать за этим процессом [3].

Необходимость представления бумажного документа во многих случаях является одной из главных причин, не позволяющих завершить полностью электронное оформление или побуждающих участника ВЭД отказываться от него еще на этапе выбора формы декларирования. Поэтому структурным подразделениям ФТС России предлагается разработать предложения по направлениям своей деятельности о переработке действующих профилей рисков и иных с учетом необходимости их автоматизации и адаптации к практике применения технологий интернет-декларирования и удаленного выпуска.

В соответствии с законодательством ТС подача деклараций должна сопровождаться представлением документов и сведений, на основании которых она заполнена. Более 200 таких документов – инвойсы, контракты, лицензии – формализованы и могут подаваться по Интернету в электронном виде за ЭЦП. Но в ряде случаев существующая нормативная база, в том числе и международная, требует только бумажные оригиналы документов. В первую очередь, это определенные различными международными конвенциями товарно-транспортная накладная, книжка МДП, Карнет АТА, документы, которыми регламентируется предоставление льгот и преференций, в частности, при уплате таможенных пошлин на товары, происходящие из стран СНГ. Российское законодательство не может выходить за рамки международного, поэтому мы пока вынуждены продолжать принимать эти документы на бумаге.

Многие из этих документов выдаются на территории РФ иными федеральными органами исполнительной власти, и естественным становится желание участника ВЭД, однажды получив любой из этих документов от соответствующего ведомства, уже не представлять его в другой госорган, включая и таможню.

За годы, прошедшие после вступления в силу Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС), информационные системы и информационные технологии, применяемые таможенными службами, ушли далеко вперед, и нормы ТК ТС, предусматривающие бумажный документооборот при взаимодействии таможенных органов с лицами, совершающими операции, стали входить в противоречие с практикой работы таможенных органов.

Основным приоритетом, заложенным в проект Таможенного кодекса ЕАЭС (далее – ТК ЕАЭС), является электронное таможенное декларирование. На сегодняшний день именно развитие информационных технологий задает вектор для дальнейшего совершенствования таможенного законодательства, перестраивая все таможенные правоотношения путем использования электронного документооборота.

Распространенные в настоящее время бумажные технологии станут исключением, применяющимся во внештатных ситуациях. В проекте ТК ЕАЭС варианты бумажной работы будут ограничены определенными случаями. Тогда использовать бумагу, к примеру, будет дешевле, чем внедрять электронные технологии. Это касается взаимодействия таможенных органов с физическими лицами, различных упрощенных порядков декларирования, специфичных товаров и внештатных ситуаций. Также одним из важнейших является подход, обеспечивающий возможность подачи таможенной декларации без заполнения документов. Он позволит таможенным органам обработать декларацию в оперативном режиме и выдать решение о выпуске товара в течение нескольких минут. Это произойдет, когда система управления рисками достигнет определенной стадии развития.

С возможностью подачи декларации без заполнения документов связан еще один немаловажный аспект ТК ЕАЭС – автоматический выпуск. Этот приоритет позволит

таможенным органам переключить свое внимание на декларации, требующие повышенного контроля.

Не менее интересный нюанс заключается в том, что в проекте ТК ЕАЭС прописана следующая норма на случай сбоев в информационных системах. Если электронное декларирование в данный момент недоступно, то декларант имеет право подать документ в письменном виде, и приписка – вне зависимости от того, подал ли специалист декларацию или нет, выпуск товаров будет осуществлен только после возобновления работы электронной системы [3].

Развитие электронного декларирования создало возможности дальнейшей автоматизации процессов проверки деклараций, позволило существенно сократить время этой проверки и, соответственно, срок нахождения товаров под таможенным контролем. Участники ВЭД «разбросаны» по всей территории страны, и к каждому таможенного инспектора не приставишь. Таможенные органы создаются в крупных населенных пунктах, в местах концентрации товарных потоков. Старые технологии подразумевали, что декларацию и прочие документы необходимо собрать, привезти и подать на таможенный пост самому или через посредника-брокера. То есть участники ВЭД теряли время и соответственно деньги, представляя документы на бумажном носителе. Развитие интернет-технологий в перспективе позволит вообще отказаться от необходимости личного визита на таможенный пост, за исключением случаев досмотра или другого ограниченного круга ситуаций, когда требуется присутствие декларанта или его представителя. Немаловажно и существенное сокращение коррупционных рисков: необходимость личного контакта таможенного инспектора с участником ВЭД теперь также резко сокращается [4].

В настоящее время число участников ВЭД, применяющих электронную форму декларирования, близко к 100 % (78 тысяч – 99,81 %). Практически весь декларационный массив подан в электронном виде (3,7 миллиона – 99,93 %) [5].

Преимущество технологии электронного декларирования заключается и в отсутствии личного контакта таможенного инспектора и участника внешнеэкономической деятельности, а это исключает коррупционные проявления.

Обязательное электронное декларирование позволяет развивать технологию удаленной уплаты таможенных платежей. Это современный, безопасный и удобный инструмент, обеспечивающий осуществление всех видов таможенных платежей в режиме реального времени. В ближайшем будущем планируется оборудование таможенных постов банкоматами, которые позволят физическим лицам быстро и удобно совершать необходимые операции по уплате таможенных платежей, пеней и штрафов. Юридическим лицам предоставляется возможность осуществить уплату таможенных платежей с применением электронного терминала непосредственно со своего рабочего места, в том числе на основе сервисов личного кабинета [6].

Практика применения технологии электронного декларирования и в целом положительная реакция таможенных органов и участников ВЭД позволяет сделать выводы о дальнейших направлениях совершенствования технологии электронного декларирования:

- расширение практики электронного взаимодействия с перевозчиками товаров;
- повышение стабильности работы программного обеспечения и каналов связи, развитие электронного документооборота, создание единой электронной базы разрешительных документов других контролирующих органов;
- повышение пропускной способности и технической оснащенности приграничных складов временного хранения, в том числе распространение электронных систем складского учета;
- проведение разъяснительной работы среди участников внешнеэкономической деятельности об особенностях и преимуществах электронного декларирования;
- создание центров электронного декларирования, основным принципом работы которых станет использование современных технологий, автоматизация, ускорение и упрощение таможенных процедур, что создаст благоприятные условия для участников ВЭД.

Процессы экономической интеграции, ускорение и рост товарооборота влияют на формирование системы электронной таможни. В свою очередь, в современных услови-

ях развития информационного общества электронная таможня должна развиваться в рамках системы электронной торговли, которая открывает новые возможности повышения эффективности коммерческих операций за счет использования новых технологий в управлении бизнес-процессами.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. О внедрении информационной технологии представления таможенным органам сведений в электронной форме для целей таможенного оформления товаров, в том числе с использованием международной ассоциации сетей «Интернет»: приказ ФТС РФ № 52 от 24.01.2008 // Российская газета. 2008. 1 марта. № 45.
2. Зуева Т. С. Особенности внедрения электронного декларирования в работу участников внешнеэкономической деятельности и таможенных органов на территории России // Таможенное дело. 2014. № 2. С. 12.
3. Карапетян А. В режиме актуального диалога // Таможня. 2012. ноябрь. № 22 (309). С. 22–24.
4. Фурсова И. Без личных контактов [Интервью с Р. Давыдовым] // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2012. № 7. С. 16–19.
5. Аксенова М. На пути оптимизации и упрощения // Таможня. 2016. июнь. № 11 (394). С. 10–11.
6. Жупанова М. Таможня в режиме «On Line» // Таможня. 2016. август. № 16 (399). С. 28.

A.A. Kurochka

ADOPTION AND DEVELOPMENT OF ELEKTRONIC CUSTOMS DECLARATION TECHNOLOGY AS ONE OF THE PRIORITY ACTIVITIES OF RUSSIAN CUSTOMS SERVICE

The article highlights the necessity of adoption of the electronic customs declaration system, the author also deals with the problems connected with the development of electronic documents circulation and the creation of the common electronic database, which consists of resolving documents of other supervisory bodies. Also the author tells about the prospects of the electronic declaration technology, that we can find in the project of the Eurasian economic union customs code. These technologies in future will improve the customs legislation.

Keywords: *electronic customs declaration; process chart of interagency interaction; the system of interagency electron interaction; digital signature; risk management system; information system.*

УДК 339.543.5:656.7:621.317

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИИ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ С ПРИМЕНЕНИЕМ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ

@ 2016 г. П.С. Шевчук, М.Ю. Щерба

В статье проведен анализ наиболее эффективных форм таможенного контроля транспортных средств международной перевозки (воздушных судов). Выявлены особенности применения указанных форм таможенного контроля с использованием современных и перспективных технических средств таможенного контроля. Предложены варианты использования преимуществ беспроводных технологий и специальных меточных средств при проведении таможенного контроля с использованием технических средств.

Ключевые слова: таможенный осмотр; таможенный досмотр; технические средства таможенного контроля; скрытое вложение; тайник; беспроводная технология; специальное меточное средство.

Воздушный транспорт обладает целым рядом существенных преимуществ, таких как высокая скорость перемещения пассажиров и грузов, быстрота организации и осуществления воздушного сообщения, приспособляемость воздушных судов к различным объектам грузоперевозок и сезонным колебаниям. Несмотря на то, что авиационный грузопоток в мировом торговом обороте уступает другим видам транспорта, он характеризуется высокой динамикой роста, а пассажиропоток по объемам перевозок превосходит другие виды транспорта.

Кроме того, актуальность темы настоящей статьи обусловлена тем, что в настоящее время многие террористические группировки используют авиационный транспорт в качестве неожиданного, сравнительно недорогого и высокоэффективного средства террористического воздействия на современное общество.

С точки зрения противодействия террористической угрозе и организации проведения таможенного контроля, воздушный транспорт является чрезвычайно важным и сложным объектом. Решение задачи проведения эффективного таможенного контроля воздушных судов и перемещаемых ими товаров невозможно без постоянного совершенствования технологий таможенного контроля и применения современных и перспективных технических средств таможенного контроля (далее – ТСТК).

Целью настоящей статьи является анализ технологии проведения таможенного контроля воздушных судов и направлений ее совершенствования на базе использования современных технических средств таможенного контроля.

Основные формы проведения таможенного контроля воздушных судов с применением технических средств. Из двенадцати форм таможенного контроля, регламентированных в действующем Таможенном кодексе Таможенного союза, наиболее часто в отношении воздушных судов применяются такие формы таможенного контроля, как таможенный осмотр, таможенный досмотр и таможенное наблюдение.

Таможенный осмотр транспортных средств – это внешний визуальный осмотр грузовых емкостей, отсеков, помещений транспортных средств, таможенных пломб, печатей и иных средств идентификации для целей таможенного контроля, проводимый уполномоченными должностными лицами таможенного органа, если такой осмотр не связан со вскрытием транспортного средства, демонтажем и нарушением целостности обследуемых объектов и их частей иными способами.

В соответствии со ст. 116 ТК ТС таможенный досмотр – это проводимый уполномоченными должностными лицами таможенного органа осмотр транспортных средств, связанный со снятием пломб, печатей и иных средств идентификации, вскрытием грузового помещения транспортного средства либо емкостей, контейнеров и иных мест, где находятся или могут находиться товары. Фактически любые действия должностных лиц таможенных органов, связанные с разборкой, демонтажем или нарушением целостности обследуемых объектов и их частей, независимо от применяемого способа, можно назвать досмотром [1].

Технологии реализации вышеуказанных форм таможенного контроля воздушных судов имеют много общего, но содержат и ряд существенных отличий.

Особенности технологии проведения таможенного контроля воздушных судов. В конструкции воздушного транспорта имеется значительное количество мест и зон (как внутри, так и снаружи), как правило, являющихся труднодоступными для непосредственного визуального контроля ввиду особенностей конструкции воздушного судна, поэтому проведение эффективного таможенного контроля посредством только таможенного осмотра является затруднительным и требуется проведение более глубокой формы таможенного контроля, а именно таможенного досмотра.

Основное внимание при проведении таможенного досмотра воздушных судов, прибывающих и убывающих с таможенной территории Евразийского экономического союза,

уделяется тем зонам самолета, которые могут быть использованы для провоза товаров, сокрытых от таможенного контроля, как пассажирами, так и членами экипажей воздушных судов [2].

Применение технических средств таможенного контроля позволяет значительно сократить время поиска и обнаружения сокрытых вложений в процессе проведения таможенного контроля различных типов воздушных судов отечественного и зарубежного производства.

Технология проведения таможенного досмотра должна учитывать особенности устройства воздушного судна, наличие автономных трапов, позволяющих выходить из самолета на летное поле и входить обратно, наличие межпотолочного пространства в салоне, межбортового пространства в багажных отсеках, что способствует увеличению мест возможного сокрытия товаров.

Указанные особенности должны учитываться как при определении количества должностных лиц таможенных органов, задействованных в проведении таможенного досмотра, так и при выборе технических средств таможенного контроля, которые необходимо применить в данной ситуации.

Как правило, досмотр воздушного судна начинается с кабины экипажа, представленной на рис. 1. Далее осуществляется досмотр пассажирских салонов, досмотр ручной клади и багажа экипажа.



Рис. 1. Досмотр кабины экипажа воздушного судна с применением ТСТК

Проводится визуальный осмотр и при необходимости досмотр воздушного судна снаружи. Досматривается передняя стойка шасси, технические люки, отсеки, ниша для уборки средней стойки основного шасси, боковые стойки, отсек системы кондиционирования воздуха и ниши для огнетушителей, представленные на рис. 2, туалеты, люки для надувных плотов и пространство над ними, ниши для огнетушителей.



Рис. 2. Досмотр отсека системы кондиционирования воздуха и ниши для огнетушителей

Далее проводится осмотр (досмотр) контейнеров надувных трапов, ниш для бытового имущества над лестницей, багажных отсеков, шкафов для кислородных баллонов и бытового имущества, кресел пассажиров и багажных полок.

В зависимости от типа досматриваемого воздушного судна могут досматриваться технические люки в проходе салона, технические люки у аварийных выходов по бортам, технический люк в центре салона и другие места возможного обнаружения тайников и сокрытых вложений.

При проведении таможенного контроля воздушных судов применяется целый ряд современных технических средств таможенного контроля.

Технические средства таможенного контроля, применяемые при проведении таможенного осмотра (досмотра) воздушных судов. Использование комплекта технических средств «Авиатор» (далее – КТС «Авиатор») позволяет значительно сократить время поиска и обнаружения сокрытых вложений и тайников в процесс проведения таможенного контроля различных типов воздушных судов отечественного и зарубежного производства. Это унифицированное оперативно-техническое средство таможенного контроля, которое предназначается для проведения инструментального углубленного таможенного досмотра в любое время года при различных погодных условиях и освещенности с целью обнаружения и визуального обследования посторонних сокрытых предметов.

КТС «Авиатор» представляет собой набор технических средств, позволяющих оперативно изменять свою конфигурацию в зависимости от решаемых задач при таможенном досмотре воздушного судна и состоит из следующих основных составных частей:

- портативного устройства видеонаблюдения;
- комплекта быстросъемных взаимозаменяемых телевизионных камер цветного и монохромного изображения с встроенными элементами подсветки;
- комплекта элементов удлинительных (досмотровых штанг различной длины: жестких досмотровых штанг – короткой, длинной и полужесткой штанги, для доставки телевизионных камер в зону досмотра);
- блока автономного питания;
- комплекта соединительных кабелей;
- специализированного программного обеспечения;
- комплекта одиночного ЗИП-О;
- футляра для укладки, переноски и хранения КТС. Общий вид КТС «Авиатор» представлен на рисунке 3.



Рис. 3. Общий вид КТС «Авиатор»

Для удобства работы с короткой штангой при досмотре она оснащена съемным монитором-видеоискателем, который позволяет автоматически изменять наклон данного монитора, при изменениях наклона самой штанги в процессе работы.

КТС «Авиатор» обеспечивает возможность решения следующих задач: проведение оперативного таможенного досмотра труднодоступных мест внутри воздушного судна (пассажирские салоны, туалеты, гардеробы, оборудование кухни, багажное отделение, кабина пилотов, служебные отсеки, технологические люки и т.д.); скрытых мест внутри воздушного судна (скрытые зоны, узкие и длинные полости элементов конструкции), труднодоступных и скрытых мест снаружи воздушного судна (ниши и специальные гондолы для убирания шасси, технологические полости, люки, съемные панели и т.п.).

Кроме того, комплекс дает возможность оперативного документирования хода и результатов таможенного контроля непосредственно на месте проведения досмотра, а также позволяет проводить оперативное изменение конфигурации комплекта (смену удлинительных элементов с 60 до 200 см или с 120 до 450 см, в том числе съемных телевизионных камер) без отключения питания. Конструктивно предусмотрена возможность одновременного применения двух телевизионных камер с целью документирования внутреннего вида обследуемой зоны и ее привязки к конкретному месту досмотра.

Еще одним техническим средством, эффективно используемым при проведении таможенных осмотров и досмотров воздушных судов, является комплект технических средств «Спрут» (далее – КТС «Спрут»).

Приборы серии КТС «Спрут» – одна из новинок рынка досмотровой техники, имеющая существенное преимущество, заключающееся в использовании беспроводных технологий при взаимосвязи с устройствами видеонаблюдения на базе Android.

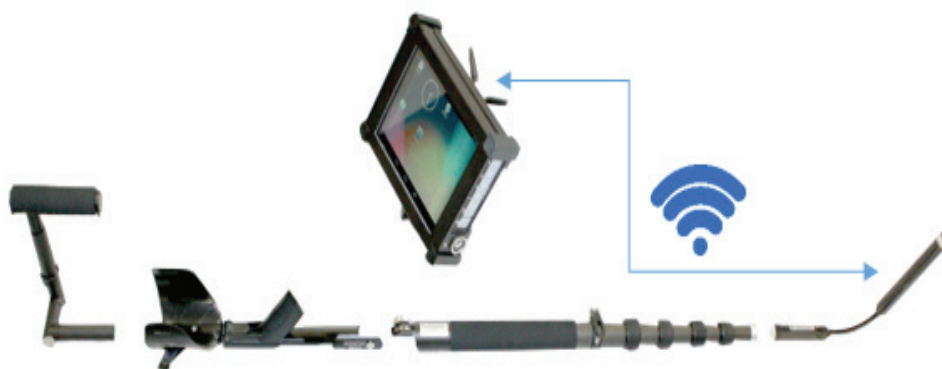


Рис. 4. Комплектация КТС «Спрут»

Вариативность насадок позволяет применять прибор при выполнении различных задач. Например, если необходимо заглянуть в технологическую нишу или отсек, то удобно использовать камеру со сверхширокоугольным объективом на гибкой стойке.

Если производить осмотр большой ниши или пространства сквозь небольшое отверстие без возможности перемещения оператора в стесненном пространстве, удобно использовать камеру на эндоскопической насадке, поворотом которой можно дистанционно управлять в двух взаимно перпендикулярных плоскостях.

Комплектация прибора включает следующее:

- набор штанг различной длины для поверхностного и углубленного осмотра / досмотра транспортных средств и стационарных сооружений;
- варианты мониторов на базе планшетного компьютера;
- локтевой упор для универсальности использования прибора;
- различные комбинации насадок с камерами.

Встроенная интеллектуальная подсветка, включающаяся при пониженной освещенности (дальность наблюдения исследуемого объекта при использовании подсветки до 2 м). Также возможна организация записи результатов видеонаблюдения «on-line» на удаленный компьютер, что позволяет осуществлять оперативное управление процессом таможенного досмотра воздушного судна [3].

Помимо указанных технических средств таможенного контроля при проведении таможенных досмотров и осмотров воздушных судов, успешно применяются досмотровый комплект «Поиск-МР», предназначенный для досмотра труднодоступных мест воздушных средств в условиях малой освещенности и полной темноты, а также досмотровый комплект «Калейдоскоп-профи», позволяющий осуществлять проведение мероприятий по выявлению взрывоопасных предметов, контрабанды, оружия, средств терроризма.

С целью поиска взрывчатых и наркотических веществ на борту воздушного судна в ходе исследуемых форм таможенного контроля активно применяется прибор SABRE 5000, который является самым компактным и легким из представленных на рынке, трехрежимным портативным обнаружителем следов взрывчатых, наркотических, боевых и промышленных отравляющих химических веществ, использующий метод спектрометрии подвижности ионов [4].

Обнаружение и идентификация веществ осуществляются путем сравнения результатов анализа пробы с эталоном, хранящимся в памяти. Универсальный детектор SABRE 5000 способен анализировать следы как твердых, так и газообразных веществ. Переключение на различные режимы занимает всего несколько секунд.

Перспективные направления использования технических средств при проведении таможенного контроля воздушных судов. В приборах серии КТС «Спрут» впервые реализован в досмотровых системах удаленный видеоконтроль. С помощью данной функции появилась возможность удаленно наблюдать за осматриваемым объектом через монитор с большей диагональю в стационарном таможенном пункте видеонаблюдения, посредством раций корректировать ход осмотра и оперативно реагировать при возникновении внештатных ситуаций. Данная особенность позволяет дистанционно руководить проведением контрольных мероприятий высококвалифицированным в данной области должностным лицам таможенных органов.

После выполнения вышеперечисленных операций в ходе применения досмотровых систем одновременно может осуществляться передача телевизионного сигнала и на устройство видеозображения (смартфон), и на удаленный монитор стационарного таможенного поста или мобильного таможенного пункта контроля.

Следующим перспективным направлением при проведении таможенных осмотров и досмотров воздушных судов является использование специальных меточных средств. Невидимые глазу контрольные метки с помощью карандашей, фломастеров конспиративно наносятся оперативными работниками на те места транспортного средства, которые в силу своих конструктивных особенностей потенциально могут использоваться в качестве тайников для укрытия и перевозки предметов контрабанды. При последующем таможенном контроле данного транспортного средства эти метки считываются специальными приборами.

Для этих целей применяются специальные люминесцентные пасты и чернила, которые невидимы в обычных условиях, но под действием ультрафиолетовых или инфракрасных лучей светятся.

Метка наносится на чистую твердую поверхность. Для нанесения метки пригодны самые разнообразные материалы: искусственная и натуральная кожа, металл, пластмасса, дерево и т.д. Допускается пометка упаковочных материалов: клейкой ленты, бечевки, а также элементов крепления – винтов, гаек, шурупов и т.п.

О подлинности предмета судят по характерному свечению метки, возникающему после высыхания растворителя, в ультрафиолетовых лучах с длиной волны 365 нм.

Таким образом, проведенный анализ технологии таможенного контроля воздушных судов показал, что для достижения максимальной эффективности таможенного контроля не всегда представляется возможным ограничиться таможенным осмотром воздушного судна. Учитывая технические особенности объекта контроля, проведение исключительно внешнего, визуального осмотра без вскрытия грузовых и иных отсеков и полостей воздушного судна не позволяет достичь максимальной эффективности таможенного контроля. В этой связи целесообразно, с учетом системы управления рисками, проводить

таможенный досмотр воздушных судов. Имеющиеся в арсенале таможенных органов современные технические средства таможенного контроля позволяют существенно снизить время проведения таможенного досмотра, уменьшить трудозатраты должностных лиц таможенных органов, а также выявить предметы таможенных правонарушений при таможенном контроле любых типов воздушных судов. Перспективными направлениями использования технических средств таможенного контроля при осуществлении контроля воздушных судов являются использование специальных меточных средств и преимуществ беспроводных технологий передачи информации.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Щерба М. Ю., Безуглов Д. А., Шевчук П. С. Особенности применения технических средств таможенного контроля при проведении отдельных форм таможенного контроля : учеб.-метод. пособие. Ростов н/Д : Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2016. 180 с.
2. Шевчук П. С., Попов О. Р. Теория и практика применения технических средств таможенного контроля : учеб. пособие. Ростов н/Д : Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2005. 198 с.
3. Целигоров Н. А., Щерба М. Ю. Использование принципов работы систем для неконтактной идентификации багажа физических лиц при проведении таможенного контроля // Вестник Донского государственного технического университета. 2015. Т. 15. № 4 (83). С. 123–129.
4. Шевчук П. С., Щерба М. Ю. Повышение эффективности обеспечения радиационной безопасности при проведении чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года // Особенности государственного регулирования внешнеторговой деятельности в современных условиях : материалы науч.-практ. конф. (Ростов-на-Дону, 19–20 ноября 2015 г.). Российская таможенная академия, Ростовский филиал. 2015. С. 149–155.

S.P. Shevchuk, M.Yu. Shcherba

PERFECTION OF TECHNOLOGY OF CUSTOMS CONTROL OF AIRCRAFT WITH THE USE OF TECHNICAL MEANS OF CUSTOMS CONTROL

In the article the analysis of the most effective forms of customs control of vehicles of international transport (aircraft). Peculiarities of application of forms of customs control with the use of advanced technical means of customs control. The proposed options take advantage of wireless technologies and specific tagging of funds when carrying out customs control with the use of technology.

Keywords: *customs inspection; customs clearance; customs control equipment; concealed attachment; stash, wireless technology; special tagging tool.*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАМОЖЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 339.543:004.7

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ИНФОРМИРОВАНИЕ – НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ В ТАМОЖЕННОМ КОДЕКСЕ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

@ 2016 г. А.Е. Гавричев

В статье представлен обзор проекта Таможенного кодекса Евразийского экономического союза в части, посвященной предварительному информированию. Дан сравнительный анализ нормативных актов, действующих в настоящее время и планируемых к принятию после вступления в силу Таможенного кодекса. Работа может быть использована при планировании деятельности, связанной с ввозом товаров и транспортных средств на территорию Евразийского экономического союза, подпадающих под процедуру обязательного предварительного информирования.

Ключевые слова: информационная технология; предварительное информирование; проект Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

Предварительное информирование как процесс представления таможенным органам сведений в электронном виде о товарах, предполагаемых к перемещению через таможенную границу Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), транспортных средствах международной перевозки таких товаров, времени и месте прибытия товаров на таможенную территорию ЕАЭС, пассажирах, прибывающих на таможенную территорию ЕАЭС, получило существенное развитие в проекте Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) [1].

В ЕАЭС институт обязательного предварительного информирования таможенных служб о ввозимых товарах и транспортных средствах начал формироваться в 2012 году. В настоящее время у перевозчиков, ввозящих товары на территорию ЕАЭС, есть обязанность подавать предварительную информацию (далее – ПИ) при ввозе товаров автомобильным транспортом (в соответствии с Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 года № 899) [2] и железнодорожным транспортом (в соответствии с Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 17 сентября 2013 года № 196) [3]. В соответствии с Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 1 декабря 2015 года № 158 [4] с апреля 2017 года подобная норма распространится и на авиаперевозки. В перспективе предварительное информирование охватит все виды транспорта.

Целесообразность представления ПИ вызывает у перевозчиков и иных заинтересованных лиц массу вопросов. Участники внешнеэкономической деятельности не видят для себя преимуществ в заведомо поданных сведениях, а потому в подавляющем большинстве считают ПИ обременительной нормой, попросту растрачивающей ресурсы бизнеса.

Кроме этого, практика предварительного информирования выявила ряд проблем, имеющих системный характер. Например, при осуществлении перегрузки (перевалки) товаров на территории пункта пропуска, до начала оформления таможенной процедуры, информация о транспортном средстве, на котором прибыл товар, не имеет для таможни практического интереса, а информация о транспортном средстве, на которое загружается товар, подчас становится доступной только в процессе перегрузки.

Основная цель ТК ЕАЭС в части предварительного информирования – перевести существующую норму из разряда обременений в разряд упрощений для участников

ВЭД, а также предоставить таможенным и иным (!) контролирующим органам дополнительные возможности для более качественного и оперативного решения стоящих перед ними задач.

В связи с этим ТК ЕАЭС содержит несколько принципиально новых, прогрессивных подходов.

Во-первых, ПИ теперь разделена на два блока информации: обязательный и факультативный. Обязательный блок, как следует из названия, представляется в обязательном порядке и содержит сведения, необходимые для допуска ввоза товара на таможенную территорию ЕАЭС. Это, в первую очередь, информация, необходимая таможенным органам для осуществления такой функции, как защита национальной безопасности, и используется для оценки рисков и принятия предварительного решения о выборе объектов, форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля.

Во-вторых, предварительная информация может представляться в виде электронного документа. Таким образом, эта информация становится юридически значимым документом. В этом случае факультативный блок начинает играть существенную роль, а именно, факультативный блок по желанию лица, подающего информацию, наполняется теми или иными сведениями. Например, при следовании груза под таможенной процедурой таможенного транзита перевозчик, в целях минимизации временных потерь, вправе предоставить заранее сведения, необходимых для оформления транзитной декларации. Кроме таможенного транзита, информация, поданная в соответствующем объеме, может использоваться при совершении таможенных операций, связанных с уведомлением о прибытии товаров на таможенную территорию ЕАЭС, помещением товаров на временное хранение, таможенным декларированием, а также иных таможенных операций, определяемых Комиссией.

Необходимо отметить важный момент: после прибытия товаров на таможенную территорию ЕАЭС заинтересованное лицо должно явным способом заявить о намерении использовать ПИ в качестве уведомления о прибытии, транзитной декларации и пр.

Как и в действующем законодательстве, ПИ подается таможенному органу государства, на территории которого расположено планируемое место перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС, до ввоза товаров на таможенную территорию ЕАЭС. Это значит, кроме прочего, что при подаче ПИ в виде электронного документа, лицо, предоставляющее ПИ, должно иметь действующую электронную цифровую подпись (электронную подпись). Это ставит определенные ограничения, так как получить такую подпись имеет право исключительно лицо, представляющее государство (в состав подписи входит данные о ИНН).

Принципиальных новшеств, связанных со способами подачи ПИ, также не предусмотрено. ПИ может быть представлено с использованием ресурсов сети Интернет путем взаимодействия информационной системы таможенного органа и информационных систем лиц, представляющих ПИ. Кроме этого, Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК) дано право, при необходимости, определить иные способы предоставления ПИ при необходимости.

Как уже было сказано, предварительная информация носит обязательный характер. Государствам – членам ЕАЭС дано право устанавливать ответственность за непредставление таможенным органам ПИ или за нарушение сроков ее представления. Фактом, свидетельствующим об исполнении перевозчиком требования представления ПИ, является наличие регистрационного номера. В случае несоответствия в части объема сведений из обязательной части ПИ не будет зарегистрирована. Если же объема сведений в ПИ для использования, например, при оформлении таможенной процедуры таможенного транзита будет недостаточно, то такая ПИ будет зарегистрирована.

Тем не менее, ТК ЕАЭС делает ряд исключений, для которых представление ПИ не является обязательным. Во-первых, это товары для личного пользования, перемещаемые физическими лицами; во-вторых, это товары, пересылаемые в международных почтовых отправлениях; в-третьих, – товары дипломатических представительств.

Кроме этого, не попадают под обязательное представление информации товары, перемещаемые трубопроводным транспортом и по линиям электропередачи, а также перемещаемые для ликвидации стихийных бедствий, аварий, катастроф, воинские грузы. Сделано исключение для товаров ЕАЭС, перевозимых через территории третьих стран, это актуально будет для товаров ЕАЭС, перемещаемых, например, из Республики Армения или Калининградской области. ЕЭК может определить иные случаи непредставления ПИ.

Еще один из важнейших аспектов – возможность передачи ПИ иным государственным органам своего государства (в части их касающейся), если такая информация необходима указанным органам для выполнения задач и осуществления функций, возложенных на них законодательством с соблюдением требований законодательства по защите государственной, коммерческой и/или иной охраняемой законодательством тайны (секретов). Эта новая возможность является элементом механизма Единого окна.

Этот механизм позволяет, единожды подав информацию, не подавать ее повторно. В этом случае таможенные органы становятся информационным интегратором всех государственных контролирующих органов на границе.

Большая роль отведена решениям ЕЭК, принимаемым в развитие ТК ЕАЭС. Решениями ЕЭК в зависимости от вида транспорта, которым осуществляется перевозка товаров, и целей ее использования будут определяться состав, порядок и сроки представления ПИ, порядок формирования и использования ПИ, лица, которые обязаны либо вправе представлять ПИ таможенным органам. За ЕЭК закрепляется компетенция в определении структуры и формата ПИ. В настоящее время вследствие отсутствия такой компетенции ЕЭК может выпускать только рекомендации в этой части [5], [6].

Основные нормы, посвященные ПИ, содержатся в статье 11 ТК ЕАЭС, кроме этого ссылки на ПИ есть в статьях о прибытии, таможенной декларации, предварительном таможенном декларировании.

Переходными положениями ТК ЕАЭС предусмотрено, что до вступления в силу решений Комиссии, определяющих полный спектр права в части ПИ по отдельным видам транспорта, ПИ представляется таможенным органам в случаях и порядке, предусмотренных актами Комиссии и принятыми в соответствии с Соглашением о представлении и об обмене предварительной информацией о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза, от 21 мая 2010 года [7].

Таким образом, после подписания Договора о Таможенном кодексе ЕАЭС, планируемом в ходе Высшего Евразийского экономического совета в декабре 2016 года в максимально сжатые сроки ЕЭК необходимо будет принять комплекты решений о предварительном информировании в зависимости от вида транспорта. Предварительная работа по разработке этих решений уже начата. В настоящее время при Консультативном комитете по взаимодействию контролирующих органов на таможенной границе Евразийского экономического союза создается экспертная группа по предварительному информированию, основной задачей которой будет доработка (разработка при необходимости) решений, распоряжений и рекомендаций Коллегии ЕЭК, связанных с предварительным информированием.

Комплект решений по каждому виду транспорта (автомобильному, железнодорожному, авиационному и морскому) будет включать в себя как минимум следующие решения: о составе сведений, лицах, которые обязаны/вправе представлять ПИ, сроках представления, порядке/порядках представления, формирования и использования ПИ, структуре о формате ПИ.

Резюмируя вышесказанное, отметили, что благодаря ТК ЕАЭС предварительное информирование будет способствовать эффективному использованию прогрессивных технологий автоматической обработки данных информационными системами без участия человека, а также минимизировать использование бумажного документооборота, что, безусловно, повлияет на снижение времени производства таможенных операций.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. О проекте Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] : распоряжение Евразийского межправительственного совета № 13 от 12.08.2016: официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01411004/ico_15082016_13 (дата обращения: 30.08.2016).
2. О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза автомобильным транспортом [Электронный ресурс] : решение Комиссии таможенного союза № 899 от 9.12.2011: официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0144769/cuc_20122012_899 (дата обращения: 30.08.2016).
3. О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на единую таможенную территорию Таможенного союза железнодорожным транспортом [Электронный ресурс] : решение Коллегии Евразийской экономической комиссии № 196 от 17.09. 2013: официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0143767/clcd_18092013_196 (дата обращения: 30.08.2016).
4. О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза воздушным транспортом [Электронный ресурс] : решение Коллегии Евразийской экономической комиссии № 158 от 1.12.2015: официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0148998/clcd_01122015_158 (дата обращения: 30.08.2016).
5. Об электронном взаимодействии при представлении предварительной информации о товарах, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза железнодорожным транспортом [Электронный ресурс] : рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии № 27 от 10.11.2015: официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0148881/clcr_12112015_27 (дата обращения: 30.08.2016).
6. Об электронном взаимодействии при представлении предварительной информации о товарах, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза воздушным транспортом [Электронный ресурс] : рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии № 5 от 12.04.2016: официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01410031/clcr_14042016_5 (дата обращения: 30.08.2016).
7. Соглашение о представлении и об обмене предварительной информацией о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза от 21 мая 2010 [Электронный ресурс] : официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0149537/itot_17052013 (дата обращения: 30.08.2016).

A.E. Gavrichev

PRELIMINARY INFORMATION – NEW POSSIBILITIES IN CUSTOMS CODE EURASIAN ECONOMIC UNION

The paper gives an overview of the draft customs code of the Eurasian economic union in part, on preliminary information. A comparative analysis of normative acts currently in force and planned to be taken after the entry into force of the Customs code. The work can be used for planning activities associated with the importation of goods and vehicles on the territory of the Eurasian economic union that fall under the compulsory procedures provided preliminary information.

Keywords: *information technology; preliminary information; draft customs code of the Eurasian economic union.*

УДК 342.951:339.543(091)

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ВЕДОМСТВЕННОГО (АДМИНИСТРАТИВНОГО) ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

@ 2016 г. А.П. Мясников, Е.В. Миллеров

Статья посвящена рассмотрению исторического опыта правового регулирования института ведомственного (административного) обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. Детально проанализированы исторические этапы развития данного института таможенного права, а также его перспективы в контексте ожидаемого нового таможенного законодательства.

Ключевые слова: таможенные органы; решения; действия; бездействие; обжалование; ведомственный порядок; исторический опыт; перспективы.

Институт ведомственного (административного) обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц в таможенном законодательстве является относительно молодым. Вместе с тем, нельзя не отметить, что исследованию особенностей и проблем данного института в последние годы посвящено немало научных трудов различных авторов [1–12], причем целый ряд – на диссертационном уровне [13–16]. Такой интерес ученых вполне объясним ростом количества поступающих жалоб в таможенные органы. Если посмотреть этот показатель, например, даже только по центральному аппарату ФТС России за последние десять лет, то очевидно существенное увеличение количества поступивших жалоб на решения, действия (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц [17] (табл. 1). Все это говорит об актуальности исследования практики применения данного института таможенного права, в том числе его исторического аспекта.

Таблица 1

**ДАННЫЕ О ПОСТУПЛЕНИИ НА РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ
В ЦЕНТРАЛЬНЫЙ АППАРАТ ФТС РОССИИ (2005, 2010, 2015 гг.)**

2005 г.	2010 г.	2015 г.
151	289	404

Некоторые авторы, исследовавшие исторический аспект данного института, говорят о том, что впервые в истории развития таможенного законодательства процедура обжалования была предусмотрена лишь в Таможенном кодексе РФ 1993 г. (раздел XIII этого ТК). С этого момента жалоба на решения, действия (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц приобрела статус специальной административной жалобы, поскольку стала отвечать всем соответствующим данному виду правовым признакам [16, с. 14]. Действительно, правовой институт ведомственного обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц был сформирован только в Таможенном кодексе РФ 1993 г.

В предыдущих кодексах обжалованию были посвящены лишь некоторые нормы, не объединенные законодателем в самостоятельный правовой институт. Так, например, в первом советском Таможенном кодексе СССР 1928 г. ведомственному обжалованию решений и действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов были посвящены несколько норм, размещенных в разных его главах. В ст. 5, 8, 20 Кодекса была закреплена компетенция по рассмотрению таких жалоб, порядок обжалования действий таможенников по досмотру предусматривались ст. 90–92 главы VII «О досмотре грузов» [18].

В разделе четвертом «О порядке взыскания таможенных пошлин и сборов, а также штрафов за нарушения таможенных постановлений» ТК СССР 1928 г. имелась норма (ст. 188), предусматривавшая порядок обжалования решений таможенных органов по взысканию таможенных платежей.

Таможенный кодекс СССР 1964 г., в отличие от предыдущего Кодекса, вопросы ведомственного обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов регламентировал более скромно. Так, уже не было норм об обжаловании в главе, предусматривавшей порядок проведения таможенного досмотра (гл. 8 «Досмотр и выпуск грузов»). Если не брать во внимание нормы, предусматривавшие порядок обжалования по делам о контрабанде и другим нарушениям таможенных правил, то относительно интересующего нас вопроса, можно отметить лишь наличие в Кодексе ст. 120, предусматривавшей порядок рассмотрения жалоб на решения должностных лиц таможенных органов о взыскании таможенных платежей [19].

В Таможенном кодексе СССР 1991 г. имелось две нормы, регламентировавшие вопросы обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов. Так, в ст. 10 Кодекса предусматривался порядок обжалования неправомерных действий таможенных органов СССР и их должностных лиц, нарушающих права граждан. Согласно этой статье, жалобы на неправомерные действия таможенных органов и их должностных лиц, нарушающих права граждан, подавались и рассматривались в порядке, установленном данным Кодексом, Законом СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» и иными законодательными актами Союза ССР и республик. В ст. 11 ТК СССР 1991 г. предусматривался порядок обжалования предприятиями и организациями неправомерных действий таможенных органов СССР и их должностных лиц. Согласно данной норме жалобы предприятий и организаций на неправомерные действия таможенных органов и их должностных лиц подавались, если иное не предусмотрено данным Кодексом, в вышестоящий таможенный орган СССР. Жалоба рассматривалась и решение по ней выносилось в пятидневный срок [20].

Таможенный кодекс РФ 1993 г. в историографии нормативной регламентации порядка ведомственного обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов следует отметить особо по двум причинам. Во-первых, в данном Кодексе, в отличие от предыдущих таможенных кодексов советского периода, существенно уделено внимание вопросам обжалования. Во-вторых, нормы, регламентирующие ведомственный порядок обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов, как нами уже отмечено выше, впервые были выделены в отдельный институт таможенного права. Так, раздел XIII «Обжалование и рассмотрение решений, действий или бездействия таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц» содержал три главы, а именно гл. 56 «Общие положения об обжаловании», гл. 57 «Первоначальное обжалование» и гл. 58 «Вторичное обжалование» [21].

Остановливаясь на самых важных, на наш взгляд, аспектах правового регулирования института ведомственного обжалования ТК РФ 1993 г., отметим, что в главе общих положений (гл. 56) закреплялось применение норм указанного раздела во всех случаях обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц, за исключением обжалования мер административной и уголовной ответственности (ст. 404).

Порядок обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц включал, согласно ст. 406 Кодекса, первоначальное обжалование и вторичное обжалование.

Главу 57 «Первоначальное обжалование» открывала ст. 407, которая предусматривала порядок подачи первоначальной жалобы. Так, на решения, действия или бездействие таможенных органов Российской Федерации, а также их должностных лиц первоначальная жалоба подавалась в вышестоящий таможенный орган Российской Федерации

либо вышестоящему должностному лицу. Первоначальная жалоба на решения, действия или бездействие Государственного таможенного комитета Российской Федерации и его должностных лиц подавалась в этот же комитет. В связи с этим следует подчеркнуть, что ТК РФ 1993 г. не предусматривал альтернативы подачи первичной жалобы в суд (арбитражный суд), как это впоследствии было предусмотрено в ТК РФ 2003 г. и ФЗ РФ № 311 от 27.11.2010 «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Первоначальная жалоба, согласно ст. 408 Кодекса, подавалась в течение трех месяцев со дня уведомления лица о решении либо совершения действия. При неуведомлении лица о принятом решении первоначальная жалоба могла быть подана в течение шести месяцев с даты принятия решения. При бездействии первоначальная жалоба могла быть подана в течение трех месяцев со дня истечения трехмесячного срока после получения соответствующими таможенными органами Российской Федерации либо их должностными лицами письменной просьбы о принятии решения.

Первоначальная жалоба подлежала рассмотрению в течение месячного срока (ст. 409 Кодекса). Вышестоящий таможенный орган Российской Федерации либо ГТК России имели право продления срока рассмотрения жалобы, но не более чем на два месяца.

Согласно гл. 58 вторичные жалобы на решения, действия или бездействие таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц при проведении таможенного контроля, производстве таможенного оформления, ведении производства по делам о нарушении таможенных правил и их рассмотрении (кроме обжалования постановлений таможенных органов Российской Федерации по таким делам и актов о наложении взыскания по упрощенной форме) и по другим вопросам, не затрагивавшим экономической политики Российской Федерации, подавались в районные (городские) народные суды по месту нахождения таможенных органов Российской Федерации либо по месту работы их должностных лиц, чьи решения, действия или бездействие обжаловались. Также предусматривалось, что вторичные жалобы на решения, действия или бездействие таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц подведомственны арбитражному суду в соответствии с федеральными законами. Вторичные жалобы на нормативные акты Государственного таможенного комитета Российской Федерации, адресованные неопределенному кругу лиц, либо на правоприменительную практику в деятельности таможенных органов Российской Федерации, затрагивавших экономическую политику Российской Федерации, подавались в Конституционный Суд РФ. Иные вторичные жалобы на решения, действия или бездействие ГТК России и его должностных лиц могли быть поданы Генеральному прокурору Российской Федерации (ст. 416 Кодекса).

Сам порядок рассмотрения вторичных жалоб Кодексом не предусматривался. В ст. 417 по этому поводу говорилось, что порядок подачи, рассмотрения, разрешения вторичных жалоб и обжалования решений по ним определяется соответствующим законодательством Российской Федерации.

Институт ведомственного обжалования по Таможенному кодексу РФ 2003 г. максимально схож с ныне действующим [22] (гл. 3 ФЗ РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [23]). Так, в ТК РФ 2003 г. порядок ведомственного обжалования предусматривался главой 7 «Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц». Право на обжалование было предусмотрено в ст. 45 данного Кодекса.

Согласно ст. 46 ТК РФ 2003 г. решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц могли быть обжалованы, как и сегодня, в таможенные органы и (или) в суд, арбитражный суд.

Подача жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица в таможенные органы не исключала возможности одновременной или последующей подачи жалобы аналогичного содержания в суд, арбитражный суд. Жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, поданная в таможенные органы и в суд, арбитражный суд, рассматривалась судом или арбитражным судом.

Как и в ныне действующем таможенном законодательстве, порядок подачи, рассмотрения и разрешения направляемых в таможенные органы жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц устанавливался гл. 7 ТК РФ 2003 г. и применялся в случаях обжалования любых решений, действий (бездействия) таможенных органов или их должностных лиц, за исключением постановлений таможенных органов (должностных лиц таможенных органов) по делам об административных правонарушениях, а также иных решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, в отношении которых предусматривался специальный порядок обжалования.

Порядок подачи жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица (ст. 47 ТК РФ) практически аналогичен ныне действующему.

Не видим мы различия и в сроках рассмотрения жалоб в сравнении с ныне действующими сроками в ФЗ РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 48 ТК РФ 2003 г.).

Право на восстановление срока для подачи жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица было прописано в ст. 49 Кодекса.

Требования к форме и содержанию жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица предусматривались в ст. 50 Кодекса. Как и в настоящее время, жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица должна была подаваться в письменной форме, с подписью лица, обратившегося с жалобой.

Последствия подачи жалобы на решение, действие таможенного органа или его должностного лица были предусмотрены ст. 51 ТК РФ. Эта норма практически аналогична по содержанию ныне действующей ст. 43 ФЗ РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Основания для отказа в рассмотрении жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица по существу были предусмотрены в ст. 52 ТК РФ (их 4 против 9 сегодняшних оснований, предусмотренных ст. 44 ФЗ РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

Решение об отказе в рассмотрении жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица по существу принималось не позднее трех дней со дня поступления указанной жалобы, что является более сжатым сроком в сравнении с ныне действующим (не позднее пяти рабочих дней согласно ст. 44 ФЗ РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

Право отзыва жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица до принятия по ней решения предусматривалось ст. 53 Кодекса.

Согласно ст. 54 ТК РФ жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа подлежала рассмотрению вышестоящим таможенным органом. В свою очередь, жалоба на решение, действие (бездействие) должностного лица таможенного органа рассматривалась таможенным органом, в котором проходило службу (замещало государственную должность) это лицо, а жалоба на решение, действие (бездействие) начальника таможенного органа – вышестоящим таможенным органом. В этом существенное отличие от действующей сегодня ст. 46 ФЗ РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», т.к. согласно этой норме, жалоба как на решение, действие (бездействие) таможенного органа, так и его должностного лица рассматривается вышестоящим таможенным органом.

Сроки рассмотрения жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица предусматривались ст. 55 ТК РФ, они аналогичны сегодняшним (в течение одного месяца со дня ее поступления, с правом продления еще на месяц).

Виды решений таможенного органа по жалобе на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица предусматривались ст. 56 ТК РФ (они аналогичны видам решений, предусмотренным сегодня ст. 48 ФЗ РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

В ст. 57 ТК РФ предусматривался упрощенный порядок обжалования решения, действия (бездействия) должностного лица таможенного органа. Содержание его практически аналогично ныне действующему упрощенному порядку, однако следует отметить, что согласно ст. 57 ТК РФ рассмотрение жалобы на решение, действие (бездействие) должностного лица таможенного органа в упрощенном порядке осуществлялось безотлагательно, и решение по ней должно было приниматься незамедлительно. В соответствии с предусматривающей сегодня упрощенный порядок обжалования ст. 49 ФЗ РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», рассмотрение такой жалобы должно осуществляться безотлагательно, и решение по ней приниматься незамедлительно, но не позднее трех часов с момента ее подачи. Таким образом, ныне действующее таможенное законодательство конкретизировало максимально возможный срок рассмотрения жалобы в упрощенном порядке, а именно три часа.

Завершая сравнительно-правовой анализ институтов ведомственного обжалования, предусмотренных ТК РФ 2003 г. и ФЗ РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», нельзя не отметить появление в указанном Законе статьи, предусматривающей полномочия лиц при обжаловании (ст. 39), ведь подобной нормы ТК РФ 2003 г. не предусматривал. В ст. 39 сегодня закреплена возможность участия в обжаловании законных представителей (перечень лиц, имеющих право быть законными представителями перечислены в п. 2 ст. 39), а также представителей (которыми согласно п. 4 ст. 39 могут выступать адвокаты и иные оказывающие юридическую помощь лица). Появление данной нормы в правовом регулировании института ведомственного (административного) обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, говорит, на наш взгляд, о серьезном шаге в развитии данного института таможенного права.

Еще одной отличительной чертой современной правовой регламентации указанного института является то, что главенствующий нормативно-правовой акт регулирования таможенного дела сегодня на нашей таможенной территории, а именно Таможенный кодекс ТС, не содержит анализируемый институт таможенного права, отослав в ст. 9 данные вопросы регулирования к национальному законодательству государств-членов данного Союза [24]. В нашей стране, как уже было сказано выше, этот институт предусмотрен главой 3 Федерального закона РФ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

В ближайшее время ожидается вступление в силу Таможенного кодекса ЕАЭС, из его Проекта, а именно ст. 356, видно, что институт ведомственного (административного) обжалования не будет перенесен из законодательства государств-участниц данного Союза в ТК ЕАЭС, т.е. этот институт таможенного права, как говорится, останется «по старым квартирам» [25]. Принятие нового ТК ЕАЭС одной из своих целей имеет минимизацию отсылочных норм к другим нормативно-правовым актам. Наличие большого их количества в ныне действующем ТК ТС явилось следствием отсутствия единого мнения по регулируемым этими нормами вопросам в процессе внутригосударственного согласования данного Кодекса, что собственно и сегодня является основной проблемой в принятии ТК ЕАЭС. Вместе с тем, мы не считаем, что институт ведомственного (административного) обжалования настолько специфичен для каждой из стран государств-участниц ЕАЭС, что делает невозможным его включение в Таможенный кодекс ЕАЭС.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Гамидуллаева Х. С. Некоторые актуальные вопросы обжалования действий и решений таможенных органов и их должностных лиц // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. 2011. № 2 (11). С. 41–46.
2. Гречкина О. В. Особенности досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2009. № 2. С. 228–234.
3. Давыдова Е. В. О некоторых аспектах обжалования решений, действий (бездействий) таможенных органов РФ // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 5 (60). С. 259–261.

4. *Липович Н. К.* Административный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц // Бизнес, менеджмент и право. 2007. № 2 (14). С. 90–97.
5. *Миллеров Е. В., Дрыганов А. В.* О понятийном аспекте жалобы в области таможенного дела // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2015. № 12 (114). С. 72–73.
6. *Миллеров Е. В., Назаров А. В.* О некоторых вопросах совершенствования правового регулирования рассмотрения жалоб в таможенных органах // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2015. № 12 (114). С. 74–75.
7. *Подзорова Г. В.* Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 53–56.
8. *Трунина Е. В.* Порядок обжалования решений и действий (бездействия) таможенных органов РФ и их должностных лиц при предоставлении государственных услуг: современное состояние и пути совершенствования // Таможенное дело. 2015. № 4. С. 27–32.
9. *Трунина Е. В.* О некоторых вопросах правоприменительной практики обжалования решений и действий (бездействия) таможенных органов РФ и их должностных лиц // Право и экономика. 2015. № 8 (330). С. 74–77.
10. *Федоткин В. В.* Право на обжалование решений и действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2012. № 3. С. 88–102.
11. *Хлуднева А. С.* Административное обжалование как способ обеспечения гарантий прав и свобод граждан в сфере таможенных правоотношений // Таможенное дело. 2010. № 3. С. 8–11.
12. *Черняков И. В.* Порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц // Таможенное дело. 2010. № 1. С. 16–20.
13. *Азаров Ю. Ф.* Особенности рассмотрения жалоб граждан и юридических лиц на действия таможенных органов России (административно-правовой аспект) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14; Московский гуманитарный университет. М. 2006. 28 с.
14. *Давыдова Е. В.* Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14; Российский университет дружбы народов. М. 2008. 22 с.
15. *Шеметов М. Н.* Административно-правовое регулирование производства по жалобам в таможенных органах Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14; Московский гуманитарный университет. М. 2010. 24 с.
16. *Горбунов С. С.* Правовой институт оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации: материальный и процессуальный аспекты : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14; Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2012. 28 с.
17. Сведения о деятельности ФТС России / Обзоры обращений граждан и организаций в ФТС России [Электронный ресурс] : официальный сайт ФТС России. URL. Режим доступа: www.customs.ru (дата обращения 02.08.2016).
18. Таможенный кодекс Союза ССР (утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР 19.12.1928) (утратил силу). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
19. Таможенный кодекс СССР (утв. Указом Президиума ВС СССР от 05.05.1964) (утратил силу). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»
20. Таможенный кодекс СССР (утв. ВС СССР 26.03.1991 № 2052-1) (утратил силу). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
21. Таможенный кодекс Российской Федерации (утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1) (документ утратил силу). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
22. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (ред. от 28.11.2009) (документ утратил силу). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

23. О таможенном регулировании в Российской Федерации : Федер. закон № 311-ФЗ от 27.11.2010 : с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

24. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне Глав государств от 27.11.2009 г. № 17) (ред. от 10.10.2014, с изм. от 08.05.2015). Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

25. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (проект) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс] <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/projects/Lists/ProjectsList/Attachments/282/2%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.pdf> (дата обращения 02.08.2016).

A. P. Myasnikov, E. V. Millerov

HISTORICAL AND LEGAL ASPECT OF REGULATION OF THE INSTITUTE DEPARTMENTAL (ADMINISTRATIVE) APPEAL DECISIONS, ACTIONS (INACTION) OF CUSTOMS BODIES AND THEIR OFFICIALS

The article is devoted to the historical experience of legal regulation of the institution of the departmental (administrative) appeal of decisions, actions (inaction) of customs bodies and their officials. Analyzed in detail the historical stages of development of the Institute of customs law, and its prospects in the context of the expected new customs legislation.

Keywords: *customs authorities; decisions; actions; inactions; appeal; procedure departmental; historical experience; prospects.*

УДК 347.121.2

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ДОСТУПНОСТИ ПРАВОСУДИЯ В КАССАЦИОННОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

@ 2016 г. Е.В. Демьяненко

В статье анализируются проблемы реализации права на судебную защиту при обжаловании вступившего в законную силу судебного постановления в кассационном порядке, определяются возможные направления совершенствования системы обжалования судебных решений в гражданском процессе. Автор приходит к выводу, что в настоящее время кассационное производство по Гражданскому процессуальному кодексу РФ не отвечает целям и задачам классической кассации, противоречит принципу правовой определенности.

Ключевые слова: кассационное производство; полномочия суда; судебное решение; кассационная жалоба; право кассационного обжалования.

Реализация гарантированного ст. 46 Конституции Российской Федерации права на судебную защиту, включающего право на доступ в суд и право на справедливое судебное разбирательство, определяется устройством судебной системы страны. Оптимальная организация судебной системы, четкое закрепление законодателем компетенции судов, эффективная процедура рассмотрения дел во всех судебных инстанциях создают необходимые предпосылки для реализации права на доступ к правосудию.

Важное место в механизме реализации конституционного права на судебную защиту занимает право кассационного обжалования судебных актов, вступивших в законную силу. По сложившейся правовой традиции цель кассационного производства состоит в проверке законности судебных актов, принятых нижестоящими судами, и обеспечении единства толкования закона и правоприменительной практики на всей территории государства.

Для понимания современного состояния института кассации в гражданском судопроизводстве, анализа существующих проблем необходимо вспомнить ключевые моменты развития гражданского процессуального законодательства. В советский период институт кассации («советской кассации») имел совершенно иную природу, включал в себя функции и апелляционной, и кассационной инстанций. Соответственно, цельного понимания апелляции и кассации в конце 90-х годов прошлого столетия в юридической науке, к сожалению, не имелось, а подход законодателя к формированию системы обжалования судебных актов стал результатом отсутствия концептуальных разработок в сфере судостроительства и судопроизводства. Безусловно, параллельное существование апелляционного и кассационного порядков обжалования представлялось нелогичным и нецелесообразным. В научных исследованиях по гражданскому процессуальному праву обосновывалась необходимость замены кассационного обжалования не вступивших в законную силу судебных решений и определений правом апелляционного обжалования. Однако вопреки ожиданиям в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – ГПК РФ), принятом 14 ноября 2002 года, был сохранен институт «советской кассации».

Положение изменилось только в 2012 году в связи с вступлением в силу Федерального закона № 353-ФЗ от 9 декабря 2010 года «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» [1], согласно которому Глава 40 ГПК РФ утратила силу, а Глава 41 получила название «Производство в суде кассационной инстанции». Но несмотря на изменения, четкости правовой регламентации по проверке

законности судебных постановлений не появилось, в результате произошло смешение кассационного производства и надзорного производства. При подготовке изменений гражданского процессуального законодательства в который раз не были услышаны современные процессуалисты, предлагавшие разумные научные разработки в сфере судопроизводства.

Таким образом, кассационное производство в действующей редакции ГПК РФ по существу является надзорным и не отвечает целям и задачам классической кассации. Ошибочное понимание сущности института проверки вступивших в законную силу судебных актов привело к множественности кассационных инстанций, нарушению принципа правовой определенности. Сегодня проблема реализации права кассационного обжалования очень серьезная, так как кассационная инстанция не является обязательной в гражданском судопроизводстве.

Важным моментом регламентации кассационного производства является установление в законе срока обращения в суд кассационной инстанции, что обусловлено необходимостью создания стабильности гражданского оборота. Предусмотренный ч. 2 ст. 376 ГПК РФ срок для подачи кассационной жалобы, представления по своей продолжительности составляет шесть месяцев. Заметим, что ранее срок шесть месяцев был предусмотрен для надзорного производства. Таким образом, законодатель автоматически перенес в кассационное производство срок из прежнего надзорного производства. Безусловно, теоретики и практики не поддерживают позицию законодателя, неоправданно установившего столь длительный срок на кассационное обжалование [2]. Заметим, что в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – АПК РФ) срок на кассационное обжалование составляет два месяца со дня вступления в законную силу обжалуемого судебного акта (ч. 1 ст. 276).

Лицо, обращающееся с кассационной жалобой в вышестоящий суд, полагает, что судебным актом нарушены его права и интересы и потому просит суд, как правило, отменить или изменить акт суда, вступивший в силу. При определении периода времени для обжалования судебного постановления следует исходить из принципа правовой определенности, а необоснованно длинный срок на обжалование вступившего в силу судебного акта влечет правовую неопределенность гражданских правоотношений сторон. В свою очередь, короткий срок на обжалование вступившего в силу судебного акта создает для стороны, чьи права нарушены таким судебным актом, сложности для защиты в суде вышестоящей инстанции. Нахождение разумного баланса в установлении срока обращения в суд кассационной инстанции также связано и со сроками исполнения судебного решения, вступившего в законную силу. Согласно ст. 36 ФЗ «Об исполнительном производстве» [3] требования, содержащиеся в исполнительном документе, должны быть исполнены судебным приставом-исполнителем в двухмесячный срок со дня возбуждения исполнительного производства. Если срок исполнения содержащихся в исполнительном документе требований установлен федеральным законом или исполнительным документом, то требования должны быть исполнены в срок, установленный соответственно федеральным законом или исполнительным документом.

Представляется оптимальным и разумным установить срок подачи кассационной жалобы в течение двух месяцев с момента вступления постановления суда в законную силу. Период в два месяца, на наш взгляд, позволит лицам, участвующим в деле, изучить вступивший в силу судебный акт и основательно подготовить кассационную жалобу. Срок в два месяца, на наш взгляд, согласуется с общим сроком, установленным для принудительного исполнения судебных постановлений. Срок на подачу кассационной жалобы, представления должен быть таким, чтобы гарантировать право стороны на защиту нарушенного права посредством возможности проверки решения суда и стабильность судебного акта для другой стороны.

Согласно ст. 381 ГПК РФ рассмотрение кассационной жалобы или представления делится на два этапа. Первый этап: изучение поданной кассационной жалобы, материалов, приложенных к ней, либо истребованных материалов дела единолично судьей

кассационной инстанции. По результатам изучения кассационной жалобы возможны два варианта действий: первое – передача кассационной жалобы или представления с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции; второе – отказ в передаче кассационной жалобы (представления) для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, если отсутствуют основания для пересмотра. Заметим, что такие основания законом четко не установлены, что создает условия для субъективного судейского усмотрения. Второй этап – рассмотрение кассационных жалоб, представления в судебном заседании суда кассационной инстанции.

Первое, на что обратим внимание – отсутствие в ГПК РФ четкого определения момента возбуждения кассационного производства. В соответствии с ч. 1 ст. 381 ГПК РФ судья изучает кассационные жалобу, представление по материалам, приложенным к ним, либо по материалам истребованного дела. В ГПК РФ не содержится нормы об обязанности суда принять жалобу, а истребование материалов дела для судьи кассационной инстанции необязательно (ч. 1 ст. 381, ч. 2 и 3 ст. 382 ГПК РФ). Критерии, которыми руководствуется судья, определяя дальнейшую судьбу кассационной жалобы, в ГПК РФ не установлены, соответственно, субъективное мнение судьи по делу безгранично.

Наиболее важным компонентом верховенства права является принцип правовой определенности. Сегодня по-прежнему актуальны слова российского правоведа И.А. Покровского: «Право на определенность правовых норм есть одно из самых неотъемлемых прав человеческой личности, какое только себе можно представить; без него, в сущности, вообще ни о каком «праве» не может быть речи» [4].

Европейский суд по правам человека постоянно указывает на необходимость обеспечения правовой определенности. С.Б. Поляков и А.И. Сидоренко считают, что правовую определенность по решениям Европейского суда по правам человека можно представить как ясность правовых норм, ясность порядка применения правовых норм и уверенность в окончательности результата правоприменительной деятельности [5].

Таким образом, в соответствии с правилами ГПК РФ подача жалобы не является основанием для возбуждения дела в суде кассационной инстанции, а основания для возбуждения кассационного производства произвольны и зависят от субъективной позиции судьи. Рассмотренные положения свидетельствуют о нарушении конституционного принципа доступности правосудия в стадии пересмотра судебных актов, вступивших в законную силу.

В соответствии с ч. 1 ст. 376 ГПК РФ вступившие в законную силу судебные акты могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права и законные интересы нарушены судебными постановлениями. Казалось бы, ч. 1 ст. 376 ГПК РФ закрепляет право заинтересованных лиц непосредственно инициировать кассационное производство, не обращаясь с такой просьбой к должностным лицам, однако и это не так. Решение о передаче жалобы на рассмотрение по существу принимает судья единолично, а подача жалобы не возбуждает кассационное производство автоматически.

В связи с этим обратимся к нормативной регламентации арбитражного судопроизводства в сфере обжалования судебных актов. Согласно ст. 278 АПК РФ кассационная жалоба, поданная с соблюдением требований, предъявляемых к ее форме и содержанию, принимается к производству арбитражного суда кассационной инстанции. О принятии кассационной жалобы к производству арбитражный суд выносит определение, которым возбуждается производство по кассационной жалобе (ч. 3 ст. 278 АПК РФ). При этом стоит отметить, что в результате различий в регулировании пересмотра вступивших в законную силу постановлений по ГПК РФ и АПК РФ субъекты права получают неодинаковый уровень защиты исключительно исходя из подведомственности дел. Такая норма закона прямо противоречит ч. 1 и ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации, поскольку лица, стремящиеся получить судебную защиту, оказываются в неравном положении в зависимости от того, занимаются они какой-либо экономической деятельностью или нет.

Таким образом, гражданское процессуальное законодательство закрепило передачу дела в суд кассационной инстанции для рассмотрения его в судебном заседании как дискреционное полномочие судьи, единолично определяющего судьбу кассационной жалобы. Очевидно, что существующее кассационное производство нельзя признать обязательной стадией гражданского процесса, так как оно не возбуждается подачей кассационной жалобы, представления. Подтверждением тому являются и статистические данные Ростовского областного суда по пересмотру вступивших в законную силу судебных постановлений [6]. Так, в период 6 месяцев 2015 года в Ростовский областной суд поступило 2329 кассационных жалобы, из них отказано в передаче в суд кассационной инстанции для рассмотрения жалобы по существу – 1504; истребованы дела в количестве 380, а рассмотрено кассационных жалоб по существу 33, из которых удовлетворена 31 жалоба. Для сравнения: в 2014 году в течение 6 месяцев поступило жалоб – 2423, отказано в передаче для рассмотрения по существу – 1655, истребовано дел – 266, а рассмотрено по существу только 30, из них все 30 удовлетворены.

Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что фактически сложившаяся ситуация в сфере обжалования постановлений, вынесенных судами общей юрисдикции и вступивших в законную силу, идет в разрез с целями реформирования судостроительства и судопроизводства. Современное состояние законодательной регламентации кассационного производства противоречит принципу доступности правосудия. В кассационном производстве недопустимо закрепление дискреционного полномочия судьи, который единолично решает, следует ли вносить постановление в суд кассационной инстанции для рассмотрения в судебном заседании. Право кассационного обжалования должно стать доступным для всех лиц, участвующих в деле, соответственно, стадия кассационного производства должна быть обязательной. Оценивая современное состояние гражданского процессуального законодательства, проводя сравнительный анализ с арбитражным процессуальным законодательством, неизбежно приходится говорить о необходимости очередных существенных изменений в области гражданского судопроизводства. Однако без изменения устройства системы судов общей юрисдикции внесение изменений в гражданское процессуальное законодательство напомнит неумелую заплатку и будет бессмысленно. Для решения проблемы необходима единая регламентация процедуры рассмотрения и разрешения гражданских дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. В настоящее время представляется целесообразным создание окружных кассационных судов общей юрисдикции, образованных по аналогии с федеральными арбитражными судами. Единообразие применения закона является фундаментом законности и единого правового порядка в Российской Федерации. На наш взгляд, окружная система устройства кассационных судов общей юрисдикции и законодательно закреплённая обязательность стадии кассационного производства будут способствовать решению задачи единообразия судебной практики.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : Федер. закон № 353-ФЗ от 09.12.2010 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6611.
2. Жуйков В. М. Проблемы правового регулирования проверочных производств в гражданском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 11. С. 32–45.
3. Об исполнительном производстве : Федер. закон № 229-ФЗ от 02.10.2007 // Собрание законодательства РФ. 2007. 08.10. № 41. Ст. 4849.
4. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М. : Статут, 1998. С. 89.
5. Поляков С. Б., Сидоренко А. И. Значение принципа правовой определенности в постановлениях Европейского суда по правам человека // Адвокат. 2014. № 7. С. 17.
6. Информация о количестве судебных актов, вынесенных Ростовским областным судом [Электронный ресурс] : официальный сайт Ростовского областного суда. URL: http://www.rostoblsud.ru/statistics/judicial_decisions/ (дата обращения: 12.09.2016).

E.V. Demianenko

SOME ISSUES IN PRACTICAL REALIZATION OF FREE ACCESS TO JUSTICE IN CASSATION PROCEDURE

This article is focused on research of some issues with realization of a right for justice when appealing a court decision in force. Author pinpoints possible enhancements in the appeal procedure. According to the author the current cassation procedure is not fit to the goals of classical cassation and is in sharp conflict with the principle of legal positivism.

Keywords: *cassation; cassation procedure; court jurisdictions; court decision; right to cassation.*

УДК 342.98

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

@ 2016 г. Э.В. Дригола

В статье характеризуется правовой статус федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, наделенных юрисдикционными полномочиями в рамках производства по делам об административных правонарушениях, с точки зрения перспектив совершенствования нормативно-правовой базы реализации ими своей компетенции.

Ключевые слова: *федеральный орган; исполнительная власть; административная юрисдикция; производство; дело; правонарушение.*

Термин «юрисдикция» происходит от латинского слова *jurisdictio*, что в переводе означает судопроизводство, ведение суда. В наше время под юрисдикцией понимается либо подсудность, право производить суд, решать вопросы правового характера, либо сфера, на которую распространяются полномочия государственного органа [1, с. 730]. Юрисдикционная деятельность не является прерогативой исполнительной ветви государственной власти. Уместно говорить о судебной юрисдикции по уголовным, административным и гражданским делам. Нас в данном случае интересует именно административная юрисдикционная деятельность. Легального определения понятия «административно-юрисдикционная деятельность» нет. Специальная литература восполняет этот пробел.

Широкое распространение получила комплексная характеристика данного правового явления. Примером широкого подхода является вариант, при котором административно-юрисдикционная деятельность определяется как «осуществляемая в определенной процессуальной форме деятельность, носящая правоохранительный, государственно-властный характер, состоящая в рассмотрении и разрешении юридических конфликтов в досудебном порядке, дел об административных правонарушениях, включающая производство по жалобам, дисциплинарным проступкам, а также производство по применению мер административного принуждения, осуществляемого в рамках соответствующего административно-юрисдикционного производства уполномоченными на то органами исполнительной власти и их должностными лицами» [2, с. 126]. Из приведенного определения следует, что производство по делам об административных право-

нарушениях (далее – производство) является одним из компонентов административной юрисдикции. Под производством по делам об административных правонарушениях здесь понимается упорядоченная административно-юрисдикционными нормами деятельность судей, органов, должностных лиц, направленная на правильное разрешение дел об административных правонарушениях.

В научной литературе также общераспространен подход, в соответствии с которым производство по делам об административных правонарушениях трактуется как органическое единство некоторого количества последовательно сменяющих друг друга стадий. Данную разновидность административно-юрисдикционной деятельности принято подразделять на следующие стадии:

1) возбуждение дела об административном правонарушении (далее – первая стадия производства);

2) рассмотрение дела об административном правонарушении (далее – вторая стадия производства);

3) пересмотр вынесенного по итогам рассмотрения дела постановления или решения по жалобе на вынесенное постановление (далее – третья стадия производства);

4) исполнение постановлений о назначении административных наказаний [3, с. 461].

Здесь следует оговориться, что сам законодатель данным термином (стадия производства по делам об административных правонарушениях) не оперирует. Нормы, регламентирующие исполнение постановлений о назначении административных наказаний, содержатся в пятом разделе Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), то есть вне нормативной базы собственно производства по делам об административных правонарушениях. Более того, законодатель упоминает о существовании отдельного производства по исполнению постановления о назначении административного наказания¹. Следовательно, являясь логическим продолжением совершения (принятия) юридически значимых действий (решений) по делу об административном правонарушении, исполнение вынесенного постановления терминологически и структурно дистанцировано от него.

Термин «субъект административной юрисдикции» в КоАП РФ не употребляется. Среди тех, кого законодатель считает участниками производства по делам об административных правонарушениях (далее – производство), таковым может считаться только прокурор, поскольку ему принадлежит право принимать решение (в форме постановления), которое является юридическим фактом, знаменующим собой начало (возбуждение) производства по делу об административном правонарушении [4, пункт 1 части 1 статьи 25.11]. Помимо прокурора, участниками данной разновидности административно-юрисдикционного процесса признаются:

- физическое или юридическое лицо, в отношении которого ведется производство по делу (характеризуемое законодателем в некоторых случаях как нарушитель)²;
- потерпевший;
- их законные представители;
- защитник нарушителя;
- представитель потерпевшего;
- Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;
- свидетель;
- понятой;
- специалист;
- эксперт;
- переводчик.

Никто из приведенных в этом списке лиц не обладает юрисдикционными полномочиями в рамках производства по делу об административном правонарушении. Тем

¹ См. название статьи 31.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

² См., например, часть 1 статьи 27.1 КоАП РФ.

более, что таковыми не могут считаться граждане, присутствующие при открытом рассмотрении дела, поскольку они относятся к категории «лиц, не являющихся участниками процесса» [5].

Вместе с тем в производстве по делу об административном правонарушении участвуют представители публичной власти, являющиеся носителями юрисдикционных полномочий, находящиеся за пределами круга лиц, перечисленных в главе 25 КоАП РФ. Во-первых, это должностные лица, в компетенцию которых входит составление центрального процессуального документа первой стадии производства (протокола об административном правонарушении) и осуществление мер административного принуждения, нацеленных на обеспечение производства по делам об административных правонарушениях. Как лица, не являющиеся участниками производства, «они не вправе заявлять ходатайства, отводы, а также обжаловать вынесенные по делу определения и постановления судей» [6, пункт 10]. Тот факт, что в настоящее время эти должностные лица в силу части 1.1 статьи 30.1 КоАП РФ обладают правом обжалования судебных постановлений по делам об административных правонарушениях, ничего не меняет в плане их пребывания за рамками очерченного законодателем круга участников производства. Возникает парадоксальная ситуация: субъект, наделенный процессуальными правами, не признается участником производства по делу, в рамках которого он реализует упомянутые юридические возможности. Во-вторых, к числу участников производства формально не относятся судьи, органы, должностные лица, в компетенцию которых входит рассмотрение дела об административных правонарушениях и назначающие административные наказания. Получается, что субъект, который ведет производство и поэтому фактически в нем участвует, официально участником данного производства не признается. Попытка разделить лиц, фактически участвующих в производстве по делу, на тех, кто ведет производство, и тех, в отношении кого оно ведется, мало продуктивна, потому что к категории последних может быть отнесено лишь лицо, привлекаемое к административной ответственности. В-третьих, участниками производства не считаются судьи, должностные лица, осуществляющие пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях и решений по жалобам (протестам) на такие постановления.

Термин «субъект административной юрисдикции» можно использовать в широком и узком смысле. В первом случае таковым будет любой представитель публичной власти, реализующий предоставленные ему юрисдикционные полномочия в рамках данной разновидности административного процесса. Во втором – только судья, орган, должностное лицо, уполномоченное привлекать к административной ответственности. Федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции могут выступать в данном качестве безотносительно того, в каком объеме употребляется понятие «субъект административной юрисдикции». Иначе говоря, должностные лица, действующие от их имени, представлены на всех стадиях производства.

Центральной фигурой первой стадии производства является должностное лицо, в чью компетенцию входят полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях. Именно данный субъект административной юрисдикции принимает решение о том, имеется ли основание к возбуждению дела, то есть достаточные данные, указывающие на событие административного правонарушения. Такие данные могут быть непосредственно обнаружены должностным лицом, имеющим право возбуждать производство по делу. Данный факт сам по себе является достаточным поводом к возбуждению дела. Несколько иначе развиваются события в ситуации, когда информация о событии административного правонарушения содержится в поступивших к нему материалах, сообщениях, заявлениях. Указанные источники информации подлежат обязательному предварительному рассмотрению должностными лицами, наделенными правом составлять протоколы об административных правонарушениях. И лишь по итогам рассмотрения поступивших материалов, содержащих сведения об имевшем место (по мнению тех субъектов, которые их направили или предоставили) деянии, делается вывод о наличии или отсутствии основания к возбуждению дела об административном

правонарушении. В последнем случае должностное лицо, осуществившее предварительное рассмотрение поступивших к нему материалов, сообщений, заявлений, выносит мотивированное определение об отказе в возбуждении дела.

Круг должностных лиц, в компетенцию которых входит составление протоколов об административных правонарушениях, определяется по правилам статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. По общему правилу, правом составления протоколов об административных правонарушениях наделяются должностные лица тех органов, к юрисдикции которых относится рассмотрение дел об административных правонарушениях, которые предусмотрены соответствующими статьями КоАП РФ. «Соответствующими» в данном контексте будут статьи, по которым должностное лицо квалифицирует содеянное на основании достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения. Тем самым законодатель отсылает к главе 23 КоАП РФ, определяющей родовую подведомственность дел об административных правонарушениях. В ней определяется компетенция субъектов административной юрисдикции в узком значении данного термина, то есть судей, органов, должностных лиц, в компетенцию которых входят полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению лиц, их совершивших, к административной ответственности.

Законодатель группирует данных субъектов по источнику закрепления норм, содержащих составы подведомственных им административных правонарушений. В основу данной группировки положена структура законодательства об административных правонарушениях, которая включает два уровня:

- 1) Федеральный закон «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;
- 2) региональные законы об административных правонарушениях (принимаемые в соответствии с КоАП РФ).

При этом предметом исключительного ведения федерального центра в области законодательства об административных правонарушениях является установление административной ответственности по вопросам федерального значения, в том числе административной ответственности за нарушение положений, закрепленных актами федерального законодательства (в широком смысле данного термина). Субъекты Российской Федерации могут устанавливать административную ответственность только за нарушение законодательных и подзаконных нормативных правовых актов регионального уровня, а также нормативных правовых актов, исходящих от органов местного самоуправления. Виды противоправных деяний и административные наказания за их совершение могут устанавливаться субъектами Российской Федерации только в законодательных актах. Категории субъектов административной юрисдикции, к юрисдикции которых отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административных наказаний, представлены в таблице 1.

Таблица 1

**Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные РАССМАТРИВАТЬ ДЕЛА
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Субъекты административной юрисдикции, уполномоченные привлекать к административной ответственности (рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания)	
За правонарушения, предусмотренные КоАП РФ	За правонарушения, предусмотренные законами субъектов РФ
судьи (мировые судьями)	мировые судьи
комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав	комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав
федеральные органы исполнительной власти, их структурные подразделения, территориальные органы и структурные подразделениями территориальных органов, а также иные государственные органы	уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

органы и учреждения уголовно-исполнительной системы	административные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законодательными актами регионального уровня
органы, осуществляющие федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней	государственные учреждения, находящиеся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, наделенных полномочиями по осуществлению федерального государственного лесного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях регионального значения
органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализующие переданные им федеральным центром контрольно-надзорные полномочия	—
государственные учреждения, находящиеся в ведении федеральных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные функции в отдельных сферах деятельности (федеральный государственный пожарный надзор, государственный портовый контроль, государственный надзор в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий на особо охраняемых природных территориях федерального значения)	—

Из приведенной таблицы следует, что федеральные органы исполнительной власти уполномочены привлекать к административной ответственности только за административные правонарушения, установленные федеральным законом (КоАП РФ). Правом рассмотрения дел об административных правонарушениях наделены не только центральные федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции, но и их структурные подразделения, территориальные органы, а также структурные подразделения территориальных органов. КоАП РФ определяет родовую подведомственность в соответствии с установленной Президентом Российской Федерации структурой федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции не являются основными субъектами административной юрисдикции. Данная роль в КоАП РФ отводится судьям. В пользу данного утверждения можно привести следующие аргументы:

- а) существование дел исключительной подсудности [4, часть 1 статьи 23.1];
- б) наличие видов административных наказаний, правом назначения которых обладают только представители судебной ветви государственной власти³;
- в) в случае упразднения указанных в законодательстве об административных правонарушениях субъектов административной юрисдикции, подведомственные им дела автоматически (без необходимости принятия специального решения на сей счет) включаются в компетенцию судей.

Центральные федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции, их структурные подразделения, территориальные органы и структурные подразделения территориальных органов могут быть охарактеризованы как первичные субъекты административной юрисдикции. Рассмотрением дел об административных правонарушениях от имени указанных органов и подразделений занимаются их должностные лица, а именно:

- лица, возглавляющие центральные федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции, и их заместители;

³ Таковыми являются конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, дисквалификация, обязательные работы и административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

- руководители структурных подразделений таких органов и их заместители;
- лица, возглавляющие территориальные органы центральных федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции и их заместители;
- руководители структурных подразделений указанных территориальных органов и их заместители;
- иные должностные лица, уполномоченные в соответствии с федеральным законодательством на реализацию контрольно-надзорных функций.

По общему правилу указанные должностные лица обладают юрисдикционными полномочиями в полном объеме, то есть рассматривают дела обо всех административных правонарушениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, его территориальному органу, их структурным подразделениям и назначают административные наказания любого вида и размера, в пределах санкций соответствующих правовых норм (кроме тех, которые относятся к исключительной подсудности). Из приведенного правила существуют исключения. Например, начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции уполномочены рассматривать дела не о любых административных правонарушениях, подведомственных органам внутренних дел, а только о тех из них, которые указаны в пункте 3 части 2 статьи 23.3 КоАП РФ. Кроме того, их юрисдикционные полномочия ограничены по кругу лиц (распространяются только на граждан и должностных лиц), а также по виду и размеру санкции: допускается применение предупреждения или административного штрафа в размере до пяти тысяч рублей [4, пункт 3 части 2 и часть 3 статьи 23.3].

Протоколы об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена КоАП РФ, составляются не только лицами, замещающими должности в органах, к чьей компетенции относится рассмотрение дел об этих правонарушениях. В части 2 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях содержится следующая информация: должностные лица каких структур и по каким статьям (помимо относящихся к компетенции органов, в которых они замещают свои должности) составляют протоколы об административных правонарушениях. Номенклатура должностей тех, кто наделен полномочиями по составлению таких процессуальных документов, утверждается соответствующим центральным федеральным органом исполнительной власти специальной компетенции.

Как правило, круг лиц, возбуждающих дела об административных правонарушениях и рассматривающих такие дела, не совпадает. Вместе с тем не исключается ситуация, при которой одно и то же должностное лицо будет обладателем полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях и привлечению лиц, их совершивших, к административной ответственности, что можно считать проявлением «инквизиционного» характера производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, уполномоченные на то должностные лица вправе привлекать к административной ответственности без составления таких протоколов при совокупности некоторых условий, касающихся субъектного состава нарушителей, вида административного наказания, а также отсутствия спора относительно содеянного и применяемой санкции.

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом на завершающем этапе второй стадии производства, может быть обжаловано правомочным участником производства в вышестоящий орган (вышестоящему должностному) лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела [4, пункт 3 части 1 статьи 30.1]. При выборе заявителем первого варианта обжалования федеральный орган исполнительной власти будет представлен в качестве субъекта административной юрисдикции на третьей (факультативной) стадии производства. Не исключается обратное движение дела со стадии пересмотра вынесенного постановления на стадию рассмотрения дела об административном правонарушении. Оно будет иметь место, если по результатам рассмотрения жалобы выносится решение об отмене постановления, а дело возвращается на новое рассмотрение, либо имеет место отмена постановления с направлением материалов на рассмотрение по подведомственности.

Вынесение указанных решений возможно в пределах сроков данности, в пределах которых допустимо привлечение нарушителей к административной ответственности (определенны в статье 4.5 КоАП РФ). Для того, чтобы имела такая возможность, должностные лица федерального органа исполнительной власти, реализующие предоставленные им юрисдикционные полномочия на предыдущих стадиях производства, должны принимать решения и совершать юридически значимые действия в установленные КоАП РФ процессуальные сроки, невзирая на то, являются такие сроки пресекательными или нет. Верховный Суд Российской Федерации отметил, «что за грубое или систематическое нарушение судьей процессуального закона, повлекшее неоправданное нарушение сроков разрешения дела и существенно ущемляющее права и законные интересы участников судебного процесса, с учетом конкретных обстоятельств может быть наложено дисциплинарное взыскание вплоть до прекращения полномочий судьи» [7]. Тем более не следует оставлять без внимания такие нарушения, допускаемые иными субъектами административной юрисдикции.

Таким образом, можно отметить, что федеральные органы исполнительной власти входят в круг субъектов административной юрисдикции, определенный КоАП РФ, и реализуют предоставленные им полномочия на всех стадиях рассматриваемой разновидности административного процесса. Их должностные лица вправе возбуждать и рассматривать в установленном порядке дела об административных правонарушениях, а также осуществлять пересмотр постановлений по таким делам и решений по жалобам на вынесенные постановления. При этом ни сами федеральные органы, ни их должностные лица формально участниками производства не считаются. В этой связи наиболее серьезной проблемой, требующей своего законодательного решения, представляется неопределенность процессуального статуса должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, вызываемого для выяснения вопросов, возникающих при рассмотрении дела о привлечении лица к административной ответственности, а также по жалобе или протесту на постановление, вынесенное по итогам рассмотрения дела.

Решением указанной проблемы, по нашему мнению, будет включение в КоАП РФ дополнительной статьи 25.11.1 «Должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении» следующего содержания:

1. Должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, вправе:

- 1) возбуждать производство по делу об административном правонарушении;
- 2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, давать пояснения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;
- 3) обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, в вышестоящий суд, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

2. Должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, возбужденном по его инициативе.

Нетрудно заметить, что в данном случае при характеристике основ правового положения должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении, в качестве образца использовались нормы статьи 25.11 КоАП РФ, определяющие процессуальный статус прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. М. : Рус. яз., 1998. 848 с.
2. Костенников М. В., Куракин А. В., Кононов А. М., Кононов П. И. Актуальные проблемы административного права : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 383 с.

3. Административное право России : курс лекций / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 704 с.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федер. закон от № 195-ФЗ 30.12.2001 (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2016) : по состоянию на 21.05.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

5. Об открытости и гласности судопроизводства и о допуске к информации о деятельности судов : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 35 от 13.12.2012. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

6. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 24.03.2005. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

7. О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях : Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 52 от 27.12.2007. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

E.V. Drigola

FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES AS SUBJECTS OF PROCEEDING ON AFFAIRS ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES VEHICLE USE

The article characterizes the legal status of Federal Executive authorities and their officials, endowed, jurisdiction-services authority in the framework of proceedings on administrative offences, policymaking from the perspective of improvement of the normative legal base of realization of their competence.

Keywords: *the Federal body of Executive power; administration; jurisdiction; proceeding; case; offence.*

УДК 342.25

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

@ 2016 г. С.В. Лихачёв

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся теоретических основ сущности, содержания функций органов местного самоуправления. Излагается классификация функций органов местного самоуправления и механизм их реализации. Предлагаются пути совершенствования деятельности указанных органов по реализации своих функций.

Ключевые слова: *основы; функции; задачи; органы местного самоуправления; усовершенствование.*

Только определив функции местного самоуправления, можно представить, какую роль оно играет в механизме решения вопросов местного значения и предоставления публичных услуг населению, гражданскому обществу, политической системе общества, конституционному механизму всего государства, каково ее социально-политическое назначение и роль в системе обеспечения прав и свобод граждан, общественного порядка и общественной безопасности.

Наиболее существенным признаком функций местного самоуправления, по нашему мнению, является их определение как направлений и видов его осуществления. Опре-

деляя функции местного самоуправления, следует, прежде всего, осознавать основные внешние признаки этого вида публичной власти, позволяющие отличать их от функций других видов власти и управления, а также других, близких к ним явлений (цели, задачи, полномочия, компетенция и т.п.).

Проблема сущности, содержания, формы и функций муниципальной власти не может быть решена без рассмотрения самого понятия «функция», которое используется в научных работах по юриспруденции в характеристике того или иного правового явления, института, отрасли. Поэтому рассмотрение указанной тематики является сегодня актуальным и требует скорейшего решения.

Вопросы деятельности органов местного самоуправления в целом и отдельных ее аспектов относительно функций и компетенции рассматривали в своих научных исследованиях многие авторы, однако недостаточно внимания уделялось именно особенностям определения функций и механизма их реализации.

Таким образом, целью этой статьи является определение и характеристика функций местного самоуправления и механизма их реализации в современном обществе.

Наиболее верно концептуальную связь функций местного самоуправления с его природой обосновывает А. Акмалова. По ее мнению, функции объективно стремятся быть выраженными в более полном потенциале, в ракурсе развития сообщества посредством деятельности местного населения в целом и органов местного самоуправления в частности [1, с. 250–251].

Функции воплощаются в своеобразные формы (формализуются), которые тесно связаны с организационной структурой. Именно функции, являясь содержательной характеристикой местного самоуправления, проявляются как многообразие форм его развития, в том числе и организационных структур.

По мнению автора, наиболее существенным признаком функций местного самоуправления является их определение как направлений и видов его осуществления. Определяя функции местного самоуправления, следует, прежде всего, осознавать основные внешние признаки этого вида публичной власти, позволяющие отличать их от функций других видов власти и управления, а также других, близких к ним явлений (цели, задачи, полномочия, компетенция и т.п.).

Также одним из существенных аспектов в понимании функций местного самоуправления как направлений и видов его осуществления является выяснение, почему и для чего соответствующие субъекты местного самоуправления осуществляют ту или иную деятельность и наделяются в соответствии с законом соответствующими властными полномочиями. На этот вопрос отвечает социальное назначение местного самоуправления.

Заметим, что категории «социальное назначение» и «функции местного самоуправления» тесно связаны и соотносятся как главная цель признания муниципальной демократии, ориентир, смысловая установка существования местного самоуправления и его институтов и средства, способы, механизм реализации этого назначения, достижения целей муниципального развития территориальной общины, демократизации общества и децентрализации публичной власти.

Именно поэтому только социальным предназначением местного самоуправления можно пояснить неповторимый комплекс (систему) его функций.

В специальной литературе функциями местного самоуправления называют основные направления его деятельности [2, с. 320], основные направления деятельности субъектов местного самоуправления [3, с. 507], основные направления деятельности территориальных общин, органов местного самоуправления в решении задач местного самоуправления (муниципальной деятельности) [4, с. 72], основные направления муниципальной деятельности уставно оформленных структур и органов [5, с. 467]; [6, с. 112], основные стороны его социально-политического назначения, которые находят свое проявление в конкретных направлениях деятельности территориальных общин и создаваемых ими органов, основные направления муниципальной деятельности, направления деятельности территориальной общины, характеризующие содержание

ее самоуправляющейся (муниципальной) деятельности, т.е. деятельности по решению вопросов местного значения [7, с. 5–8] и т.п.

Можно также определить, что функции местного самоуправления – это основные или кардинальные, приоритетные и постоянные направления и виды его осуществления, прежде всего по реализации естественного права человека и гражданина на местное самоуправление; охватывают основные стороны социальной направленности местного самоуправления и назначения по решению задач, входящих в круг вопросов местного значения; отражают негосударственную природу местного самоуправления (хотя в определенной степени субъекты местного самоуправления участвуют в реализации функций государственной власти); дают ответ на вопрос, чем должно заниматься местное самоуправление и раскрывают материальное содержание публично-властной деятельности субъектов его системы; характеризуют способы, средства, методы, с помощью которых обеспечивается реализация публично-властных prerogatives местного самоуправления.

Центральным вопросом в теории функций местного самоуправления является вопрос их классификации. Так, исследуя проблемы функций местного самоуправления, Е. Забелина за основу классификации функций местного самоуправления выбирает направления деятельности муниципального образования в лице его органов, должностных лиц и непосредственно населения по осуществлению задач, которые стоят перед ним [8]. Именно задачи, по ее мнению, предопределяют наличие у местного самоуправления самостоятельных функций, определяют их содержание и влияют на формы и методы их осуществления. Задачи служат объективным критерием для классификации функций местного самоуправления. Ведь каждая функция местного самоуправления обладает рядом существенных признаков, отражающих ее социальную природу и характеризуют ее роль в выполнении задач экономического и социально-культурного развития муниципального образования.

Исходя из этого, определенным задачам соответствуют и функции местного самоуправления. К ним, считает Е. Забелина, относятся функция нормотворчества; формирование структуры органов местного самоуправления; обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; оперативное управление муниципальным хозяйством, унитарными предприятиями и учреждениями, финансовыми средствами местного самоуправления; координационная функция; обеспечение на территории муниципального образования прав и свобод граждан; представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией и законами [4].

В научной литературе по вопросам государственного строительства и местного самоуправления предлагается классификация функций местного самоуправления по нескольким критериям, среди которых наиболее существенными считают разделение функций по формам и сферам деятельности местного самоуправления. В частности, по формам деятельности выделяются нормотворческая, учредительная, контрольная и правоохранительная.

По сферам деятельности подразумевается следующее: привлечение населения к участию в решении вопросов местного и общегосударственного значения; обеспечение комплексного развития территории общины; планирование; управление коммунальной собственностью и местными финансами; обеспечение удовлетворения потребностей населения в жилищных, транспортных, торговых и коммунально-бытовых услугах; социальная защита населения и содействие трудоустройству граждан; бюджетно-финансовая; внешнеэкономическая; обеспечение законности, общественной безопасности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан; содействие оборонной деятельности государства; развитие здравоохранения, образования, культуры и спорта; природоохранная; регулирование земельных отношений; учетная; разрешительно-регистрационная; информационная и др. [9, с. 196].

Исследователь А. Солоненко, обращая внимание на социально-политическое назначение местного самоуправления, выделяет следующие его основные функции, имеющие комплексный характер и объектом которых является широкий круг родственных отно-

шений: политико-административная, общего управления, социально-экономическая, формирование сферы жизнедеятельности жителей – членов территориальной громады. По сферам самоуправляющейся (местной) деятельности, в частности территориальной общины, он разделяет функции местного самоуправления на внешние, которые обусловлены их деятельностью вне административно-территориальных пределов существования отдельной территориальной общины, решением определенных вопросов и реализацией местных интересов, имеющих общее значение для нескольких территориальных общин; внутренние функции местного самоуправления, имеющие объективный характер, обусловленные целями и задачами местной демократии и направленные на решение вопросов местного значения.

К указанной группе В. Солоненко относит направления деятельности относительно избрания (формирования) представительных органов территориальной общины; административно-территориального устройства; оборонной деятельности; охраны окружающей среды; обеспечения законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан [7, с. 9].

А. Батанов предлагает функции местного самоуправления дифференцировать по следующим критериям [10, с. 396–397]:

1. По объектам, т.е. целям и задачам местного самоуправления; предметам ведения – определенным сферам жизни муниципального образования. Такими сферами являются политическая, экономическая, социально-культурная и экологическая (природоохранная) сферы. Согласно этим сферам муниципальной жизни, следует различать такие объектные функции местного самоуправления, как политические; экономические; социальные; культурные и экологические функции.

В зависимости от сферы реализации перечисленных функций, указанный автор разделяет их на внутренние, которые приведены выше, и внешние объектные функции местного самоуправления, в частности: внешнеполитические; внешнеэкономические; внешнесоциальные; внешнекультурные; внешнеэкологические функции.

2. По субъектам системы местного самоуправления. Так, по данному критерию можно выделять функции субъектов местного самоуправления в целом; территориальных общин как первичных субъектов местного самоуправления; местных советов как представительных органов местного самоуправления, сельских, поселковых, городских глав как главных должностных лиц территориальных общин; исполнительных комитетов местных советов как исполнительных органов местного самоуправления; органов самоорганизации населения;

3. По территориально-пространственным уровням осуществления местного самоуправления. Соответственно этому можно выделить систему территориальных функций местного самоуправления, осуществляемого на уровне территориальных общин села и поселка; осуществляемого на уровне территориальных общин городов, а также на региональном уровне (район, область);

4. По способам, средствам и методам осуществления муниципальной деятельности. В связи с этим целесообразно выделять систему технологических функций местного самоуправления. Комплекс этих функций образует информационные; функции в области планирования и программирования развития соответствующих административно-территориальных единиц; нормотворческие; территориальные; бюджетно-финансовые; материально-технические; функции по осуществлению социального контроля.

Приведенный перечень функций дает возможность характеризовать местное самоуправление как многофункциональное, многогранное, сложное по своим субъектно-объектным и содержательным характеристикам политико-правовое и социальное явление.

Рассматривая классификацию функций местного самоуправления, нельзя не рассмотреть также механизм их реализации. Не вызывает сомнений, что местное самоуправление реализуется посредством определенных правовых, организационных, материальных, финансовых и иных средств, необходимых для реализации его задач и функций.

Поддерживая мнение А. Уварова [2, с. 321], в широком понимании механизм реализации функций местного самоуправления включает в себя как элементы, имеющие определенные публично-властные полномочия, необходимые для реализации функций местного самоуправления, так и элементы, которые являются непосредственными производителями товаров и услуг, связанных с содержанием самих этих функций.

Исходя из функциональной значимости, механизм реализации функций местного самоуправления составляют следующие элементы: правотворческие органы местного самоуправления, население муниципального образования, уполномоченное принимать решения нормативно-правового характера; правоприменительные органы и должностные лица местного самоуправления; муниципальные органы и организации, обеспечивающие организационно-технические условия функционирования муниципальных структур власти, муниципальных учреждений и предприятий; материально-финансовая основа деятельности местного самоуправления; муниципальные учреждения и предприятия, оказывающие соответствующие услуги населению [11, с. 28]; [12, с. 35].

Таким образом, автор приходит к выводу, что структура механизма реализации функций местного самоуправления в значительной мере детерминирована сущностью и содержанием функций, которые оно осуществляет. В связи с этим именно сущность и содержание функций местного самоуправления предопределяют конкретную конфигурацию механизма их реализации, элементный состав и принципы взаимодействия между этими элементами.

Рассматриваемая в статье проблема является весьма актуальной и поэтому требует дальнейших научных дискуссий относительно ее понимания, а также теоретического и практического обоснования.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Акмалова А. А. Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации: теоретико-методологический аспект : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.02. М., 2003. 41 с.
2. Уваров А. А. Механизм реализации функций местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы : материалы международной науч. конф. (Москва, 7–9 апр. 2005 г.). М., 2006. С. 320–325.
3. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. К., 2003. 507 с.
4. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. К., 2003. 72 с.
5. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. М., 1997. С. 467.
6. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. М., 1997. С. 112.
7. Солоненко О. М. Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання) автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.М. Солоненко. К., 2001. С. 5–8.
8. Забелина Е. П. Координационная функция органов местного самоуправления Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени кандидата юрид. наук: 12.00.02 / Е. П. Забелина. Омск, 2005. С. 11.
9. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник. Х., 2005. С. 196.
10. Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Х.: «Одиссей», 2008. 528 с.
11. Ракша Н. С. Административное принуждение в аспекте обеспечения права граждан на образование // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия История и право. 2015. № 3 (60). С. 27–32.

12. *Лихачёв С. В.* Основные формы деятельности органов местного самоуправления // Известия Юго-Западного государственного университета. 2016. № 1 (18). С. 32–38.

S.V. Likhachev

THE THEORETICAL OF FRAMEWORK FUNCTIONS LOCAL AUTHORITIES

The article discusses issues concerning the theoretical foundations of the nature, content functions of local authorities. Outlines the classification of the functions of local authorities and the mechanism of their implementation. The ways of improvement of activities of these authorities on the implementation of its functions

Keywords: *the basics; functions; objectives; local authorities; improvement.*

УДК 342.9

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

@ 2016 г. *Н.С. Ракша*

В статье рассматриваются производства по делам об административных правонарушениях в структуре административного процесса. Анализируется соотношение понятий «процесс», «норма», «производство», «процедура». Характеризуются основные стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: *процедура; производство; стадии; административное правонарушение; административная ответственность.*

Проблемы определения принципов, надлежащего регулирования условий и порядка реализации законов и подзаконных актов, всестороннего и эффективного обеспечения прав и свобод граждан, приобретают в современных условиях особую остроту и практическую значимость.

Определение сущности административной ответственности, административного процесса всегда привлекало внимание ученых, а его понимание отражало доминирующие представления о сущности и назначении административного права.

В ходе построения независимого демократического правового государства происходит соответствующее изменение точек зрения на ряд фундаментальных политико-правовых ценностей и реалий практики, к которым относится, безусловно, и административный процесс. Для формирования современных научно-методологических и правовых основ реформирования на административном поприще необходимы соответствующие научные исследования широкого круга вопросов, охватывающих проблематику административного процесса, процедур административной ответственности в целом и особенно в сфере реализации прав граждан в частности.

Таким образом, целью данной статьи является анализ общетеоретических основ производства по делам об административных правонарушениях, а также выделение его в структуре административного процесса.

Укажем, что административный процесс призван обеспечить применение определенных правовых норм в сфере публичного управления с целью достижения необходимых, определенных законом юридических результатов (последствий), предусмотренных диспозицией нормы права, т.е. соответствующих правил должного поведения.

Каждое производство в составе административного процессуального права составляет совокупность процессуальных норм, объединенных общей для них функцией. Следовательно, в рамках административного процесса реализуются диспозиции и санкции административно-правовых норм.

Заметим, что в научных исследованиях административно-правового характера можно найти различные толкования разновидностей административного процесса, а наиболее распространенным считается смешанное, или иерархически-юрисдикционное. В широком понимании административный процесс обычно определяют как «совокупность последовательных действий, урегулированных правовой нормой, обеспечивающих определенный порядок деятельности органа (должностного лица) исполнительной власти по применению и реализации административно-правовых норм» [1, с. 40].

Административный процесс можно рассматривать широко: как совокупность всех действий, осуществляемых субъектами (носителями) власти для реализации своей компетенции. Сама государственно-управленческая деятельность во всех ее многообразных проявлениях трактуется, таким образом, как административный процесс. Такое чрезмерно расширительное толкование, очевидно, «растворяет» сущностное своеобразие административного процесса.

Более приемлемым является другое (хотя также «широкое») толкование административного процесса, которого придерживаются, например, Д. Бахрах [2, с. 153–156], Ю. Тихомиров [3, с. 5–14]. Их понимание административного процесса охватывает все индивидуальные дела, рассматриваемые органами управления; иногда деятельность по управлению и процессуальная деятельность отождествляются [4, с. 182–185].

Административно-процессуальные нормы определяют и регулируют порядок подготовки и принятия актов публичного управления, осуществление делопроизводства, контроля, оформления юридических документов, а также порядок выдачи разрешений и лицензий на определенные виды деятельности, порядок регистрации юридических лиц и т.п. В этом отношении административный процесс называют административной процедурой, связанной с реализацией задач и функций органа исполнительной власти в процессе его повседневной текущей деятельности [1, с. 40].

Относительно соотношения понятий «процесс», «норма», «производство» и «процедура» наиболее приемлемым, как кажется, является разграничение, которым пользовался Л. Коваль. Определяя, в частности, своеобразие и специфику административного процесса, он указывал, что процедура – официально установленный или принятый по обычаю порядок в ведении, обсуждении, рассмотрении, оформлении, исполнении любых дел управленческого или юрисдикционного характера [5, с. 143]. На эту же специфику соотношения данных понятий указывают в своей работе Ю. Битяк и В. Зуй [6, с. 165].

Следовательно, только процедура, «опосредованная» и определенная нормой, становится формой процесса. Соответственно, совокупность процессуальных норм, объединенных общей функцией, образует то или иное производство.

В узком понимании, а это освещено в трудах, например, Н. Салищевой [7, с. 16–17], А. Демина, А. Клеймана, В. Лория и др., административный процесс – это урегулированная законом административно-процессуальная деятельность субъектов административной юрисдикции – уполномоченных (компетентных) исполнительных органов (должностных лиц) по применению норм материального права при разрешении административно-правового дела или во время рассмотрения дел об административно-правовых нарушениях [1, с. 40]. Принципиальное (дефинитивное) значение имеет то, что назначением процесса является реализация норм материального права. Деятельность по реализации материальных административно-правовых норм можно рассматривать как узкое толкование административного процесса.

Впрочем, В. Колпаков отмечает, что административно-деликтное производство возбуждается, а не возникает каким-то другим образом, а процессуальной формой осуществления такого производства является дело об административном правонарушении [8, с. 11].

Однако КоАП РФ не раскрывает содержания понятий «дело об административном правонарушении» и «возбуждение дела об административном правонарушении». Более того, не определен момент, с которого дело должно считаться возбужденным.

Начальным моментом возбуждения дела, по мнению А. Комзюка, можно считать время, когда информация о проступке поступила в соответствующий орган, стала известна должностному лицу. Указанный исследователь также замечает, что только фактического основания для возбуждения производства об административном правонарушении, а именно наличие в деянии лица состава административного проступка, недостаточно для того, чтобы начать производство по делу. Для этого необходимо также формальное, процессуальное основание, т.е. информация о правонарушении.

Таким образом, поводами к возбуждению производства об административном правонарушении могут быть: обращения (письменные или устные) граждан; сообщения должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций; сообщения средств массовой информации; сообщения объединений граждан; непосредственное обнаружение проступка уполномоченным должностным лицом [9, с. 185].

Б. Лазарев рассматривает процедуру как составную часть метода управления, которую понимает как конкретное, элементарное действие выполнения согласно управленческим задачам. Процедуры определяют стадии, их цели, очередность и время выполнения, конкретные действия на каждой стадии, основания и поводы для их осуществления, взаимосвязи между ними, способы их документального оформления и фиксации [4, с. 5].

Следует отметить, что не все стадии производства по делам об административных правонарушениях закреплены в КоАП РФ [10]. Некоторые авторы называют четыре стадии такого производства. На первой стадии выясняется факт совершения, обстоятельства правонарушения, данные о лице, совершившем проступок, и составляется административный протокол. Следовательно, протокол можно считать процессуальным документом, фиксирующим завершение стадии возбуждения дела и выяснения его обстоятельств.

На второй стадии компетентный орган (должностное лицо) рассматривает материалы и принимает постановление, которое может быть оспорено гражданином, опротестовано прокурором или пересмотрено по инициативе вышестоящего органа.

Третья стадия факультативная, т.е. необязательная. Она завершается принятием решения об отмене, изменении или оставлении постановления без изменений.

Четвертая стадия (исполнение постановления) начинается сразу после ее принятия или после рассмотрения жалобы (протеста).

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется должностными лицами соответствующих органов по определенным стадиям, среди которых можно выделить [11, с. 16]; [12, с. 29]: выявление и пресечение правонарушений в указанной сфере, проверка первичных сообщений, материалов правонарушений; рассмотрение материалов проверки и принятия решения о возбуждении административного производства или отказ в возбуждении такого производства; производство с выявлением факта и обстоятельств правонарушения, личности правонарушителя, сбором и проверкой доказательств; непосредственное рассмотрение дела; принятие решения по делу; исполнение постановлений; направление материалов о других правонарушениях в соответствующие органы; внесение предложений о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушения.

Основным документом, который составляется на стадии возбуждения дела, является протокол об административном правонарушении. Во время составления указанного протокола, уполномоченное на это должностное лицо должно обязательно придерживаться установленных КоАП РФ требований к его содержанию.

В протоколе указываются: дата и место его составления, должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол; сведения о личности нарушителя; место, время совершения и суть административного правонарушения; нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение; фамилии, адреса свидетелей и

потерпевших, если они известны; объяснение нарушителя; другие сведения, необходимые для правильного разрешения дела. Протокол должен быть заверен подписью лица, которое его составило, и лица, совершившего административное правонарушение; при наличии свидетелей и потерпевших протокол должен быть подписан этими лицами. В случае отказа лица, совершившего правонарушение, от подписания протокола, в соответствии с КоАП РФ в нем делается соответствующая запись.

Необходимо также отметить, что процессу составления протокола предшествует процедура выявления проступка, применения мер обеспечения, сбор, оценка и закрепление доказательств, которыми в соответствии со статьей 26.2 КоАП РФ [10] являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Таким образом, процедуру следует рассматривать как составную часть метода управления, как конкретное, элементарное действие выполнения согласно управленческим задачам. Процедуры определяют стадии, их цели, очередность и время выполнения, конкретные действия на каждой стадии, основания и поводы их осуществления, взаимосвязи между ними, способы их документального оформления и фиксации.

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется должностными лицами по определенным стадиям, среди которых выделим следующие: выявление и пресечение правонарушений в соответствующей сфере; проверка первичных сообщений, материалов правонарушений; рассмотрение материалов проверки и принятия решения о возбуждении административного производства или отказ в возбуждении такого производства; производство с целью выявления факта и обстоятельств правонарушения, личности правонарушителя, сбора и проверки доказательств; непосредственное рассмотрение дела; исполнение постановлений; направление материалов о других правонарушениях в соответствующие правоохранительные органы; внесение предложений о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушения.

Только правильное и неуклонное соблюдение процессуального порядка по делам об административных правонарушениях приведет к решению поставленных перед данным производством задач, а именно: всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Словарь административного права / И. Л. Бачило, Т. М. Гандилов, А. А. Гришковец [и др.]. М. : Фонд «Правовая культура», 1999. 320 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. М. : БЕК, 1996. 368 с.
3. Тихомиров Ю. А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. С. 5–14.
4. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. М. : Юридическая литература, 1988. 320 с.
5. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій [для студентів юрид. вузів та факультетів] / Л.В. Коваль. 3-є вид. К.: Вентурі, 1998. 208 с.
6. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. Х. : ООО «Одиссей», 1999. 224 с.
7. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. М. : Юрид. лит., 1964. 158 с.
8. Колпаков В. Теоретичний вимір законодавчого регулювання порушення справи про адміністративний проступок // Право України. 2005. № 2. С. 11.

9. Комзюк А. Т. Деякі проблеми правового регулювання стадії порушення справи про адміністративний проступок // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. 2004. № 1. С. 185.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федер. закон от № 195-ФЗ 30.12.2001 (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2016) : по состоянию на 21.05.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

11. Лихачёв С. В. К вопросу о разрешительной политике государства // Известия Юго-Западного государственного университета. 2015. № 4 (61). С. 115–119.

12. Ракша Н. С. Административное принуждение в аспекте обеспечения права граждан на образование // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия История и право. 2015. № 3 (60). С. 27–32.

N.S. Raksha

THE PRODUCTION AFFAIRS ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES IN THE STRUCTURE OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

The article examines the cases of administrative offences in the structure of the administrative process. Examines the relationship between the concepts of process, rate of production, the procedure. Characterized by main stages of production on affairs about administrative offences.

Keywords: *administrative process; production; stage; administrative offence; administrative responsibility.*

УДК 001.8

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ: СОДЕРЖАНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ

@ 2016 г. В.И. Панченко

Концептуальные основы – необходимый компонент научного исследования, определяющий его содержательный каркас и направление осуществления. Концептуальные основы исследования – знание, имеющее сложный характер. Оно складывается с учетом названия темы исследования, различия его объекта и предмета, структуры работы, которая должна ответить на вопросы: что представляет собой изучаемый предмет, как он устроен и функционирует.

Ключевые слова: научное исследование; концепция; методологическая культура; объект и предмет исследования; теория; практика.

Формирование исследовательских навыков у будущих специалистов – одна из ключевых задач, стоящих перед высшей школой. В современных условиях важность ее решения трудно переоценить. Обилие и доступность информации, скорость, с которой происходит устаревание и одновременно обновление знания, сделали бессмысленным его накопление и вызвали необходимость перенести центр тяжести образовательной деятельности на овладение студентами навыками самостоятельного добывания знаний.

Исследовательская деятельность студентов в реализации этой необходимости играет особую роль. Для того чтобы эта деятельность выполнялась в полной мере, была больше реальной и продуктивной, чем формальной и «для галочки», навыки студентов к проведению исследований должны непрерывно совершенствоваться. В значительной мере это касается освоения студентами основ методологической культуры исследовательской деятельности, т.е. достижения понимания того, как она осуществляется, по каким правилам, с применением каких средств, приемов, инструментов.

Обязательной составляющей методологической культуры исследователя является умение сформировать концептуальные основы своей работы. Опыт показывает, что от наличия такого умения во многом зависит результативность затраченных исследовательских усилий, их качественный уровень, степень решения поставленной проблемы.

Наличие концептуальных основ – атрибут любого вида исследовательской деятельности. Особенно это касается исследований, в которых решаются сложные и объемные познавательные и научные задачи, формата выпускных квалификационных, диссертационных и других видов работ. Понятно, что исследования различного научного уровня будут иметь соответствующие ему концептуальные основы. Однако у них есть и общие черты, которые в настоящей статье будут рассмотрены с ориентацией на опыт подготовки вузовских выпускных квалификационных работ. В ходе этой подготовки накопленный за годы обучения исследовательский потенциал студента, с одной стороны, прирастает, с другой – реализуется, демонстрируя способность выпускника к самостоятельной исследовательской деятельности, являющейся основным средством как освоения уже достигнутых знаний, так и продуцирования новых.

Термин «концепция» в переводе с латинского означает понимание, систему, точнее, определенный способ понимания предмета исследования, руководящую идею для его систематического освещения [1]. В конкретном научном исследовании концепция, затрагивая его ключевые содержательные моменты, разворачивается в особый вид знания – концептуальные основы научного поиска, выступающие исходным воплощением целостного представления о его предмете.

В исследовательской практике данный вид знания играет многоплановую роль. Во-первых, концептуальные основы выступают в качестве организующего начала исследовательской деятельности. Благодаря их наличию усилия познающего субъекта обретают четко выраженную направленность, а это значит, утрачивают хаотичность и случайность, становятся упорядоченными, целенаправленными.

Во-вторых, концептуальные основы определяют не только вектор исследования, но и ключевые вехи на пути, который исследователю предстоит пройти для достижения своей цели. Другими словами, концептуальные основы определяют содержательные границы исследования, узловые моменты его логической последовательности.

В-третьих, концептуальные основы являются средством формирования эмпирической базы исследования. Их наличие позволяет из значительного объема самой различной информации выбрать то ее количество и качество в виде определенной совокупности фактов, которое становится эмпирической базой исследования.

В-четвертых, концептуальные основы, выражая целостное представление о предмете исследования, в имплицитном виде содержат его начало и конец, выполняя роль своеобразного «моста», который соединяет начальный и конечный пункты исследовательского процесса. Благодаря этому обеспечивается обретение последним необходимой степени завершенности.

В-пятых, наличие у исследования концептуальных основ является необходимым условием его продуктивности, получения результата в виде содержательного знания о предмете исследования и формах, в которых он существует и развивается. Напротив, отсутствие рассматриваемых основ – верный путь к заблуждению, которое нередко маскируется всякого рода бессодержательными спекуляциями или ссылкой на собственную точку зрения. И то и другое – в чистом виде субъективизм, причем лишенный объективных корней, поэтому имеющий отношение к научному знанию только внешнее.

Итак, концептуальные основы – это важнейший элемент научного исследования, знание, составляющее его своеобразный «компас» и содержательный каркас.

Для того чтобы в полной мере исполнять роль организующего начала научного исследования, его концептуальные основы должны удовлетворять определенным требованиям. Главным из них является полное соответствие данных основ природе предмета науки, в рамках которого исследуются реальные явления и процессы. Иначе говоря, это – требование предметности, которое для концептуальных основ и правильного отношения к ним имеет принципиальное значение, т.е. значение базового принципа.

Несложно предположить, что данный принцип может быть реализован только при условии истинного понимания исследователем предмета науки, которую он представляет. Как показывает практика, для некоторых отраслей общественнознания, в том числе экономической науки, это понимание составляет определенную проблему. В экономической науке эта проблема во многом обусловлена тем, что, во-первых, экономические отношения как наиболее общее воплощение предмета экономической науки не поддаются непосредственному восприятию, поскольку у них нет чувственно осязаемой формы. Экономические отношения нельзя зафиксировать, увидеть, пощупать, снять на видео, применить к ним непосредственный измеритель. Во-вторых, они не существуют в «чистом» виде, так как вплетены в ткань других общественных отношений, реально существуют только в неразрывном единстве с ними.

Поскольку понимание существа экономических отношений не лежит на поверхности, его можно достигнуть только путем их выделения (абстракции) из совокупности общественных отношений, т.е. посредством определенных интеллектуальных усилий. Важно иметь в виду, что последние должны опираться не на авторитетные мнения, а на непреложные факты. К их числу относится то очевидное обстоятельство, что экономические отношения не существуют, во-первых, вне производства материальных благ и услуг, во-вторых, вне рынка, где эти материальные блага и услуги реализуются, благодаря чему выявляется общественное предназначение производительной деятельности, происходит соизмерение затрат и результатов производства, обеспечиваются доходы,

которые должны покрывать его расходы. Именно поэтому экономические отношения представляют собой особую форму общественных отношений, которая связывает производство и обмен его результатами (рынок). Важно подчеркнуть, что специфическая природа экономической материи заключается в этой связи, в неразрывном единстве производства и рынка, которое в реальности всегда осуществляется исключительно как процесс. Вне данной связи, вне данного единства экономика как особая сфера общественной жизни и ее отдельные явления не существуют. Точно также никто, кроме производителя, работающего на рынок, не может быть отнесен к субъектной стороне экономических отношений, т.е. к экономическому субъекту.

Следует отметить, что представленное определение предмета экономической науки является наиболее общим и простым, далеко не исчерпывающим всего богатства содержания экономической материи. Вместе с тем оно принципиально в том смысле, что обозначает содержательные границы экономики, выделяет экономические отношения из всей совокупности общественных отношений. Тем самым выявляются общие границы предмета экономической науки – содержательного поля, на котором «играет» экономист-исследователь. Здесь все определения, производные от базового понятия «экономика», будут иметь предметный (содержательный) смысл, а наиболее важные из них – значение исходных точек формирования концептуальных основ исследования конкретных экономических явлений. Вне этого поля все, что будет названо «экономическим», окажется терминологической спекуляцией, которая не способна быть концептуальным ориентиром исследовательских усилий экономиста.

К сожалению, в отечественной экономической научной и учебной литературе подобного рода спекуляции достаточно широко распространены. Значительная их часть эксплуатирует мнимую экономическую субъектность государства и его органов, смешивая содержание экономической деятельности (производство и реализация на рынке произведенной продукции) с деятельностью государственных органов, которая направлена на регулирование экономических процессов, выполнение в связи с этим соответствующих функций, в том числе контрольной и фискальной. Научный потенциал и продуктивность исследований, лишенных содержания (предметности), близки к нулю, образовательный потенциал имеет отрицательное значение.

Конечно, экономист имеет право выходить за пределы предмета своей науки. Часто даже в этом возникает необходимость. Но такой выход должен совершаться не на основе смешения экономических отношений с другими общественными отношениями, а на основе понимания различий между ними и обязательного учета данных различий при формировании концептуальных основ конкретного научного поиска.

Концептуальные основы научного исследования – знание, имеющее сложную структуру, которую составляет определенный набор взаимосвязанных элементов. Важно иметь в виду, что принцип предметности (содержательности) является главным не только для концептуальных основ в целом, но и для их отдельных элементов.

В первую очередь, это касается исходного элемента структуры рассматриваемых основ – темы исследования. Предметность – ее базовая характеристика, которая свидетельствует, прежде всего, о том, что тема предполагаемого исследования (изучения) лежит в границах соответствующей отрасли знания (науки), а в ее формулировке находит отражение в определенных понятийных образах содержание (основные связи и зависимости) изучаемого явления (процесса), а также в скрытом виде имманентная данному содержанию проблема, которая должна быть решена в результате исследования. Тема исследования – специфическое выражение цели, а значит, его общий ориентир, а также исходный пункт формирования концептуальных основ научного освоения предмета.

Для примера возьмем тему выпускной работы «Особые экономические зоны и их роль в модернизации экономики страны». Очевидна предметная направленность этой темы, ее полное соответствие природе экономического знания, заключенная в ней целевая установка. Скрытая в названии проблема, которую предполагается решать в ходе исследования, заключается в оценке эффективности функционирования особых экономических зон, поскольку от ее уровня будет зависеть роль, которую данные зоны

должны сыграть в осуществлении прогрессивных изменений в экономике страны. Не нужно особо доказывать, что для решения подобной сложной проблемы необходимо научное освоение рассматриваемого экономического явления, в то же время очевидна и его практическая направленность.

Нередко при формулировках тем выпускных квалификационных работ (ВКР) применяются слова «исследование», «выработка рекомендаций», «совершенствование» и др., которые с содержательной точки зрения никакого смысла не имеют. Во-первых, любая работа научной направленности по своей сути является исследовательской и ее название не нуждается в дополнительном указании на это обстоятельство. Во-вторых, в этом названии всегда содержится целевая установка, которая выполняется благодаря соответствующим усилиям познающего субъекта. Понятно, что данные усилия имеют определенность не цели работы, а средства ее достижения, и по этой причине указание на них также является лишним в названии темы. Не относится к содержательной характеристике предмета исследования и «выработка рекомендаций». Она может быть одной из задач, решаемых в ходе исследования, причем вторичной по отношению к реализации его главной цели – раскрытию содержания темы. «Выработка рекомендаций» – задача прикладного плана. Она может быть решена не на словах, а на деле только после всестороннего исследования совершенно конкретного предмета, для чего нужны опыт практической работы и специальные усилия практического плана, зачастую не требующие научных обобщений и применения научного инструментария. Вопрос в том, насколько на такие усилия способен выпускник вуза.

Следующим шагом в формировании концептуальных основ выпускной работы является выделение (различение) объекта и предмета исследования, позволяющее более конкретно представить содержательные (предметные) границы его темы. Данное различение не составит особого труда, если принять во внимание тот факт, что объект исследования всегда представляет собой определенную систему связей (отношений) (класс явлений), обладает широкими содержательными границами, внутри которых определенное место занимает предметная область исследования, имеющая значение видовой характеристики объекта.

Нередко различение объекта и предмета исследования, которому обычно отводится место в его водной части, воспринимается как формальная процедура, никаким образом не сказывающаяся на логике исследовательских усилий, структуре работы и т.д. На самом деле это различие является элементом концептуальных основ исследования, имеет принципиальное значение для их формирования, прежде всего, в части его содержательной стороны, которая воплощается в структуре работы – центральном звене данных основ.

Широко распространенным заблуждением в отношении структуры ВКР является представление о том, что ее первая глава является теоретической, вторая – практической. Теоретический аспект изучения предмета связывают главным образом с определением содержания понятия, которое его обозначает. Это значит, что в данном случае предмет представляют со стороны его общих определений. Вторую главу часто ориентируют на характеристики предмета, которые присущи его единичной разновидности, и считают это практическим аспектом исследования. В итоге создается видимость того, что изучаемый предмет рассмотрен всесторонне.

В действительности между таким образом представленными «теорией» и «практикой» отсутствует внутренняя связь. «Теория» оперирует идеальным (абстрактным) предметом, обеспечивая ему дефиницию, действуя в своем родном формально логическом ключе. У «практики» своя жизнь, которая сводится к описанию эмпирических характеристик единичного (реального) прототипа «теории». В данном случае «теория» и «практика» выступают как общепринятые ярлыки (лишенные содержания понятия), которые навешиваются, чтобы придать внешнюю упорядоченность материалу работы.

В своем действительном содержании теория и практика являются фундаментальными философскими категориями, а в отношении друг к другу имеют и мировоззренческое значение. Теория – это высшая форма развития знания, отличающаяся системной организацией, которая отражает существенные связи целостного предмета, а на этой

основе – содержание его многообразных проявлений [2]. Именно поэтому теоретический аспект исследуемого явления (предмета) не сводим к дефиниции выражающего понятия. Он может быть обеспечен только путем выяснения места, которое занимает исследуемое явление в соответствующей системе отношений, а значит, и места его понятия (категории) в соответствующей системе понятий (категорий). Иначе говоря, теоретическое рассмотрение предполагает оценку содержания исследуемого явления с точки зрения сущности той системы отношений, элементом которой оно выступает.

С практикой тоже не все так просто. В первом приближении она есть нечто противоположное теории, поскольку представляет собой реальную деятельность общественного человека, взятую во всех своих многообразных проявлениях. Практика многослойна, разнообъемна, целостна (системна). К примеру, деятельность единичного предприятия (экономического субъекта) – лишь отдельное ее проявление, конкретный ее объем. Научное освоение определенного объема практики требует использования соответствующего инструментария и осуществляется посредством определенного вида научного знания.

С максимальным (полным) объемом практики связано функционирование целостного предмета – системы экономических отношений. Богатство ее содержания и форм его проявления отражается в теоретическом знании (теории), которое также отличается целостностью. Практика, взятая в меньшем объеме, т.е. фрагментарно, представлена в отдельных экономических явлениях (отношениях). Она находит отражение в другом виде научного знания – знании эмпирическом, одной из форм которого является факт.

Как теоретический, так и эмпирический уровни научного знания обладают соответствующей категориальной (понятийной) структурой. Принципиальное отличие между ними состоит в том, что в содержании категорий (понятий) эмпирического уровня отражается содержание отдельных явлений (экономических отношений), т.е. происходит категориальное (понятийное) оформление фактов. А в содержании категорий (понятий) теоретического уровня находит отражение содержание отдельных экономических отношений, в которых проявляется фундаментальное отношение (сущность) данной системы отношений (целостного предмета).

По сути дела, элементы научного знания, содержащиеся в выпускных работах, как, впрочем, и подавляющее большинство научных исследований по экономике, относятся к эмпирическому уровню знания. Это в полной мере касается определений сущности изучаемых явлений или дефиниций используемых понятий, что часто выдается за теоретический аспект исследования.

Для того чтобы уйти от спекуляций в отношении «теории» и «практики» при формировании структуры выпускной работы, следует исходить из содержательных характеристик предмета, которые в первую очередь связаны с его отношением к объекту исследования, их различением. В развернутом виде, т.е. как совокупность общих характеристик предмета, данное отношение освещается в первой главе работы. Соответствующим образом формулируется ее название. Если обратиться к уже приводимой теме выпускной работы «Особые экономические зоны и их роль в модернизации экономики страны», то название ее первой главы, которое будет указывать на отношение исследуемых в данной работе объекта и предмета, может быть следующим: «Особая экономическая зона как форма территориальной организации экономической деятельности». В число общих характеристик предмета может быть включена, наряду с определением содержания выражающего его понятия, оценка необходимости и основ его существования, дана классификация различных форм предмета, описана его история и т.д. Благодаря этому дается ответ на главный вопрос первой главы: что представляет собой предмет исследования как таковой?

Для любого исследовательского действия после ответа на подобный вопрос естественен шаг, направленный на выяснение того, как устроен исследуемый предмет и как он функционирует, каким механизмом обладает, из каких частей (элементов) последний состоит и как этот механизм действует. Данный шаг, являющийся воплощением иного угла зрения рассмотрения предмета, необходимо связывать со второй главой выпускной работы. Он позволяет обеспечить последовательность, объективность и всесторон-

ность изучения предмета, получить на этой основе более конкретные характеристики его содержания. И главное – в результате такого подхода внешние характеристики предмета дополняются его внутренними определениями, что, с одной стороны, делает рассмотрение предмета относительно завершенным, с другой – содержит возможности его дальнейшего исследования в части тенденций развития или совершенствования, а также отдельных элементов, форм, режимов функционирования его механизма и т.д.

Таким образом, центральное звено концептуальных основ исследования, как и они в целом, реализуя в полной мере принцип предметности, обеспечивают логику познавательных действий, необходимую для достижения цели исследования и решения поставленных перед ним задач.

В требованиях к результатам освоения программ магистратуры и бакалавриата, содержащихся в федеральных государственных образовательных стандартах по направлению подготовки «Экономика», имеющих отношение к научно-исследовательской деятельности (научно-исследовательской и аналитической деятельности для бакалавров), обозначен ряд компетенций, которыми должен обладать выпускник вуза. Среди них отсутствует способность формировать концептуальные основы исследования. Наличие у будущего экономиста такой способности повысило бы уровень его готовности к выполнению научно-исследовательской работы.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Философская энциклопедия. Концепция [Электронный ресурс]. URL: <http://dicacademic.ru> (дата обращения: 15.09.2016).
2. Вахтомин Н. К. Генезис научного знания. Факт, идея, теория. М. : Наука, 1973. 288 с.

V.I. Panchenko

CONCEPTION BASE OF SCIENTIFIC RESEARCH: SUBSTANCE AND FORMING

Conception base is necessary component of scientific research determining its substance frame and direction of realization. Conception base is a complex form of the knowledge. It depends on theme, distinction between the object and subject of scientific research, its structure that answers on questions: 1) what is the subject of research, 2) what mechanism this subject has and how it functions.

Keywords: *scientific research; conception; methodological culture; object and subject of investigation; theory, practice.*

УДК 338.47:656.073(100)

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МИРОВОЙ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ И ЛОГИСТИКИ

@ 2016 г. С.А. Владимиров

На основании исторического опыта развитых стран и современных противоречий в развитии транспорта обоснованы ключевые направления стратегии развития мировой и отечественной транспортной системы и логистики.

Ключевые слова: стратегия; транспорт; конкуренция; инновации; логистика; макроэкономика; качество; политика; эффективность.

Ведущей отраслью материального производства является транспорт, без которого было бы невозможно преодоление территориального разрыва между производством и потреблением товаров и услуг [1]. По данным Всемирного банка, мировой транспортный рынок оценивается в 4,2 трлн долл. (6,8 % мирового ВВП) [2]. Как и сама глобальная экономика, транспорт превратился в очень сложную, взаимозависимую, ориентированную на передовые технологии отрасль, потребляющую значительную часть мировых энергетических и природных ресурсов (табл. 1). Транспорт подразделяют на сухопутный (железнодорожный и автомобильный), водный (морской и речной), воздушный, трубопроводный.

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ МИРОВОЙ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ [2]

№№ пп	Параметр	Вид транспорта					
		Сухопутный		Водный		Воздушный	Трубопроводный
		Железнодорожный	Автомобильный	Морской	Речной		
1	Протяженность, млн км	13,2	27,8	-	0,9	–	2,0
2	Грузоперевозки, % от мирового объема	9,0	13,0	62,0	4,0	1,0	11,0
3	Перевозки пассажиров, % от мирового объема	11,0	82	1,0	3,0	3,0	–
4	Численность занятых, млн чел.	Превышает 100 млн человек (население Филиппин)					

Автомобильный транспорт с середины 20 века стал ведущим среди видов сухопутного транспорта. Протяженность его сети растет и достигла в настоящее время 27,8 млн км, причем около 1/2 приходится на США, Индию, Россию, Японию, Китай. По уровню автомобилизации в мире лидируют США и страны Западной Европы. Автомобильному транспорту принадлежит также первенство в объеме пассажирских перевозок – 82 % мирового объема.

Железнодорожный транспорт уступает автомобильному по объему перевозимых грузов (9 % мирового объема), но по-прежнему остается важным видом сухопутного транспорта. Мировая железнодорожная сеть в целом сложилась еще в начале XX века, ее протяженность сейчас составляет 13,2 млн км при значительной неравномерности размещения. Хотя железные дороги имеются в 140 странах мира, более 1/2 их общей длины приходится на «первую десятку стран»: США, Россию, Канаду, Индию, Китай, Австралию, Аргентину, Францию, ФРГ и Бразилию. Особенно по густоте сети выделяются страны Европы. Но наряду с этим имеются огромные пространства, где железнодорожная сеть очень редка или отсутствует.

Трубопроводный транспорт активно развивается благодаря быстрому росту добычи нефти и природного газа и тому территориальному разрыву, который существует между главными районами их добычи и потребления. Трубопроводный транспорт составляет 11 % от объема мирового грузооборота при протяженности сетей – более 2,0 млн км.

Водный транспорт прежде всего характеризуется выдающейся ролью морского транспорта. На него приходится 62 % мирового грузооборота, он также обслуживает около 4/5 всей международной торговли. Именно благодаря развитию морского транспорта океан уже не разделяет, а соединяет страны и континенты. Общая протяженность морских трасс составляет миллионы километров. Морские суда транспортируют главным образом массовые грузы: нефть, нефтепродукты, уголь, руду, зерно и другие, причем обычно на расстояние 8–10 тыс. км. «Контейнерная революция» на морском транспорте привела к быстрому росту перевозок и так называемых генеральных грузов – готовых изделий и полуфабрикатов. Морские перевозки обеспечиваются морским торговым флотом, общий тоннаж которого превышает 456 млн тонн.

Первенство в мировом судоходстве принадлежит Атлантическому океану, второе место по размерам морских перевозок занимает Тихий океан, третье – Индийский. Очень большое влияние на географию морского транспорта оказывают международные морские каналы (особенно расширенные Суэцкий и Панамский) и морские проливы (Ла-Манш, Гибралтарский и др.) [3].

Внутренний водный транспорт – старейший вид транспорта. Сейчас он занимает по длине сети последнее место в мировой транспортной системе. Развитие и размещение внутреннего водного транспорта в первую очередь связано с природными предпосылками – наличием рек и озер, пригодных для судоходства. К примеру, Амазонка, Миссисипи, Волга, Обь, Енисей, Янцзы, Конго имеют большую пропускную способность, чем самые мощные железнодорожные магистрали. Но использование этих предпосылок зависит от общего уровня экономического развития. Поэтому по грузообороту внутренних водных путей в мире выделяются США, Россия, Канада, ФРГ, Нидерланды, Бельгия, а также Китай. Большое значение в некоторых странах имеют также судоходство по искусственным путям и озерное судоходство.

Воздушный транспорт является наиболее скоростным, но достаточно дорогостоящим видом транспорта, играющим важную роль в международных пассажирских перевозках. В числе его преимуществ, кроме скорости, можно назвать качество поставок, а также географическую мобильность, позволяющую легко расширять и менять трассы. Сеть регулярных авиалиний теперь опоясывает весь земной шар, протягиваясь на миллионы километров. Ее опорные точки – более 5 тысяч аэропортов. Главные воздушные державы мира – США, Россия, Япония, Великобритания, Франция, Канада, ФРГ.

Все пути сообщения, транспортные предприятия и транспортные средства в совокупности образуют мировую транспортную систему. Объем и структура транспортных перевозок, как правило, отражают уровень и структуру экономики, а география транспортной сети и грузопотоков – размещение производительных сил [8, с. 129]. Количественными показателями транспортной системы являются протяженность путей сообщения, численность занятых, грузо- и пассажирооборот. Во-первых, это относится к мировой транспортной сети, общая протяженность которой превышает 50 млн км, во-вторых, к транспортным средствам. Достаточно сказать, что перевозки грузов по железным дорогам осуществляют более 210 тыс. локомотивов и миллионы железнодорожных вагонов, по автодорогам – свыше триллиона автомобилей, по морским трассам – более 90 тыс. судов, а по воздушным трассам – более 30 тыс. рейсовых самолетов. Общая грузоподъемность всех перевозочных средств мирового транспорта уже превысила 2,0 млрд тонн. В-третьих, это относится к работе транспорта, который ежегодно перевозит свыше 110 млрд тонн грузов и более триллиона пассажиров. Численность занятых на транспорте превышает 100 млн человек (что можно сравнить со всем населением Филиппин).

Основные параметры мировой транспортной системы. Изменение транспортности мирового хозяйства характеризуется известной устойчивостью за послевоенный период: и суммарный грузооборот, и общий пассажирооборот росли примерно такими же темпами (с некоторым отставанием), как и общий валовой продукт, рассчитанный в неизменных ценах. Огромное влияние на развитие всех видов транспорта оказала «контейнерная революция», в результате которой производительность труда на транспорте возросла в 7–12 раз.

В мировом грузообороте резко выделяется морской транспорт, доля которого постепенно возрастала и до сих пор почти не снижается с 52 до 62 %. То же можно сказать и о доле в пассажирообороте легкового автомобильного индивидуального транспорта – с 57 до 60 %. Происходит интенсивное изменение структуры перевозок между отдельными видами транспорта. Так, в грузообороте соотношение между железнодорожным и его главным конкурентом автомобильным транспортом изменилось с 4:1 до 1,2:1 с последующим ростом и превышением доли автотранспорта. Доля трубопроводов выросла с 4,2 % до 12,8 %. В пассажирообороте воздушный транспорт приблизился к уровню железнодорожного – соответственно 10,0 % и 10,2 %, а к 2020 году должен превысить его.

Мировая транспортная система неоднородна, и в ней можно выделить транспортные системы экономически развитых и развивающихся стран, несколько региональных неоднородных транспортных систем: Северной Америки, Зарубежной Европы, стран СНГ, Азии, Латинской Америки, Австралии. Густота транспортной сети, в наибольшей мере характеризующая обеспеченность ею, в большинстве развитых стран составляет 50–60 км на 100 км территории, а в развивающихся – 5–10 км. В экономически развитых странах сосредоточено более 80 % мирового автомобильного парка, в них находится почти 2/3 всех портов мира, выполняется 3/4 мирового грузооборота. Для этой транспортной подсистемы характерен также высокий технический уровень.

С момента зарождения транспорт оказывал сильное влияние на окружающую среду. Главным загрязнителем атмосферы является автомобильный, воздушный и железнодорожный транспорт. Эти виды транспорта создают также «шумовое загрязнение» и требуют больших площадей для сооружения магистралей, заправочных станций, стоянок, вокзалов и т.д. (за исключением воздушного). Водный транспорт главным образом служит источником загрязнения нефтью океанов и внутренних вод.

Особую часть мировой транспортной системы составляют транспортные коридоры и узлы. Из совокупности маршрутов они превратились в систему управляющих центров перевозок и транспортных узлов, которые постепенно приобрели функции управления тарифной политикой. В узлах, обеспеченных надежными и скоростными транспортными связями – воздушными и морскими контейнерными линиями, создаются крупные специализированные транспортно-распределительные центры международного значения (Париж, Марсель, Франкфурт-на-Майне, Мюнхен и др.).

Научно-техническая революция оказала большое воздействие на «разделение труда» между отдельными видами транспорта. В мировом пассажирообороте внеконкурентное первое место (около 4/5) теперь принадлежит автомобильному транспорту, в мировом грузообороте – морскому транспорту (почти 2/3). Научно-технический прогресс на транспорте позволит существенно улучшить его экономические показатели, повысить качество обслуживания клиентуры и безопасность движения. Численность парка транспортных средств несколько возрастет, и заметно увеличится доля прогрессивных видов тяги. В США разрабатывается новый тип автомобильных двигателей из одного из самых плотных материалов, известных в природе, – тория, имеющего огромный потенциал производства тепла путем использования лазерных нанотехнологий [4].

Безусловно перспективными инновационными транспортными средствами являются дирижабли, подводные круизные и грузовые корабли (особенно для Арктики), струнный транспорт, частные космические аппараты (вплоть до туров на Луну и Марс) [2].

Что касается воздействия государства на развитие и функционирование транспорта, здесь стоит отметить, что транспорт широко используется как орудие региональной по-

литики. В условиях усиления избыточности и противоречивости развития транспорта усиливаются протекционистские и дискриминационные экономические, фискальные и правовые меры государства, направленные на смягчение конкуренции и защиту национальных транспортных компаний [6]. Усиливается использование «своих» транспортных средств для расширения «невидимого» экспорта (перевозки грузов иностранных фрахтователей и т.д.).

Взаимодействие и переплетение этих факторов приводит к сложному противоречивому развитию всей мировой транспортной системы. С одной стороны, общая тенденция – ускорение транспортного процесса: скоростные железные дороги, контейнерные сообщения, быстроходные специализированные суда, с другой – снижение ходовых скоростей судов, чтобы поглотить избыточность тоннажа, снижение скоростей и на других видах транспорта с целью уменьшения энергозатрат. Наряду с формированием мощных полимагистралей, транспортных коридоров для повышения эффективности транспортного процесса происходит дисперсия транспортных потоков, строительство сравнительно мелких высокоспециализированных транспортных средств, контейнеров с четкой «адресностью» назначения, развитие фидерных путей сообщения, обеспечивающих подвоз-развоз [7]. Характерна тенденция избежать портовых устройств, организовать бесперегрузочные системы (суда «река-море», баржевозы, паромы, накатные суда и т.д.) [5].

Эти типичные для современной перспективной транспортной ситуации тенденции и процессы, тесно взаимодействующие с процессом мирового развития, требуют тщательного исследования на междисциплинарном уровне. *Между тем общий уровень изученности мирового транспорта как системы стал снижаться.*

Анализ мировых тенденций развития транспорта показывает, что ни одна страна не способна контролировать риски собственной экономики, не имея сильных транспортных позиций. Мировые тенденции в развитии транспорта свидетельствуют, что закончен период протекции по отношению к видам транспорта и перевозчикам. На современном этапе мировая транспортная система характеризуется большой зависимостью от информационных технологий и *развивается по следующим направлениям*: увеличение пропускной способности транспортных путей, повышение безопасности движения, появление принципиально новых транспортных средств, увеличение вместимости и грузоподъемности транспортных средств, увеличение скорости передвижения, своевременности, ритмичности и экологичности функционирования транспортной системы. Новые требования клиентуры к качеству транспортного обслуживания отодвигают затраты на второй план.

Усилия большинства стран направлены на повышение конкурентоспособности национального транспорта и отказ от системы квот, а также от тарифных и других ограничений. Их заменяет гармонизация транспортного законодательства; рынок транспортных услуг стал усложняться, все сегменты транспортного процесса и логистики стали интегрироваться. Как естественный результат – развитие транспортной инфраструктуры нового типа – транспортно-складские и товаротранспортные комплексы, которые образовали объединенную систему взаимодействия; транспортные центры стали управляющими элементами системы, что позволило оптимизировать «сквозные» тарифы.

Это привело к переходу точки прибыльности из процессов физической перевозки в область транспортно-логистических услуг. На этом фоне усиливаются требования к экологичности транспорта. Отсюда стремление поддерживать приемлемую долю транспортной составляющей в цене конечной продукции при соблюдении жестких норм по экологии и безопасности.

При переходе к интенсивному, инновационному, социально ориентированному типу развития Россия стремится стать одним из лидеров глобальной экономики, что требует активной позиции государства по созданию условий для социально-экономического развития, прежде всего, в целях повышения качества транспортных услуг, снижения совокупных издержек общества, зависящих от транспорта, повышения конкурентоспособности отечественной транспортной системы и качества жизни населения через

доступ к безопасным и качественным транспортным услугам, усиления инновационной, социальной и экологической направленности развития транспортной отрасли, превращения географических особенностей России в ее конкурентное преимущество.

Новая редакция Транспортной стратегии РФ на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 11 июня 2014 года № 1032-р, разработана с учетом Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, Стратегии развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу, Стратегии развития транспортного машиностроения Российской Федерации в 2007–2010 годах и на период до 2015 года, Стратегии развития авиационной промышленности на период до 2015 года, Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, Перспектив развития сети автомобильных дорог на территории Российской Федерации (подпрограмм «Дорожное хозяйство» и «Развитие скоростных автомобильных дорог на условиях государственно-частного партнерства») и других отраслевых стратегий в сфере промышленности, энергетики, лесного комплекса и сельского хозяйства, стратегии социально-экономического развития регионов России [3]. Оптимальным уровнем для увязки стратегии развития транспортной системы с региональными приоритетами признан уровень федерального округа.

Целями современной Транспортной стратегии России являются формирование единого транспортного пространства России на базе транспортно-экономического баланса страны, предусматривающего гармоничное опережающее развитие эффективной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей ускорение движения потоков пассажиров, товародвижения, снижение транспортных издержек в экономике, рост предпринимательской и деловой активности, непосредственно влияющей на качество жизни и уровень социальной активности населения; обеспечение доступности, объема и конкурентоспособности транспортных услуг для грузовладельцев в соответствии с потребностями инновационного развития экономики страны; создание необходимых условий для соответствующего уровня общенациональной безопасности и снижения террористических рисков; снижение негативного воздействия транспортной системы на окружающую среду.

Развитие транспортной инфраструктуры, повышение конкурентоспособности товаров и услуг играет ключевую роль в реализации транспортной стратегии. Необходимо полностью использовать транзитный потенциал, связанный с особым географическим положением страны как естественного транспортного коридора, соединяющего Европейский, Азиатско-Тихоокеанский регионы и Американский континент (предполагается, прежде всего, создание надежного и эффективно действующего механизма перевозок между Европой и Азией по Транссибирскому маршруту, воссоединенному с Транскорейской железной дорогой и железными дорогами Монголии, в качестве одного из основных маршрутов доставки контейнеров из Китая в Европу и в перспективе строительство Азиатско-Тихоокеанской железнодорожной магистрали (Сингапур – Бангкок – Пекин – Якутск – туннель под Беринговым проливом – Ванкувер – Сан-Франциско – Денвер); повышение уровня безопасности транспортной системы; снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду [9, с. 165].

Наметившаяся за последнее время открытость национального транспортного рынка предъявляет новые требования к уровню конкурентоспособности транспорта. Со всей очевидностью обнаруживаются ограничения, связанные с неразвитостью единой транспортной системы, разногласиями в налоговой, тарифной, инвестиционной политике, что свидетельствует об отсутствии единой транспортной политики, эффективных механизмов ее формирования и реализации [10, с. 36].

В современной транспортной системе особое место занимает пространственная мобильность населения, которая пока неадекватна не только требованиям инновационного типа экономического роста, но и потребностям рыночной экономики. Исследования

показывают, что в целом мобильность населения в России существенно ниже, чем в странах с развитой рыночной экономикой. Согласно оценкам, до 1/3 регионов находятся за чертой бедности, население не имеет экономических возможностей покинуть эти регионы, что, в частности, может служить объяснением того, почему в России не наблюдается сближение регионов по уровню доходов [11, с. 82].

Д.И. Менделеев утверждал, что транспорт – это центр гравитации страны. По данным Организации экономического сотрудничества и развития, инвестиции в мировую транспортную систему до 2030 года должны составить более \$11 трлн, в том числе в развитие железных дорог – \$5 трлн. Транспортная система Российской Федерации является частью мировой транспортной системы. В России объем инвестиций в инфраструктуру транспорта едва достигает 2 % от ВВП, тогда как средний показатель в большинстве стран мира составляет не менее 4 % от ВВП.

В ближайшие годы в нашей стране могут возникнуть серьезные инфраструктурные ограничения транспортной доступности отдельных регионов и товародвижения в международных и внутренних перевозках. Есть вероятность, что Россия потеряет отдельные перспективные мировые товарные рынки. Транспортная система может стать фактором торможения экономического роста. Доля грузов, перевозимых морским транспортом, составляет в российском грузообороте менее 1 %. В то же время именно морской транспорт является основным транспортным средством мировой торговли, растущего международного производства. Отношение объема грузов, фактически перевезенных в контейнерах по железным дорогам РФ, к общему объему грузопотоков страны составляет всего 5 %, тогда как в европейских странах – 30 %. Отношение же перевозок в контейнерах к объемам перевозок контейнеропригодных грузов составляет 55 %, тогда как в европейских странах этот показатель равен 90 %. На китайских углевозных дорогах идут составы грузоподъемностью 40 тыс. тонн, по российским дорогам общего назначения – не более 4 тыс. тонн.

Определенные трудности связаны с недостаточным развитием подъездных путей к крупным транспортным узлам и пограничным пунктам пропуска. До сих пор сохраняется практика прохождения поездов Транссиба через крупные города Сибири и Дальнего Востока без железнодорожных объездов или туннелей. Значительная часть сортировочных горок и хозяйственных дворов располагается в центрах таких городов, что существенно снижает конкурентные преимущества этой основной железнодорожной магистрали Сибири и Дальнего Востока.

Реализация Транспортной стратегии Российской Федерации, координация на основе ее положений действий всех ветвей и уровней власти, бизнеса, различных слоев общества обеспечат наиболее эффективное использование возможностей транспорта в интересах социально-экономического развития России, решение вышеуказанных системных социально-экономических проблем.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Мишарин А. С. Транспортная стратегия Российской Федерации: цели и приоритеты // *Инновационный транспорт*. 2015. № 1 (15). С. 3–7.
2. Бондур В. Г., Левин Б. А., Розенберг И. Н., Цветков В. Я. Космический мониторинг транспортных объектов : учеб. пособие. М., 2015.
3. Левин Б. А. [и др.] Геоинформатика транспорта : монография // *Международный журнал экспериментального образования*. 2015. № 3–2. С. 223.
4. Научное обеспечение инновационного развития и повышения эффективности деятельности железнодорожного транспорта : коллективная монография членов и научных партнеров Объединенного ученого совета ОАО «РЖД» / под ред. Б. М. Лапидуса. М., 2014. 288 с.
5. Барышников С. О., Разухина А. А. Алгоритм оптимального планирования работы портовых перегрузочных машин // *Морское образование: традиции, реалии и перспективы* : матер. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 31 марта 2015 г.). СПб., 2015. С. 7–14.

6. *Владимиров С. А.* О безупречном внеидеологическом критерии (индикаторе) макроэкономической эффективности государственного бюджета (ВВП) // *Финансы и кредит.* 2006. № 18 (222). С. 54–60.
7. *Владимиров С. А.* О сущности и основных направлениях регулирования сбалансированности и эффективности макроэкономических состояний // *Журнал экономической теории.* 2010. № 1. С. 9.
8. *Владимиров С. А.* Модель сбалансированной макроэкономической системы // *Проблемы теории и практики управления.* 2014. № 5. С. 126–134.
9. *Владимиров С. А.* Методология оценки и анализа экономической эффективности инвестиционных проектов в строительстве : автореф. дисс. ... д-ра экон. наук: 08.00.05; СПб. : СПбГИЭУ, 2007. 35 с.
10. *Владимиров С. А.* О некоторых причинах несбалансированности экономических систем и направлениях налоговой политики // *Налоги-журнал.* 2010. № 2. С. 34–42.
11. *Горбунов А. А.* Транспорт – механизм развития региона // *Обозреватель – Observer.* 2014. № 7 (294). С. 78–83.

S.A. Vladimirov

PROMISING DIRECTIONS FOR DEVELOPMENT OF GLOBAL TRANSPORT INDUSTRY AND LOGISTICS

Based on the historical experience of developed countries and modern contradictions in transport development, proved the key areas of the strategy of development of world and national transport and logistics system.

Keywords: *strategy; transport; competition; innovation; logistics; macroeconomics; quality; policy effectiveness.*

УДК 332.122:338.439

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРЕИМУЩЕСТВ ИНСТИТУТА ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН ДЛЯ УВЕЛИЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ В РФ

@ 2016 г. М.В. Фирсова

В статье дана оценка применения инструментов ОЭЗ для решения проблем, с которыми сталкиваются отечественные сельскохозяйственные товаропроизводители в современных условиях. Указано на наличие определенных преимуществ, предоставляемых в рамках ОЭЗ. Сделан вывод о возможном повышении инвестиционной привлекательности отрасли, преодолении ограничений сбыта при использовании инструментов ОЭЗ.

Ключевые слова: *продовольственные товары; экономические проблемы; особая экономическая зона; льготы и преференции.*

На современном этапе целесообразность и эффективность реализации института особых экономических зон (далее – ОЭЗ) в РФ неоднозначна. Всплеск негативных оценок последовал за опубликованием результатов проверки эффективности управления ОЭЗ в РФ в 2014–2015 гг. специалистами Счетной палаты РФ. В частности, в числе замечаний назывались: низкая исполнительская дисциплина, недостаточное количество созданных рабочих мест, соотнесенное с суммой финансовых вложений в создание

инфраструктуры ОЭЗ; нарушение сроков ее строительства; нецелевое расходование денежных средств и т.д. [1].

Отметим, однако, что большая часть претензий высказана в адрес деятельности субъектов системы управления ОЭЗ, что не отождествляется с эффективностью функционирования ОЭЗ в целом. Кроме того, наряду с анализом критических замечаний, для повышения объективности оценки, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть положительные результаты, которые также имеют место быть.

Учитывая, что активизация применения инструментов ОЭЗ предлагается исходя из необходимости стимулирования производства продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, целью данной статьи является проведение анализа наличия определенных преимуществ, предоставляемых в рамках ОЭЗ, и возможностей их использования конкретно для решения актуальных для сельхозпроизводителей проблем. Акцент будет сделан на поиске способов снижения остроты нехватки финансовых средств, сокращения себестоимости производства, преодоления сбытовых ограничений.

Привлечение инвесторов выступает центральной задачей при организации ОЭЗ. Для ее достижения применяются как экономические, так и административные способы. Среди последних выделяется реализуемое в рамках ОЭЗ действие режима «одного окна», согласно которому документальное сопровождение открытия новых проектов происходит в минимальные сроки и в упрощенной форме.

Кроме того, на привлекательность организации бизнеса в РФ влияние оказывает частое изменение законодательства. Для сельскохозяйственного производства это имеет особенно важное значение, учитывая сезонность и длительность воспроизводственных циклов.

В этой связи деятельность в качестве резидента ОЭЗ дает преимущества в силу некоторой законодательной обособленности ее функционирования. В частности, в соответствии с главой 9 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ [2] государство дает гарантии от неблагоприятного изменения законодательства РФ о налогах и сборах.

Экономические методы создания привлекательной инвестиционной среды в рамках ОЭЗ позволяют снизить себестоимость производства за счет экономии на подключении к инфраструктуре, льготного налогообложения, использования преимуществ таможенной процедуры свободной таможенной зоны.

Инвестор ведет учет расходам, связанным с организацией его бизнеса. Однако он не заинтересован во вложениях в развитие инфраструктуры – дорог, инженерных сетей, газоснабжения, энергетики. Нормальное функционирование коммуникаций является одним из базовых условий для деятельности организации в целом. При организации ОЭЗ затраты на создание инфраструктуры финансируются из бюджетов трех уровней – федерального, субъектов РФ и местных. Соответственно, гарантируется ее наличие.

Как это ни парадоксально для XXI в., но водоснабжение, электрификация, газификация сельской местности в РФ еще являются актуальными проблемами. Так, в частности, если в городах уровень газификации к началу 2016 г. составил 70,4 %, то в сельской местности этот показатель намного ниже – 56,1 % [3]. Запуск производственных мощностей в условиях подачи воды из колодца и отопления дровами и углем совершенно невозможен, а включение инвестором в предстоящие расходы обустройства инфраструктуры района весьма затратно и экономически невыгодно.

Аналогичная ситуация складывается с развитием автомобильных дорог. Эта проблема, известная каждому россиянину, является реальным препятствием для бизнеса. Не может частный предприниматель нести расходы по созданию и поддержанию нормального состояния дорожного покрытия на необходимых ему логистических маршрутах. Соответственно, утопично ожидать реализации новых инвестиционных проектов в сфере агропромышленного комплекса (далее – АПК) в условиях бездорожья. А между тем, по данным Росстата, у 29,4 % сельских населенных пунктов отсутствует связь с сетью путей сообщения общего пользования по дорогам с твердым покрытием [4, с. 160].

Безусловно, развитие транспортной инфраструктуры в сельской местности – это задача государственного масштаба, решение которой напрямую отражается на стимулировании притока инвестиций и снижении себестоимости производства.

Поэтому, хотя сам по себе факт существования дорог, бесперебойной подачи света, газа, воды является естественным условием для организации производств, в современных российских условиях существование инфраструктуры, обеспечивающей их наличие на территории ОЭЗ, является большим преимуществом для реализации бизнес-проектов в сфере АПК.

Кроме того, на территории ОЭЗ может быть предусмотрена льготная плата за технологическое подключение к сетям либо бесплатное подключение, что влияет на снижение издержек резидентов ОЭЗ на начальном этапе организации деятельности.

Например, в ОЭЗ «Тольятти» для инвестора предусмотрено бесплатное подключение к промышленной инфраструктуре [5]. В ОЭЗ «Алабуга» технологическое подключение к сетям снабжения электроэнергией резидентов ОЭЗ также производится бесплатно. Для сравнения, стоимость такого подключения на территории Республики Татарстан составляет 6,25 млн руб. за 1 МВт, а в г. Москве – 29 млн руб. за 1 МВт [6].

На рентабельность деятельности любого предприятия существенное влияние оказывает действующая система налогообложения.

Для резидентов ОЭЗ предусматривается сниженная налоговая нагрузка, возмещение части затрат за бюджетный счет. Кроме того, в ОЭЗ возможно применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны и использование таможенных преференций.

В таблице 1 приведены сравнительные данные о действующих в настоящее время ставках определенных налогов и льготах, предусмотренных для разных категорий налогоплательщиков Налоговым кодексом РФ (далее – НК РФ) [7]. Льготы для резидентов ОЭЗ проиллюстрированы на примере ОЭЗ промышленно-производственного типа (далее – ОЭЗ ППТ).

Таблица 1

**Ставки определенных налогов и льготы
для некоторых категорий налогоплательщиков, предусмотренные НК РФ***

	Налог на прибыль, %	НДС, %	Налог на имущество, %	Транспортный налог	Земельный налог, %
Налогообложение без льгот (ставка, источник)	20 п. 1 ст. 284 НК РФ + Закон субъекта РФ	18 п. 3 ст. 164 НК РФ	до 2,2 п. 1 ст. 380 НК РФ + Закон субъекта РФ	1–50 руб/1 л.с. п. 1 ст. 361 НК РФ + Закон субъекта РФ	до 1,5 ч. 2 п. 1 ст. 394 НК РФ + Закон субъекта РФ
Налогообложение в ОЭЗ ППТ* (ставка, период, источник)	2–15,5 % (до 49 лет) п. 1 ст. 284 НК РФ + Закон субъекта РФ	0 (при применении СТЗ) пп. 3 п. 1 ст. 151 НК РФ пп. 1 п. 2 ст. 151 НК РФ	0 (на 10 лет) п. 17 ст. 381 НК РФ + Закон субъекта РФ	0 (на 10 лет) ст. 356 НК РФ + Закон субъекта РФ	0 (на 5–10 лет) п. 9 ст. 395 НК РФ + Закон субъекта РФ
Сельскохозяйственные товаропроизводители (ставка, источник)	0 п. 1.3 ст. 284 НК РФ	0 (при реализации в РФ) пп. 20 п. 3 ст. 149 НК РФ	Без особенностей п. 1 ст. 380 НК РФ + Закон субъекта РФ	0 на тракторы, самоходные комбайны, спец. автомашины пп. 5 п. 2 ст. 358 НК РФ	до 0,3 в отношении земель сельхозназначения пп. 1 п. 1 ст. 394 НК РФ

* Составлено на основе информации, представленной на официальном сайте Минэкономразвития. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/preferences/taxconcession/> (дата обращения: 14.07.2016).

ЕСХН (для сельскохозяйственных товаропроизводителей)	6	В общем порядке
	п. 1 ст. 346.8 НК РФ, п. 3 ст. 346.1 НК РФ	
УСН Доходы	0-6	В общем порядке
Доходы-расходы	п. 1 ст. 346.20 НК РФ, п. 2 ст. 346.11 НК РФ + + Закон субъекта РФ	
	5–15	
	п. 2 ст. 346.20 НК РФ, п. 2 ст. 346.11 НК РФ + + Закон субъекта РФ	

Резидент, осуществляющий деятельность на территории ОЭЗ, относится к числу налогоплательщиков и плательщиков сборов, имеющих преимущества в виде возможности использования налоговых льгот. Их перечень различен для ОЭЗ разных типов.

Для резидентов ОЭЗ ППТ наиболее значительно дифференцирован уровень льготных ставок в отношении налога на прибыль организаций. Самые льготные условия, при которых ставка налога минимальна, сохраняются в течение первых 5–10 лет, в дальнейшем они постепенно увеличиваются и в основном по истечении пятнадцатилетнего периода достигают пиковых значений. Хотя и после этого сохраняются преимущественные условия, по сравнению с предусмотренной в настоящее время общей системой налогообложения.

Кроме того, различия есть и в длительности использования льготного периода действия земельного налога.

Несмотря на наличие льгот, предусмотренных для резидентов ОЭЗ, оценка их роли в снижении себестоимости производства продукции АПК не столь однозначна.

Сельскохозяйственные товаропроизводители, отвечающие критериям, определенным п. 2 ст. 346.2 НК РФ, также относятся к льготной категории налогоплательщиков. Необходимо учитывать и то, что налоговым законодательством РФ предусмотрена возможность установления специальных налоговых режимов, в том числе единого сельскохозяйственного налога и упрощенной системы налогообложения, использование которых так же, как и льгот для резидентов ОЭЗ, призвано способствовать снижению общей налоговой нагрузки.

В дополнение к вышеперечисленным льготам законодательством о налогах и сборах предусмотрен еще ряд преференций, которыми имеют право воспользоваться налогоплательщики. В их числе следующие:

- возможность применения повышающего коэффициента к норме амортизации (не больше 2) для резидентов ОЭЗ ППТ или ОЭЗ туристско-рекреационного типа (п. 1 ст. 259.3 НК РФ), а также для налогоплательщиков – сельскохозяйственных организаций промышленного типа (п. 1 ст. 259.3 НК РФ);
- право переноса убытка на будущее в течение десяти лет резидентами ОЭЗ ППТ или ТРТ (п. 2 ст. 283 НК РФ).

Для каждой ОЭЗ итоговый перечень льгот формируется индивидуально в рамках законодательно предусмотренного интервала льгот и временного лага.

Обобщая изложенное, отметим, что налоговые льготы, предусмотренные в настоящее время для резидентов ОЭЗ, частично актуальны для сельскохозяйственных товаропроизводителей. Тем не менее по ряду позиций преференциальный режим ОЭЗ имеет преимущества. Кроме того, нужно учитывать, что не все производители в сфере АПК попадают под критерии отнесения к льготным категориям налогоплательщиков и имеют право перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога или упрощенную систему налогообложения. Для таких организаций льготы, предусмотренные в рамках ОЭЗ, важны в полной мере.

Если на территории ОЭЗ используется таможенная процедура свободной таможенной зоны (далее – СТЗ), то перечень льгот расширяется за счет особенностей взимания

таможенными органами таможенных пошлин, налога на добавленную стоимость и акциза, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза.

Возможность использования преимуществ таможенной процедуры СТЗ в полной мере проявляется при использовании импортных станков, деталей, сырья. Для сельскохозяйственных производителей это имеет важное значение в нескольких аспектах.

Во-первых, снижение затрат при закупках техники зарубежного производства и комплектующих иностранного завода-изготовителя для ее дальнейшего обслуживания и ремонта. Импортная сельскохозяйственная техника, особенно таких известных производителей, как John Deere, Claas, CNH и других, еще востребована российскими производителями. Так, например, в 2014 г. доля импортных тракторов составляла 65,1 % от их общего количества, кормоуборочных комбайнов – 22,9 %, зерноуборочных комбайнов – 19 % [8, с. 46]. Соответственно, при наличии потребности в зарубежной технике и оборудовании таможенные льготы при их импорте на территорию ОЭЗ могут способствовать снижению себестоимости производства. Так, например, при оценке преимущества ОЭЗ федерального уровня «Алабуга» руководство ООО «Кастамону Интегрейтед Вуд Индастри» отмечает: «Из уже вложенных 250 миллионов евро половина – в оборудовании» [9]. При таких объемах отсутствие необходимости уплаты пятипроцентной ставки таможенной пошлины за ввозимое оборудование составляет большую статью экономии [10].

Во-вторых, для отечественных перерабатывающих предприятий по выработке определенной номенклатуры товаров ощущается нехватка сырья. В частности, это относится к молочной продукции. Спад в секторе выращивания крупного рогатого скота, произошедший за годы реформ, отразился не только на производстве говядины, но и на выработке молока. Соответственно, большое значение приобрел его импорт.

В целом, стоит отметить, что использование возможностей, предоставляемых применением таможенной процедуры СТЗ, позволяет уменьшать себестоимость производимой продукции, экономя на сумме таможенных платежей.

Наряду с вышеперечисленным, препятствием на пути развития производства являются трудности сбыта. Низкие отпускные цены, затоваривание произведенной продукции, сложности с поддержанием уровня качества при хранении и перевозке – вот неполный перечень проблем, с которыми сталкиваются сельскохозяйственные производители уже после сбора урожая или выработки продовольственных товаров. От их решения в итоге зависит норма рентабельности деятельности, достижение финансовых результатов.

В рамках функционирования ОЭЗ решению данных проблем способствуют следующие факторы:

1. Выгодное географическое положение. Место расположения ОЭЗ в РФ выбирается с учетом существующих объективных преимуществ местности, в том числе близости к портам, аэропортам, развитой сети автодорожного сообщения. Соответственно, у резидентов ОЭЗ имеется возможность использования различных логистических цепочек доставки грузов к местам их потребления.

2. Сосредоточение на территории ОЭЗ горизонтально и вертикально интегрированных производств, обеспечивающих возможности сбыта произведенной продукции. В РФ при организации ОЭЗ ППТ используется кластерный подход. Наибольший упор делается на формирование в ОЭЗ ППТ кластеров машиностроительных, строительных и отделочных материалов, металлических изделий, нефтехимического и др. Выпуск продовольственных товаров в российских ОЭЗ в этой связи не является показательным. Тем не менее на территории ОЭЗ ППТ «Алабуга» размещены и спроектированы несколько заводов, продукция которых может использоваться потребителями совместно. Речь идет о резидентах: ООО «Белая Дача Алабуга» (переработка овощной и салатной продукции), ООО «Ист Болт Елабуга» (изготовление хлебобулочных изделий), ООО «Хави Логистикс Елабуга» (производственно-распределительный центр поставщиков McDonald's), ООО «Хухтамаки Фудсервис Алабуга» (выпуск одноразовой посуды) [10]. Инвестиции в производство данной продукции связаны в большой степени

с расширением сети McDonald's за Урал и созданием необходимой для этого цепочки поставок. В целом же развитие подобных производств способствует формированию на территории ОЭЗ в Республике Татарстан агропромышленного кластера.

Наращивание производства продовольственных товаров возможно стимулировать посредством инструментов ОЭЗ. В РФ есть несколько примеров такой деятельности. Так, в ОЭЗ ППТ «Алабуга» в числе действующих резидентов, наряду с ООО «Белая Дача Алабуга», имеется ООО «САРИЯ Био-Индастрис Волга», производящее мясокостную муку и технический животный жир. Некоторые проекты находятся в стадии реализации. Например, в ОЭЗ «Алабуга» – производство крахмалопродуктов, кондитерских и хлебобулочных изделий, выращивание грибов шампиньонов [10].

В рамках деятельности ОЭЗ ТВТ также можно найти примеры разработок в области продуктов питания, хотя они единичны. Так, в декабре 2015 г. был одобрен проект ООО «РУСХЛЕБ Исследования», которое заявило о готовности разработки и создания в ОЭЗ «Санкт-Петербург» биотехнологических продуктов, в производство которых запланировано инвестировать 386,6 млн рублей частных инвестиций [11].

Обобщая вышеизложенное, отметим, что на территории ОЭЗ действующим законодательством предусмотрено применение льготных условий. Их использование может позитивно отразиться на решении конкретных проблем, с которыми сталкиваются производители продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, повысив тем самым инвестиционную привлекательность отрасли и создав предпосылки для увеличения производства данных видов товаров.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. За 10 лет ОЭЗ так и не стали действенным инструментом поддержки экономики. 04 апреля 2016 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/26369 (дата обращения: 05.07.2016).
2. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : Федер. закон № 116-ФЗ от 22.07.2005 (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.07.2015) : по состоянию на 01.08.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. О Газпроме. Производство. Газификация. Инвестиции [Электронный ресурс] // Официальный сайт ПАО «Газпром». URL: <http://www.gazprom.ru/about/production/gasification/> (дата обращения: 15.07.2016).
4. Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России. 2015 : стат. сб. // Росстат. М., 2015, 201 с.
5. Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Тольятти». [Электронный ресурс] // Сайт ОЭЗ «Тольятти». URL: <http://oeztl.ru/uploads/files/sez-presentation-ru-2016.pdf> (дата обращения: 14.07.2016).
6. Алабуга. Особая экономическая зона [Электронный ресурс] // Сайт ОЭЗ «Алабуга». URL: http://alabuga.ru/upload/iblock/e87/tech_alabuga_rus.pdf (дата обращения: 14.07.2016).
7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : Федер. закон № 117-ФЗ от 05.08.2000 (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.08.2016) : по состоянию на 06.08.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
8. Санду И., Полухин А., Бурак П. Импортзамещение на рынке сельскохозяйственной техники России // АПК: экономика, управление. 2016. № 3. С. 46–50.
9. Матылицкий В. «Алабуга» – город заводов [Электронный ресурс] // Электронное периодическое издание «Татарстан». URL: http://protatarstan.ru/thems/alabuga_gorod_zavodov/ (дата обращения: 03.07.2016).
10. Особая экономическая зона Алабуга. Резиденты [Электронный ресурс] // Сайт ОЭЗ «Алабуга». URL: <http://alabuga.ru/residents/> (дата обращения: 14.07.2016).
11. Александр Цыбульский. Объем инвестиций по одобренным заявкам новых резидентов ОЭЗ составил около 6 млрд рублей. 18.12.2015 [Электронный ресурс] // Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczone/2015181206> (дата обращения: 03.05.2016).

M.V. Firsova

**APPLICATION OF ADVANTAGES OF SPECIAL ECONOMIC ZONES
FOR INCREASE OF PRODUCTION OF FOODS
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

The article evaluates the application of Special Economic Zones' instruments for resolving the issues of national agro-industrial producers under current conditions. The author dwells upon certain advantages that are provided by Special Economic Zones. The conclusion is drawn about possible increase of investment potential of the sector, overcoming the issue of limited sales with application of Special Economic Zones' instruments.

Keywords: *food products; economic problems; special economic zone; incentives and preferences.*

УДК 339.543:005.9:004.7

ПРОБЛЕМЫ АНАЛИЗА ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ В УСЛОВИЯХ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ

@ 2016 г. М.А. Лукин

В статье предложено решение проблемы использования принципа централизации при принятии управленческого решения в таможенных органах. Предложенный подход рассмотрен на примере Балтийской таможни и может быть использован в ситуациях регионального уровня, решения которых способны повлиять на показатели эффективности логистической деятельности и деятельности таможенных органов.

Ключевые слова: централизация управления; внешняя среда системы; центр электронного декларирования; логистика; таможенные органы.

В настоящее время в условиях реализации программы по оптимизации численности госслужащих в таможенных органах, как и других службах, все чаще возникает вопрос централизации и децентрализации управления, который является важнейшим принципом управленческой деятельности и лежит в основе организационных форм управления.

Централизованное управление представляет собой процесс, при котором управляющее воздействие формируется в едином центре управления и передается в последующем многочисленным объектам управления. При этом существует непрерывная и достаточно устойчивая подчиненность каждого звена (объекта управления) социально-экономической системы центральным органам управления.

Анализ показывает, что особенности административных (организационно-распорядительных) методов в процессе реализации в таможенных органах организационных и регулирующих функций управления состоят в том, что данные методы выражают прямое директивное воздействие на систему в целом и на ее элементы в отдельности, а также дают возможность руководителю таможенного органа принимать однозначное решение, основанное на обязательности нормативных документов. При этом среди организационно-распорядительных методов управления ведущее место отводится именно организационным методам, предполагающим среди прочего четко регламентированное воздействие на систему в целом [2].

Однако централизация управления не означает предельно жесткой регламентации деятельности каждого субъекта управления в системе. Для каждого уровня или ситуации в общей системе существует свой оптимальный уровень централизации, под которым понимается максимальное соответствие форм централизации управления реальным потребностям системы [1].

Реализацией данного принципа на региональном уровне и уровне таможен при осуществлении непосредственного взаимодействия с участниками внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) можно рассматривать создание Центров электронного декларирования, компетенция которых ограничивается исключительно совершением таможенных операций в отношении товаров, декларируемых с использованием информационной технологии представления таможенным органам сведений в электронной форме для целей декларирования товаров, и которые служат в первую очередь для реализации технологии «удаленного» выпуска товаров и транспортных средств.

Целеполагание развития электронного декларирования позволяет говорить о возможности вывести таможенные операции на новый уровень, предусматривающий отказ

от предоставления документов на бумаге. Этому вопросу сейчас придается особенно большое значение при реализации положений Таможенного кодекса Таможенного союза и национального законодательства в сфере таможенного дела в целях улучшения инвестиционного климата.

Для участников ВЭД организация подобных Центров электронного декларирования имеет ряд положительных сторон, прежде всего, позволяет оптимизировать свои логистические затраты, так как отправка документов на таможенный пост осуществляется прямо с рабочего места декларанта.

Вместе с тем системный подход и принцип системности являются основными составляющими анализа и оптимизации процесса и предполагают совмещенное рассмотрение того или иного таможенного органа как смешанной (имеющей признаки открытой и закрытой) системы. Это означает, что при принятии какого-либо управленческого решения в системе таможенных органов невозможно исключить из рассмотрения внешнюю среду системы, т.е. участников ВЭД. К этому же ведет и понятие таможенных правоотношений как общественных отношений, регулируемых нормами таможенного законодательства и возникающих в процессе перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу [2].

В связи с этим, определяя местоположение таможенного поста – Центра электронного декларирования как центра притяжения информационных потоков в международных цепях поставок, необходимо учитывать позицию участников ВЭД по этому вопросу.

В частности, в соответствии с принципом централизации управления, ограничение полномочий при проведении документального таможенного контроля на ряде таможенных постов таможни с переносом всех полномочий по таможенному декларированию на отдельный пост и создание на его базе Центра электронного декларирования позволит снизить риск нарушения таможенного законодательства, будет способствовать созданию единой прозрачной экономической политики в масштабе региона и условий для ускорения выпуска товаров.

Подобная ситуация актуальна для Балтийской таможни, где по инициативе Федеральной таможенной службы России создание Центра электронного декларирования предложено организовать на базе таможенного поста в морском порту Бронка, удаленного от основных терминалов Большого порта Санкт-Петербург и действующих таможенных постов на 60 км. Однако перенос таможенного контроля в новый порт станет причиной роста расходов на оформление, досмотровые операции и приведет к увеличению сроков хранения грузов, что в конечном счете приведет к росту затрат на перевалку грузов на основных терминалах в порту Санкт-Петербурга и их оттоку в порты сопредельных государств, не относящихся к Евразийскому экономическому союзу.

При этом инициатива Федеральной таможенной службы России также создает условия для недобросовестной конкуренции, предоставляя операторам порта Бронка необоснованные преимущества [3].

Перенос полномочий по декларированию и изменение системы таможенного администрирования может привести к следующим последствиям:

- перераспределению части грузопотока в новый порт;
- корректировке цен на портовые услуги и, как следствие, изменению таможенной стоимости (вероятно, не в пользу участников ВЭД);
- увеличению продолжительности совершения таможенных операций и сроков прохождения грузов;
- снижению качества таможенного контроля;
- перераспределению таможенного сервиса и сборов.

Также следует отметить, что искусственное ограничение количества таможенных постов, принимающих документы, не является в полной мере оправданным. Опыт стран, где функционирует «электронная таможня», показывает, что для информационной системы таможенного органа не имеет значения место, откуда подаются документы для перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу. Документы для оформления можно подавать и получать решение по ним не только через таможен-

ные посты конкретного региона, но и через любой другой пост в пределах таможенной территории.

На сегодняшний день для участников внешнеэкономической деятельности нет возможности передавать все документы через Центр электронного декларирования, так как для некоторых из них (сертификаты Россельхознадзора, Роспотребнадзора и другие) требуется представление на постах в бумажном виде. И такие товары, требующие указанных документов, составляют до половины всего оборота портов Санкт-Петербурга. В связи с этим экспортерам и импортерам придется ездить на отдаленный таможенный пост, что приведет только к дополнительным издержкам участников внешнеэкономической деятельности и увеличению очередей на прием-выдачу документов.

Данная ситуация без создания полноценной системы электронного документооборота, охватывающей все без исключения таможенные операции, также не будет способствовать росту позиции России в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» (Doing Business) по показателю «Международная торговля» – одному из значимых международных критериев для инвестиционной привлекательности страны (табл. 1).

Одной из основополагающих предпосылок данного глобального исследования является то, что предприятиям для ведения экономической деятельности требуются качественные правила, которые являются прозрачными и могут использоваться всеми экономическими субъектами.

Таблица 1

**Позиции России в рейтинге Всемирного банка «ВЕДЕНИЕ БИЗНЕСА»
по показателю «МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ» [4]**

Год	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Позиция России в рейтинге*	162	160	162	157	155	170

Для показателя международной торговли методологией Всемирного банка эти правила (индикаторы) включают временные и денежные затраты по операциям соблюдения требований пограничного и таможенного контроля, а также на оформление документов для экспорта и импорта стандартного (20-футового) контейнера [4]:

- получение и подготовка документов для прохождения пограничного и таможенного контроля;
- оформление и подача документов для совершения таможенных операций;
- предоставление документов для таможенного досмотра в порту или на границе.

Анализируя состояние и тенденции внешней среды по отношению к рассматриваемому управленческому решению о переносе всех полномочий по таможенному декларированию на отдельный пост таможни, следует отметить, что грузоотправители и грузополучатели очень осторожно относятся к переходам на новые площадки. В то же время перевозчикам (морским линиям) нужны существенные причины, чтобы поменять маршрут в пользу нового порта (табл. 2).

Увеличить грузооборот в порту Бронка можно посредством создания на его территории таможенно-логистического терминала или собственного таможенного склада, но это потребует от ФТС России внесения изменений в нормативные правовые акты.

Таблица 2

ОБОРОТ КОНТЕЙНЕРНЫХ ГРУЗОВ В ПОРТАХ, ТЫС. ТЕУ

2016 г.	Большой порт Санкт-Петербург	Бронка
Январь – февраль	174,9	–
Январь – март	437,5	–
Январь – июнь	884,5	13,8

В заключение необходимо отметить, что при принятии управленческого решения, направленного на повышение общего уровня централизованности управления в госу-

* Среди 189 государств.

дарственном органе (такого как организация Центра электронного декларирования) необходимо учитывать не только интересы и цель, преследуемые этой государственной структурой, но также позицию других участников экономических и правоотношений. В частности, местоположение Центра электронного декларирования как одного из ключевых элементов международной логистики, формирующего и обрабатывающего информационные потоки, должно отвечать критериям равноудаленности и равнодоступности для участников внешнеэкономической деятельности.

В этом случае результаты организационных и административных изменений, а также динамика показателей эффективности по основным видам деятельности государственного органа будут более определенными и прогнозируемыми. Как результат, в дальнейшем подобные меры будут способствовать улучшению инвестиционного климата и росту показателей международной торговли в стране.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Гапоненко А. Л., Савельева М. В. Теория управления : учебник. М. : Юрайт, 2015. 342 с.
2. Управление таможенным делом : учеб. пособие / под общей ред. В. В. Макрусева и В. А. Черных. СПб. : Троицкий мост, 2012. 448 с.
3. Зиброва А., Горшенин Д. Бронка без деклараций [Электронный ресурс] // Ведомости. 2016. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2016/08/02/651509-bronka-deklaratsii>. Загл. с экрана. № гос. регистрации ФС77–26576 (дата обращения: 05.08.2016).
4. Рейтинг Всемирного банка «Ведение бизнеса» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/russia> (дата обращения: 17.09.2016).

М.А. Lukin

PROBLEMS OF THE ANALYSIS OF THE EXTERNAL ENVIRONMENT IN TERMS OF CENTRALIZED MANAGEMENT IN THE CUSTOMS AUTHORITIES

This paper presents the solution to the problem of using the principle of centralization in making administrative decisions in the customs authorities. The proposed approach is considered on the example of the Baltic customs and can be used in the regional situations, whose decisions can affect the performance indicators of logistics and customs authorities.

Keywords: *centralized management; external environment of the system; center of electronic declaration; logistics; the customs authorities.*

УДК 338.436.33+631.155

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ РАЗРАБОТКИ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ АПК В УСЛОВИЯХ ВОЗДЕЙСТВИЯ ГЛОБАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ

@ 2016 г. О.И. Павлушкина, О.В. Кирсанова, А.Е. Черная

В данной статье рассматриваются методологические вопросы разработки концептуальных основ управления социально-экономическим развитием АПК в новых условиях. Представлена блок-схема проведения исследований по данной проблеме. Результаты исследований прошли апробацию в государственном и хозяйственном органах управления. Реализация разрабатываемых концептуальных основ будет способствовать по-

вышению эффективности и конкурентоспособности отраслей АПК страны в условиях воздействия глобальных вызовов.

Ключевые слова: методологические положения; концептуальные основы; АПК; аграрная экономика; органы управления.

В последние годы российская экономика оказалась перед долговременными системными вызовами, отражающими как мировые тенденции, так и внутренние проблемы развития. Усиление глобальной конкуренции охватило не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и системы национального управления.

Решение задач управления агропромышленным комплексом (далее – АПК) страны с помощью стандартных методов и инструментария экономики осложняется рядом проблем, связанных со спецификой АПК и аграрной отрасли, в частности, как объекта управления. Сложность управления объектами АПК в условиях большого влияния глобальных процессов состоит в том, что сам объект управления и окружающая его среда, в которой он функционирует, постоянно подвергаются изменениям количественного и качественного характера и в конечном итоге управление теряет адекватность. Несомненно, это требует проведения исследовательской деятельности по разработке новой концепции аграрной политики и совершенствованию структур и функций государственных и национальных органов регулирования хозяйственной деятельности. При этом необходимо акцентировать внимание на теоретико-методологическом обосновании названных проблем.

В данной статье представлены методологические положения разработки концептуальных основ управления социально-экономическим развитием АПК в условиях воздействия глобальных процессов (далее – Концептуальные основы), разработанные во Всероссийском научно-исследовательском институте экономики и нормативов.

Методологический аппарат рассматриваемой проблемы представляет совокупность различных методов и подходов, применяемых в управлении хозяйственной деятельностью субъектов АПК. Рассматриваются как представители «научного менеджмента», сохранившие свою значимость по настоящее время, так и «нового менеджмента» – управление в условиях глобализации.

Методологический аппарат разработки Концептуальных основ включает подходы к постановке проблемы и определению ее структуры, понятийно-категориальную основу, совокупность теорий, методов, методик и форм, выдвинутые предложения. Методический аппарат основан на системе общенаучных и локальных методов и приемов, определяющих содержание и последовательность исследований, а также на возможности использования информационного обеспечения. Исследования осуществлялись на базе концептуальных методов, системного и ситуационного подходов с использованием абстрактно-логического, монографического, моделирования, эконометрических, институционального анализа и других методов, а также мониторинговых исследований.

Концептуальные методы предназначены для использования при построении больших систем понятий, решении задач для крупных сфер управления, в том числе государственного регулирования. Поэтому в исследованиях использованы концептуальный анализ и проектирование.

Применение системного и ситуационного методов позволяет увидеть структуру органов управления в единстве составляющих ее частей и их разновременного развития.

При определении и решении задач исследования использованы монографический и абстрактно-логический методы.

Изучение существующей структуры управления АПК (структура органов управления, функции, методы) проводилась с использованием следующих методов: институционального анализа, монографического, системного и ситуационного.

При обосновании структурно-управленческих предложений применены методы: абстрактно-логический, моделирования, прием «дерева целей». Данные методы позволяют установить логические связи как внутри системы структур управления, так и связи с объектами управления, а также используются для исследований по совершенствованию функций, методов и механизмов управления.

Информационное обеспечение разработки Концептуальных основ составили: законодательные и нормативные акты по вопросам исследования; программные документы Правительства РФ, Минсельхоза России; данные, публикуемые Федеральным и территориальными органами государственной статистики; анализы результатов мониторингов Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.; материалы Минсельхоза РФ и аналогичных структур по регионам; материалы негосударственных органов регулирования АПК; нормативно-справочные материалы, а также результаты собственных исследований, основанные на анализе статистической информации, наблюдениях, сообщениях в периодической печати и сети Интернет.

Для разработки данной проблемы использованы результаты научных исследований Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства, Всероссийском научном институте организации производства, труда и управления в сельском хозяйстве и других институтов РАН экономического профиля.

На рисунке 1 схематично показаны подходы к постановке проблемы и определению структуры Концептуальных основ. Рассмотрим основные составляющие блок-схемы.



Рис. 1. Блок-схема разработки концептуальных основ управления социально-экономическим развитием АПК в условиях воздействия глобальных процессов

Формирование проблемы. В основу формирования проблемы управления социально-экономическим развитием АПК в условиях воздействия глобальных процессов на структуру и функции негосударственных и национальных органов регулирования хозяйственной деятельности легли исследования авторов [1; 2].

Проведенные за ряд лет исследования позволили разработать:

- концепцию социально-экономической государственной стратегии функционирования сельхозпроизводителей России в условиях глобальных вызовов;

– модель структуры управления социально-экономическим развитием сельского хозяйства России в условиях воздействия глобальных процессов [3].

Вышеперечисленные разработки прошли апробацию в Минсельхозпрод Ростовской области и Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации Южного федерального округа «Юг».

Разработка основных направлений осуществлялась на основе общих правил системного подхода, научных методов и принципов, обеспечивающих результативное решение поставленных задач.

Сложившаяся ситуация в сельском хозяйстве требует перехода на модель управления «обгоняющего типа», которая в условиях глобальных вызовов, изменения экономических отношений и антироссийских санкций будет обеспечивать России продовольственную безопасность и равноправное развитие АПК наравне с другими странами. Разработанная модель структуры управления социально-экономическим развитием сельского хозяйства доказывает, что комплексный подход к его управлению возможен лишь при исследовании АПК как крупной социально-экономической системы в рамках общесистемного подхода к управлению.

Основной блок схемы – Концептуальные основы управления социально-экономическим развитием АПК. Этот блок включает четыре составляющие.

Понятийно-категориальный аппарат (1). Проведенный авторами анализ определенных и философских подходов к данному вопросу показал, что термин «концепция», как правило, рассматривается как генеральный замысел, система взглядов на процессы, определяющие стратегию действий при осуществлении реформ, проектов, планов, программ [4]. Наиболее точным с точки зрения нашего исследования является осмысление «концепции» как совокупности научных знаний об исследуемом объекте, оформленных специальным образом.

Исходя из этих определений, разрабатываемые *концептуальные основы* – это основополагающий замысел управления социально-экономическим развитием АПК в условиях воздействия глобальных процессов на структуру и функции негосударственных и национальных органов регулирования хозяйственной деятельности, в котором будут определены цели, основные методы, функции, механизмы и структуры данных органов.

Основная идея концептуальных основ заключается в определении стратегических направлений управления социально-экономическим развитием АПК в условиях глобальных вызовов, исходя и необходимости совершенствования структур и функций национальных и негосударственных органов управления хозяйственной деятельностью.

Совершенствование основных направлений управления социально-экономическим развитием АПК (2). В разработанной авторами государственной стратегии определены основные направления социально-экономического развития сельского хозяйства: нормативно-правовое регулирование, финансово-кредитная поддержка, инновационное развитие, развитие рынков сбыта аграрной продукции, взаимодействие различных форм хозяйствования, внешнеэкономическая деятельность, агрострахование, эффективное использование земельных ресурсов, социальное развитие села и кадровая политика.

Для совершенствования перечисленных основных направлений необходимо определить базовую методологическую основу, в которую входят цели, задачи, основные принципы, методы, функции, направления, инструменты и система государственного управления.

Формирование и функционирование национальных органов регулирования хозяйственной деятельностью АПК (3). Национальные органы регулирования хозяйственной деятельности субъектов АПК являются проводниками государственного управления аграрной экономики. В исследованиях государственное управление аграрной экономикой определяется следующим образом: это экономическое воздействие государства на развитие сельхозтоваропроизводителей, создание институциональных условий для их эффективной деятельности в условиях глобальных вызовов и санкций, удовлетворение

потребностей населения в продовольствии, а промышленности – в сельскохозяйственном сырье, для достижения социально-экономических результатов, обеспечивающих высокий уровень качества жизни населения страны [5].

Для эффективного применения на практике методологического аппарата по разработке концепции социально-экономического развития сельского хозяйства необходима четкая, гибкая система национального управления и регулирования. Данная система должна состоять из взаимосвязанных государственных структур управления, распределенных по разным уровням власти, которые взаимодействуют со всевозможными институциональными структурами.

Институциональные формы национальных органов управления социально-экономическим развитием сельского хозяйства, реализующие аграрную политику государства, представлены Министерством агропромышленного комплекса (МинАПК), региональными МинАПК (департаментами), муниципальными управлениями АПК, администрациями сельских поселений. Модель национальных органов управления социально-экономическим развитием сельского хозяйства является вертикальной многоуровневой структурой, учитывающей отраслевую и территориальную направленность [6].

Модель структур государственного управления сельским хозяйством обязана действовать на основе научно-обоснованных принципов и методов. Входящие в нее структуры, их количественный и качественный состав, функции должны быть способны адекватно решать задачи по выполнению целей государственной агропродовольственной политики [7].

Формирование и функционирование негосударственных органов регулирования хозяйственной деятельности (4). Институциональные формы негосударственных органов управления сельского хозяйства представляют собой юридические лица, которые действуют в интересах своих членов, реализуя при этом хозяйственно-экономические управленческие функции, координацию, реализацию защитных, экономических, экологических, социальных и иных вопросов развития. Данные органы могут одновременно выступать и в качестве органа хозяйственного управления, и в качестве хозяйственной структуры. В модели представлены следующие основные институциональные формы: «АПКСоюз», агрокластеры, агрохолдинги, сельскохозяйственные потребительские кооперативы и ГЧП.

Негосударственные организации участвуют в управлении хозяйственной деятельностью субъектов АПК путем координации деятельности своих членов, представления их общих интересов в государственных и муниципальных органах власти, общественных и международных организациях, в иных структурах для достижения общественно полезных целей в балансе интересов общества, власти и бизнеса. Негосударственные органы могут осуществлять государственное управление лишь в том случае, если государство делегирует им соответствующие полномочия.

Взаимодействие национальных и негосударственных форм управления с разграничением их функций и полномочий способно решать проблемы по защите национальных интересов России по сельскому хозяйству и обеспечению ее продовольственной безопасности.

Изменение внутренних и внешних факторов воздействия на развитие отечественного АПК предопределяет дальнейшее совершенствование социально-экономических управленческих функций в отрасли на национальном и хозяйственном уровнях.

Практическая значимость разрабатываемых концептуальных основ состоит в том, что их реализация будет способствовать совершенствованию системы управления АПК России, повышению эффективности и конкурентоспособности отраслей АПК страны в условиях воздействия глобальных процессов на структуру и функции негосударственных и национальных органов регулирования хозяйственной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Тарасов А. Н. [и др.] Концепция социально-экономической государственной стратегии функционирования сельхозтоваропроизводителей России в условиях глобальных

вызовов : монография. Ростов н/Д : ФГБНУ ВНИИЭиН; Изд-во ООО «АзовПечать», 2015. 208 с.

2. Кирсанова О. В. Воздействие глобальных процессов на развитие сельского хозяйства России // Современное экологическое состояние природной среды и научно-практические аспекты рационального природопользования : матер. науч.-практ. интернет-конф. (Соленое Займище, 29 февр. 2016 г.). Соленое Займище : Прикаспийский НИИ аридного земледелия, 2016. С. 3753–3758.

3. Павлушкина О. И., Кирсанова О. В., Черная А. Е., Татаренко Н. Л. Модель структуры управления АПК России в условиях глобальных процессов // Вестн. Гос. аграр. ун-та Сев. Зауралья. 2015. № 3(30). С. 145–151.

4. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М. : ИНФРА-М, 1999. 479 с.

5. Павлушкина О. И. Государственная стратегия развития сельхозпроизводителей России в условиях глобальных вызовов // Стратегия развития АПК и сельских территорий: перспективные идеи и конкурентоспособные технологии : матер. междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–20 февраля 2015 г.). М. : ПРИНТ ПРО, 2015. С. 50–52.

6. Павлушкина О. И., Черная А. Е. Концепция совершенствования деятельности федерального органа управления АПК // Вестник ГАУ Северного Зауралья. 2016. № 1(32). С. 193–198.

7. Павлушкина О. И., Черная А. Е. Проблемы оптимизации национальной структуры управления АПК // Пища. Экология. Качество : труды XIII междунар. науч.-практ. конф. 2016. С. 11–15.

O.I. Pavlushkina, O.V. Kirsanova, A.E. Chernaya

METHODOLOGICAL CONCEPTUAL BASIS OF MANAGEMENT FOR SOCIAL ECONOMIC DEVELOPMENT AIC UNDER THE IMPACT OF GLOBAL PROCESSES

The article deals with methodological issues of the conceptual bases of management for social economic development agro-industrial complex in the new conditions. Flowchart studies on the subject is in the article. The research results have been tested by public and private agencies. Implementation of the developed conceptual frameworks will enhance the efficiency and competitiveness of industries agro-industrial complex of the country in terms of global impact.

Keywords: *methodological principles; conceptual framework; agro-industrial complex; agricultural economics; management bodies.*

УДК 321.01+342.24

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ

@ 2016 г. А.О. Калиниченко

Статья посвящена анализу одного из основополагающих принципов федерализма – принципа «субсидиарности». Автор исследует направления реконструкции принципа субсидиарности и особенности его функционирования в политической теории. Выявлены принципы умелого разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и местными органами публичной власти. Рассматриваются основные причины необходимости реализации принципа субсидиарности для успешного функционирования федеративных отношений.

Ключевые слова: субсидиарность; разграничение предметов ведения и полномочий; направления реконструкции принципа субсидиарности.

Особую значимость и актуальность в федеративном государстве приобретают поиск и разработка оптимальной системы взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации, принципов и механизмов разграничения полномочий и предметов ведения между двумя уровнями государственной власти. Практическое воплощение принципа разделения власти по вертикали на федеральный, региональный и местный уровни сегодня представляет собой один из основополагающих принципов федерализма – принцип «субсидиарности».

Субсидиарность – это принцип, предполагающий делегирование центральной государственной властью управленческих функций на уровень органов власти и управления более низких территориальных единиц. Исследователи отмечают, что понятие «субсидиарность» хотя и имеет давние традиции в европейской политико-правовой мысли, но и в настоящее время вызывает немало споров как в отношении своего содержания, так и объема.

Аргументы защитников принципа субсидиарности уравниваются аргументами оппонировавшей стороны. Первые, например, такие как правовед Дж. Изензее, высоко оценивают его «идеологическую базу и правовое значение» [1]. В. Дихман указывает на то, что принцип субсидиарности является «основополагающим в организации общества и государства» [2]. Вторые считают, что «от принципа субсидиарности не стоит ждать многого. Как попытка найти компромисс вербально, он не оправдывает возложенных на него задач и, кроме того, не базируется на ясной концепции» [3].

На наш взгляд, в многообразии существующих подходов к пониманию субсидиарности можно выделить четыре основных направления обоснования этого принципа в политической теории, каждое из которых по-своему трактует основную идею субсидиарности в ее изначальном значении: социокультурное; социально-этическое; социально-экономическое; политологическое.

В социокультурном направлении принцип субсидиарности понимается как ориентир для построения демократического общества, где приоритет человека выступает в качестве высшей ценности. К примеру, А. Амплеева, анализируя роль субсидиарности в жизни современного государства, подчеркивает, что ее значение заключается в формировании демократического, свободного, правового, гражданского общества, ставшего основой успешного функционирования многих западных государств. По ее мнению, успешное функционирование данного принципа возможно в той социальной среде, основной ценностью которой является свобода.

В *социально-этическом направлении* отправной точкой является понимание того, что общество состоит из индивидуальностей, которые стремятся к тому, чтобы общество было максимально гармоничным и целостным, отвечающим определенному социальному идеалу, что предполагает взаимную ответственность людей друг перед другом, групповую сплоченность и взаимоподдержку.

Наиболее благоприятной средой для реализации принципа subsidiarности в таком понимании является, как считает Х. Ламперт, социальное государство. Данное мнение разделяют также такие отечественные ученые, как В. Торлопов и В. Милецкий, считающие subsidiarность неотъемлемым компонентом «государства всеобщего благоденствия» с развитыми системами социальной защиты, социальной поддержки и социального обеспечения.

Представители экономического направления, в частности Дж. Трахтманном и Р. Зиннотом, в изучении subsidiarности специализируются в области экономической теории федерализма. Они считают, что принцип subsidiarности представляет собой механизм распределения полномочий между различными правительственными уровнями, которые конкурируют между собой в эффективности расходования средств и предоставлении общественных услуг населению.

Сторонники политологического направления рассматривают subsidiarность как критерий формулирования и реализации государственной политики в федеративных государствах, направленный на повышение роли субъектов федерации, органов местного самоуправления как уровней, более приближенных к населению, адекватно представляющих интересы граждан. Так, немецкий ученый У. Хохмут называет эту структуру «системой самоуправления, в которой каждый уровень стремится к политической и экономической независимости» [4].

В настоящее время принцип subsidiarности в большинстве случаев сводится к тому, что политические решения должны приниматься или по крайней мере реализовываться на возможно приближенном к рядовым гражданам уровне. Однако первоначальная идея subsidiarности выходит далеко за пределы этого упрощения.

Каждое общество состоит из меньших составляющих. Национальные государства по самой своей природе также должны образовываться путем аккумуляции меньших частей. Принцип subsidiarности предполагает, что федеральное правительство реализует свою власть таким образом, чтобы это отражало характерные особенности составляющих страну единиц. Отметим, что общество и входящие в него люди организуются и идентифицируются посредством различного рода ассоциаций и взаимоотношений. Различные уровни общества представляют собой агрегированные целые этих отношений. Вследствие этого принцип subsidiarности означает политическую организацию, которая признает наличие объединений, результатом агрегирования которых и создается общегосударственный уровень. В связи с этим возникает необходимость того, чтобы высшие уровни власти зависели от признания и одобрения их деятельности со стороны низших «субуровней» общества. Эти «субуровни» должны иметь какую-то «прозрачную» связь с государственными институтами.

Большинство национальных государств было создано в результате насильственной экспансии и завоеваний. В силу этого в реальности они никогда не признавали своей зависимости от субнациональных частей, объединение которых и обеспечило их существование. Только позднее некоторые из них стали руководствоваться принципами либеральной демократии, на повестку стали выходить такие вопросы, как самоопределение народов, права человека, право на гражданское и общественное политическое участие. В действительности современное государство базируется на нормативной концепции, которая соединяет власть, территорию и население. Таким образом, национальное государство представляет собой единственную модель политического существования, которая развилась в специфических исторических условиях. Сегодня по-прежнему сохраняется стремление поддержания определенной региональной автономии и местного контроля с целью достижения более высокого уровня интеграции народов и сообществ.

Задачи, которые могут быть решены на политическом уровне благодаря применению принципа субсидиарности, различны. Во-первых, это возможность избежать дефицита демократии, во-вторых, воспрепятствование нивелирования желаемого человеческого разнообразия. При этом на базовом уровне субсидиарность носит в первую очередь индивидуалистический характер. Иначе говоря, тезис о том, что каждое человеческое существо наделено врожденными и неотчуждаемыми правами, является ее главной идеей субсидиарности. Ценность человека первична по отношению к любой социальной общности, государству или социальным институтам. Все они должны служить индивидууму.

Из этой персоналистической трактовки принципа субсидиарности можно вывести положения, касающиеся обязательств государства и ограничений его деятельности. Наиболее обсуждаемой является обязанность центрального правительства ограничить свое вмешательство в деятельность более «низких» форм социальной организации и делать только то, что «меньшее» образование не может сделать без его помощи. Если высший уровень начнет без оснований претендовать на выполнение тех задач, которые могут эффективно выполняться более близкими к индивиду уровнями, то нижестоящие уровни имеют право выступать против такого рода взаимоотношений. Этот аспект принципа субсидиарности некоторые авторы рассматривают в качестве «негативного» или «антифедералистского» измерения субсидиарности.

Однако принцип субсидиарности содержит и позитивный аспект, состоящий в оправдании вмешательства государства в ситуации, при которых более «низкие» формы организации не могут достигнуть своих целей самостоятельно. В действительности принцип субсидиарности базируется не только на том положении, что государство может вмешиваться в таких ситуациях, но и имеет неотъемлемое право заботиться о всеобщем благе и на самом деле обязано использовать это право. Это соотношение Ш. Миллон-Делсоль иллюстрирует следующим образом: «Первый аспект субсидиарности призывает к уважению свобод настолько, насколько это возможно, он призывает к невмешательству власти. И наоборот, второй аспект подразумевает вмешательство власти как для того, чтобы гарантировать своего рода социальное единство, так и для помощи в организации связей взаимозависимости. Первый аспект требует, чтобы разнообразие признавалось как сущность и как норма. Второй – требует, чтобы общность жила в качестве объекта, в качестве цели. Первый расцветает на почве дистрибутивной (распределительной) справедливости, второй – на почве социальной справедливости... Тем не менее принцип субсидиарности заново соединяет эти анти-тезы и вместе подтверждает их. Субсидиарность есть локус парадокса, который она принимает специфическим образом. Она существует только потому, что существует этот парадокс» [5].

На наш взгляд, распределение и разграничение предметов ведения и полномочий между центральными, региональными и местными органами публичной власти должно основываться на следующих принципах:

1. Ориентация, прежде всего, на гражданина, его права и законные интересы. Учет интересов каждого индивида является при этом критерием эффективности разграничения компетенции.
2. Децентрализация исполнительно-распорядительных полномочий, которая сопровождается централизацией регулятивных и контрольных полномочий.
3. Наличие баланса между объемом полномочий органов власти и управления территориальных единиц и имеющихся в их распоряжении материальных и финансовых ресурсов, несоблюдение которого ведет к повышению политической и социальной напряженности.
4. Недопустимость произвольного перекладывания обязанностей по осуществлению полномочий как федеральным центром на регионы, так и последними на местное самоуправление.

По мнению экспертов комитета Конгресса местных и региональных властей Европы Совета Европы, на сегодняшний день основные причины необходимости реализации принципа субсидиарности таковы:

1. В условиях экономического кризиса существует неопределенность в отношении организации государственных институтов и будущего местных властей; в связи с этим были поставлены под вопрос традиционные системы, по идеологическим и финансовым соображениям особенно.
2. При этом все более значимую потребность приобретает интенсивность вовлечения общественности в процесс принятия решений в специфических ситуациях.
3. Структуры стали значительно сложнее в наиболее развитых странах, так как развитие торговли и хозяйств привело к более глубокому взаимопроникновению и распространению различных уровней управления.

Основная задача западных демократий заключается сегодня в реформировании местных и региональных властей, государствам Центральной и Восточной Европы, напротив, необходимо найти оптимальную государственную конструкцию для своих трансформирующихся демократических систем. В связи с подобными разногласиями в Совете Европы стали возникать споры. Ведь государствам, еще не определившимся со своим будущим, нужны не политические модели, а рекомендации, которые помогли бы им решать проблемы, возникающие в связи с происходящими в них изменениями.

В настоящее время складываются благоприятные условия для уменьшения роли государства, основные функции которого сводятся к дипломатии, обороне, денежной эмиссии, поддержанию стабильности и т.д., то есть связаны с суверенитетом федеративных и унитарных государств.

Для любой территориально протяженной страны со сложной социальной структурой вопрос о характере взаимоотношений между центром и регионами является одним из ключевых. На практике речь идет о степени политической и экономической самостоятельности, которой располагают регионы. При существующем среди экспертов консенсусе относительно важности выстраивания «адекватных» отношений между центром и субъектами данная проблема не решена до сих пор.

Таким образом, необходимо продолжать изучать проблемы реализации принципа субсидиарности и особенности его функционирования в рамках политического пространства. С одной стороны, это обуславливается конкретными условиями, при которых этот принцип воплощается на практике, а с другой – многообразием ситуаций, складывающихся в рамках проводимой в различных государствах региональной политики.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. *Isensee J.* Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Berlin, 1968. 98 s.
2. *Dichmann W.* Subsidiarity, Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips // *ORDO*. № 45-1994. S. 198.
3. *Schima B.* Das Subsidiaritätsprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Wien : Manz, 1994. 81 s.
4. *Хохмут У.* Налоговые основы федерализма // Фискальная политика : матер. междунар. сем. (г. Астрахань). М. : МОНФ, 1999. С. 141–153.
5. *Millon-Delsol Chantal.* L'Etat Subsidaire: Ingerence et Non-Ingerence de l'Etat // *Le Principe de Subsidiarite aux Fondements de l'Histoire Europeene*. № 8. 1993.

A.O. Kalinichenko

THE PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN POLITICAL THEORY AND PRACTICE

The article is devoted to one of the fundamental principles of federalism is «subsidiarity». The author explores ways of reconstruction of the principle of subsidiarity and the peculiarities of its functioning in political theory. Identified skilled the principles of differentiation of subjects of conducting and powers between Federal, regional and local public authorities. The main

causes of the need for the implementation of the principle of subsidiarity for the successful functioning of Federal relations.

Keywords: *subsidiarity; the differentiation of subjects of conducting and powers; the direction reconstruction of the principle of subsidiarity.*

УДК 796.332

РАЗВИТИЕ ФУТБОЛА В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

@ 2016 г. Д.И. Узнаров

Данная статья посвящена анализу состояния российского футбола в постсоветский период. Отмечается, что для современного российского футбола характерен определенный кризис, связанный с проблемами эффективного развития детско-юношеского футбола, а также наличия в стране соответствующей инфраструктуры для подготовки профессиональных футболистов.

Ключевые слова: *профессиональный футбол; футбольные школы; детско-юношеский футбол; футбольный клуб; футбольная инфраструктура.*

Следует отметить, что в постсоветский период эффективность развития футбола в России заметно снизилась. Несмотря на наличие локальных успехов российских клубов на европейской арене, результаты национальной сборной страны за последние 26 лет находятся на крайне посредственном уровне. За эти годы на чемпионатах мира и Европы сборная России (в 1990 и 1992 годах – сборные СССР и СНГ соответственно) только один (!) раз проходила групповой этап и выходила в стадию плей-офф. Чемпионат Европы 2008 года в Австрии и Швейцарии стал единственным успехом национальной команды в постсоветский период: благодаря великолепной работе голландского специалиста Гуса Хиддинка Россия дошла до полуфинала того турнира. В другие годы выступления российской сборной неизменно ограничивались лишь тремя матчами группового этапа либо завершались еще на стадии отборочных матчей (на Чемпионаты мира 1998, 2006, 2010 годов, а также на Чемпионат Европы 2000 года сборная России не пробилась). Провальными оказались и последние два крупных турнира – Чемпионат мира 2014 года в Бразилии и Чемпионат Европы 2016 года во Франции, где российская команда, не одержав ни одной победы, не смогла пройти стадию группового этапа.

По нашему мнению, основные причины провала сборной России на двух последних крупных турнирах следует искать в снижении уровня развития детско-юношеского футбола в стране, который является определяющим фактором появления футбольных талантов. На Чемпионате Европы 2016 года сборная России оказалась единственной командой, которую составляли футболисты, играющие исключительно у себя в национальном первенстве. Следует отметить, что данный факт говорит о многом, прежде всего, об отсутствии в стране в настоящее время игроков «топ-класса».

Цель статьи – разработать новую модель развития детско-юношеского футбола в постсоветской России, а также предложить новые варианты решения имеющихся в российском футболе проблем.

Снижение уровня развития детско-юношеского футбола в России в постсоветский период обусловлено наличием нескольких значимых проблем, эффективного решения которым пока, к сожалению, не найдено. Одна из них состоит в отсутствии современной инфраструктуры в большинстве футбольных школ страны. Решение данной проблемы должно стать приоритетной задачей, поскольку при отсутствии соответствующей ин-

фраструктуры эффективно проводить подготовку будущих футболистов-профессионалов невозможно.

Необходимо подчеркнуть, что для качественной подготовки профессиональных футболистов большое значение имеет такой аспект, как «непрерывность процесса», то есть подготовка спортсменов должна проводиться в одинаковых или практически одинаковых условиях круглый год. Особенно актуален данный вопрос для стран с суровыми климатическими условиями. К таким странам относится и Россия. Из-за непростых климатических условий в зимний период для подготовки профессиональных спортсменов огромное значение имеет качество футбольной инфраструктуры. Если поздней весной, летом и ранней осенью на большей части территории страны подготовка будущих спортсменов-профессионалов в футбольных школах может быть обеспечена на достаточно неплохом уровне из-за соответствующих погодных условий, то зимой, ранней весной и поздней осенью проводить подготовку профессиональных футболистов в большинстве регионов практически невозможно (исключение составляют южные регионы страны). Часто в зимний период подготовка будущих профессиональных футболистов переносится в помещения, приспособленные для игры в баскетбол, волейбол и мини-футбол, что существенно снижает эффективность подготовки спортсменов. Если для человека, который не готовится стать спортсменом-профессионалом, игра в футбол в баскетбольном зале в свободное время является вполне приемлемой практикой, то для человека, который только готовится стать профессиональным футболистом и еще не является сформированным спортсменом, крайне важно проведение круглогодичной подготовки в одинаковых или максимально схожих условиях (если речь идет о большом футболе, то подготовка должна проводиться на полях, соответствующих размерам, установленным в Правилах 1 Правил игры в футбол). В противном случае у молодого спортсмена за три-четыре месяца игры в футбол в баскетбольном или волейбольном зале просто теряются приобретенные навыки игры на футбольном поле стандартного размера.

К сожалению, приходится констатировать, что в настоящее время в Российской Федерации существует нехватка соответствующих спортивных сооружений (например, манежей или специализированных комплексов), позволяющих играть в большой футбол круглый год. На сегодняшний день подобная инфраструктура существует лишь в футбольных школах Москвы, Санкт-Петербурга, Казани, Краснодара, Волгограда, Самарской области и Астрахани [1]. Оставляет желать лучшего и их количество: для страны с населением 146,5 млн человек тринадцать футбольных школ с современной инфраструктурой – это, конечно, не очень много. В ряде регионов страны с достаточно суровыми климатическими условиями (прежде всего, речь идет о регионах Урала, Сибири и Дальнего Востока) вообще отсутствуют футбольные школы с современной инфраструктурой, а в некоторых из них даже нет тренировочных футбольных полей с искусственным покрытием, вследствие чего во многих городах России в футбольных школах процесс подготовки спортсменов априори не может осуществляться на непрерывной основе круглый год. По истине уникальным примером для нашей страны является «Центр подготовки резерва футбольного клуба “Краснодар”», поскольку, помимо манежа, а также нескольких полей с искусственным покрытием, в клубной академии существует два футбольных поля под воздухоопорным сооружением, что позволяет в комфортных условиях осуществлять подготовку спортсменов в зимнее время [2].

Говоря о механизмах повышения уровня развития детско-юношеского футбола в современной России, будет полезным обратиться к примерам стран, в которых уже сформировались крайне эффективные системы подготовки профессиональных футболистов. Одной из таких стран является Германия, национальная футбольная сборная которой на протяжении последних 10 лет показывает великолепные результаты: на последних трех чемпионатах мира и Европы сборная Германии неизменно доходит как минимум до стадии полуфинала, а Чемпионат мира 2014 года в Бразилии немецкая команда и вовсе выиграла. Столь впечатляющие результаты сборной Германии являются результатом внедрения абсолютно новой, ранее не применявшейся в стране системы подготовки профессиональных футболистов. Новая система была внедрена после неудачного для сборной

Германии Чемпионата Европы 2000 года, на котором немецкая команда, ставшая самой возрастной на турнире, не смогла выйти из группы, набрав всего одно очко. В результате проведенного немецкими чиновниками анализа состояния футбола в стране был сделан вывод о том, что в Германии существует проблема выбора талантливых молодых игроков для национальной сборной, после чего футбольной федерацией Германии было принято решение о необходимости изменения сложившейся на тот момент системы подготовки молодых футболистов, центральную роль в которой играли лучшие футбольные клубы. В 2000 году в Германии существовало порядка 27 000 футбольных школ, большинство из которых состояли при любительских футбольных клубах. При этом единой системы поиска и подготовки молодых футболистов для национальной команды в Германии на тот момент не было, каждая региональная футбольная федерация работала по своей отдельной системе, а наиболее талантливые ребята со временем так или иначе переходили в футбольные школы наиболее успешных немецких клубов, таким образом, из провинциальных клубов постоянно происходил отток талантливых молодых игроков [3].

За довольно короткий срок немецкой федерацией футбола была разработана новая программа по развитию детско-юношеского футбола, которая получила название «Программа поддержки талантов» (“Talentförderung”) [3]. Начальным этапом реализации данной программы стало налаживание внутреннего скаутинга, основная цель которого состояла в повышении эффективности поиска молодых футбольных талантов по стране. Тысяча скаутов регулярно посещают турниры между футбольными школами в различных городах и наиболее талантливых ребят в возрасте от 11 до 14 лет отбирают в региональные тренировочные центры (или «опорные пункты»), существующие во всех федеральных землях Германии. В течение двух лет (с 2000 по 2002 годы) в Германии было создано около 390 тренировочных центров, в которых начали обучение 22 000 детей (примерно 10 % от общего числа обучающихся в футбольных школах) [3]. Сфера влияния каждого регионального тренировочного центра затрагивает около 60–70 футбольных школ в разных населенных пунктах, находящихся не более чем в 30 километрах от «опорного пункта» [4]. Ежедневные тренировки проводят три тренера, имеющие специальные лицензии футбольной федерации Германии. Полномочия между тренерами абсолютно равные, проведение тренировок осуществляется по принятым немецкой федерацией футбола программам учебно-тренировочного процесса, которые содержат учебные планы и методические рекомендации по новым направлениям в подготовке футболистов. Тренеры каждую неделю представляют свою программу тренировок, которая в основных положениях должна быть согласована с методиками, разработанными федерацией футбола страны. Кроме того, каждый месяц тренеры обязаны отчитываться о своей работе перед федерацией футбола, а также составлять отчет, в котором приводится характеристика каждого молодого игрока, его сильные и слабые стороны. Немецкий футбольный союз регулярно обновляет базу данных по всем ребятам, обучающимся в региональных тренировочных центрах, лучшие показатели сверяются на постоянной основе [4]. В отличие от обычных футбольных школ, на занятиях в «опорных пунктах», как правило, приоритет отдается индивидуальному подходу, в соответствии с которым тренеры целенаправленно работают над развитием сильных сторон молодых талантов, большое внимание уделяется работе с мячом, развитию техники, повышению тактической грамотности [4]. Для проведения ежедневных тренировок немецкая федерация футбола арендует стадионы, принадлежащие городу либо муниципалитету.

Следующим этапом реализации «Программы поддержки талантов» является отбор наиболее талантливых ребят, проходящих обучение в различных региональных тренировочных центрах страны, в «профессиональные центры» подготовки футболистов, которые представляют собой молодежные академии, существующие при всех профессиональных клубах Германии [4]. Наличие своей футбольной академии является обязательным критерием при лицензировании всех профессиональных футбольных клубов в стране. На сегодняшний день в Германии существует около 50 «профессиональных центров» (“Leistungszentren”) [4]. Для повышения эффективности тренировочного процесса футбольной федерацией Германии было принято решение о том, что в каждой возрастной

категории «профессионального центра» должны заниматься не более 20 человек. Чтобы тренировочный процесс никак не препятствовал образовательной деятельности, каждый «профессиональный центр» обязан заключать договор о сотрудничестве с соседними общеобразовательными школами. В том случае, если подобное сотрудничество проходит удачно, то школе присваивается категория «элитной» и она получает дополнительное финансирование от немецкого футбольного союза [4]. Особенность «элитных» школ состоит в том, что в них существуют отдельные классы для молодых спортсменов. В крупных городах страны в «элитных» школах могут существовать классы, где, помимо будущих футболистов, учатся также, например, баскетболисты, пловцы или легкоатлеты. Расписание в подобных классах организовано таким образом, чтобы не происходило нарушение ни образовательного процесса, ни тренировочного [4]. Наиболее хорошо проявившие себя в «профессиональных центрах» ребята (от 15 до 18 лет) формируют юниорскую сборную Германии, а со многими игроками уже в возрасте 16 лет подписывают контракты профессиональные футбольные клубы. Как правило, приоритетное право на подписание контракта с игроком имеет тот клуб, в академии которого футболист проходил обучение. Положительным аспектом данной системы является также то, что она позволяет обеспечивать талантливыми молодыми игроками даже не самые сильные футбольные клубы в стране.

Успешной реализации «Программы поддержки талантов» способствует широкий выбор тренерских кадров в стране. На сегодняшний день в Германии работает 1070 тренеров, имеющих лицензию «Pro» (в России – 193), 5500 тренеров категории «А» (в России – 303), 28400 тренеров категории «В» (в России – 520). Примечательно, что численность лицензированных детских тренеров в Германии составляет 70 000 человек. В России на сегодняшний день численность детских футбольных тренеров составляет 10 000 человек, из них лицензию имеют всего 35 % [5]. С начала 2000-х годов с детскими футбольными командами в Германии могут работать исключительно те тренеры, которые получили специальное спортивное образование, что также существенно повышает качество подготовки профессиональных футболистов.

Переходя к рассмотрению вопроса о внедрении в России опыта Германии по подготовке профессиональных футболистов, следует отметить, что на данный момент эффективность внедрения аналогичной системы в нашей стране может быть недостаточно высокой из-за наличия определенных проблем. Крайне важным для данной системы подготовки футболистов является такой аспект, как непрерывная работа внутренних скаутских служб, которые на протяжении круглого года занимаются отбором наиболее талантливых ребят из различных футбольных школ страны. Для этого, естественно, футбольные школы страны должны располагать соответствующей инфраструктурой, которая не позволит погодным условиям в ряде регионов остановить данный процесс на несколько месяцев. Необходимо подчеркнуть, что приоритетной задачей на сегодняшний день должна стать модернизация инфраструктуры футбольных школ в различных регионах, а в некоторых случаях и создание абсолютно новой, современной инфраструктуры, отвечающей требованиям XXI века. В противном случае эффективно адаптировать в нашей стране немецкий опыт в подготовке футболистов-профессионалов будет невозможно.

Другая проблема состоит в том, что, к сожалению, в настоящее время в России намного меньше футбольных школ, чем в Германии, следовательно, количество отобранных детей для занятия футболом по адаптированной к российским реалиям «Программе поддержки талантов» будет значительно меньше. В связи с этим становится актуальным решение еще одной приоритетной задачи, которая заключается в увеличении количества футбольных школ в различных регионах России, от Калининграда до Владивостока. К сожалению, на сегодняшний день многие профессиональные футбольные клубы России не имеют своих детско-юношеских спортивных школ. Безусловно, решить данную проблему за короткий промежуток времени невозможно, но активно исправлять ситуацию нужно начинать уже сейчас, иначе больших результатов от внедрения новой системы подготовки футболистов ожидать не стоит. Возможно, в течение ближайших

нескольких лет будет правильно изменить требования к лицензированию российских профессиональных футбольных клубов, одним из основных критериев при проведении которого должно стать наличие у профессиональных футбольных клубов своей молодежной академии, пусть даже не очень крупной.

Следует отметить, что вследствие отсутствия в России большого количества детско-юношеских спортивных школ система внутреннего скаутинга не может быть построена исключительно на отборе наиболее талантливых ребят из футбольных школ, поскольку в этом случае количество отобранных молодых футболистов в региональные тренировочные центры будет слишком небольшим. Система внутреннего скаутинга должна работать сразу по двум направлениям: первое – отбор наиболее талантливых ребят, проходящих обучение в различных детско-юношеских спортивных школах; второе – поиск молодых футбольных талантов в общеобразовательных школах всех регионов страны.

На практике адаптированная к российским реалиям «Программа поддержки талантов» могла бы выглядеть следующим образом. В большинстве муниципальных районов страны, а также городских округах и внутригородских муниципальных образованиях (если речь идет о городах федерального значения) должны функционировать региональные тренировочные центры, в которые в ходе проведения футбольных турниров между детско-юношескими спортивными школами отбираются наиболее талантливые ребята в возрасте от 10 до 13 лет. Тренировочные занятия с молодыми футбольными талантами в региональных центрах должны проводиться один раз в неделю, в ходе которых особое внимание следует уделять, прежде всего, развитию технико-тактических навыков будущих профессиональных футболистов, приоритет следует отдавать индивидуальному подходу.

Что касается системы отбора в региональные тренировочные центры учеников обычных общеобразовательных школ, то начальный этап отбора может осуществляться в ходе регулярного проведения турниров между школами различных населенных пунктов, входящих в состав муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований. В ходе проведения подобных турниров наиболее хорошо проявившие себя ребята (в возрасте от 10 до 13 лет) отбираются в сборную команду сельского поселения либо района (в случае городских округов и городов федерального значения). Между сборными командами сельских поселений, а также между командами районов должны регулярно проводиться турниры (например, каждые школьные каникулы), в ходе которых наиболее талантливые ребята отбираются в региональные тренировочные центры. В зависимости от численности населения муниципального района и площади его территории, один региональный центр может существовать на базе нескольких соседних муниципальных районов или городских округов.

Заключительным этапом российской «Программы поддержки талантов» должен стать отбор наиболее хорошо проявивших себя в ходе занятий в региональных тренировочных центрах ребят в возрасте 14–15 лет в молодежные академии близлежащих профессиональных клубов, которые в течение 3–4 лет будут работать над совершенствованием имеющихся навыков молодых футбольных талантов и готовить их к началу профессиональной футбольной карьеры.

Также следует уделить серьезное внимание повышению качества тренерских кадров в стране. В детско-юношеских спортивных школах должны работать исключительно лицензированные футбольные тренеры, имеющие высшее спортивное образование. В свою очередь, проведение тренировок в детско-юношеских спортивных школах, региональных тренировочных центрах и молодежных академиях при профессиональных футбольных клубах необходимо осуществлять по единым методикам и планам, разработанным Российским футбольным союзом в сотрудничестве с Объединением отечественных тренеров по футболу.

Как уже отмечалось ранее, эффективность реализации подобной программы напрямую зависит от качества футбольной инфраструктуры в стране. В настоящее время в большинстве муниципальных районов страны отсутствует соответствующая инфраструктура, необходимая для еженедельного функционирования региональных тренировочных

центров и проведения различных детско-юношеских турниров, а в ряде населенных пунктов подобная инфраструктура очень длительный период никак не модернизировалась и не обновлялась. Также приходится констатировать, что в большинстве общеобразовательных школ России дети просто не имеют возможности полноценно играть в футбол, поскольку в учебных заведениях зачастую вообще отсутствуют футбольные поля и площадки (даже для мини-футбола). Из-за наличия проблем с инфраструктурой российские школьники вынуждены играть в футбол либо в залах, где проводятся уроки по физической культуре, либо на площадках с асфальтным покрытием в школьных дворах, что в обоих случаях несет в себе повышенную травмоопасность.

Следует отметить, что ввиду наличия в современной России серьезных проблем с состоянием футбольной инфраструктуры крайне актуальным становится вопрос финансирования «Программы поддержки талантов». Если в Германии на реализацию подобной программы ежегодно выделяется от 8 до 10 миллионов евро [3], то в России стоимость реализации программы будет еще выше, что связано, главным образом, с необходимостью модернизации футбольной инфраструктуры во всех регионах страны, а также необходимостью открытия многими профессиональными клубами своих футбольных академий. Объективно оценивая ситуацию, необходимо подчеркнуть, что на сегодняшний день футбольные клубы в регионах, большая часть которых финансируется за счет областных, краевых и республиканских бюджетов, не имеют соответствующих финансовых возможностей для строительства футбольных академий. Помимо этого, регионы также не могут самостоятельно обеспечить финансирование программ по модернизации инфраструктуры детско-юношеских спортивных школ.

Одним из вариантов решения данной проблемы может стать изменение существующей в настоящее время в Российской Федерации системы финансирования спортивных клубов (не только футбольных). На сегодняшний день в российском футболе существует практика, в соответствии с которой ряд государственных компаний активно занимается финансированием различных футбольных клубов. При этом остаются неясными критерии, по которым та или иная госкомпания выбирает для финансирования тот или иной футбольный клуб (исключением является футбольный клуб «Локомотив», акционером которого – ОАО «РЖД», что соответствует ведомственному характеру клуба). Ситуация, при которой в системе российского футбола существуют «привилегированные» клубы, получающие поддержку со стороны государственных компаний, не может способствовать развитию футбола в стране, а лишь увеличивает расслоение между футбольными клубами в различных регионах. Примечательно, что помимо российских футбольных клубов финансовую поддержку получают также и некоторые зарубежные клубы. В частности, ежегодная поддержка, которую оказывает корпорация «Газпром» немецкому футбольному клубу «Шальке 04», составляет 25 миллионов евро [6]. Кроме того, с 2010 года «Газпром» финансирует сербский клуб «Црвена звезда», на поддержку которого выделяется порядка 4 миллионов евро в год [7]. По нашему мнению, сложившаяся в России система финансирования футбольных клубов должна быть изменена, прежде всего, в целях решения фундаментальных задач по развитию детско-юношеского футбола. Актуальным является принятие нового закона, согласно которому государственные компании, связанные с нефтегазовой отраслью, не имеют права осуществлять финансирование никаких футбольных клубов – ни отечественных, ни зарубежных. В свою очередь, средства из бюджета государственных компаний нефтегазовой отрасли должны выделяться исключительно на поддержку различных проектов, связанных с развитием футбола в стране, в частности, таких, как модернизация футбольной инфраструктуры в разных регионах России, поддержка детско-юношеского футбола, открытие новых детско-юношеских спортивных школ и академий и т.д.

В результате анализа состояния российского футбола в постсоветский период были сделаны следующие выводы. Основная причина российского футбольного кризиса, носящего системный характер, состоит в наличии проблем, связанных с развитием детско-юношеского футбола в стране; приоритетной задачей должно стать принятие новой программы развития детско-юношеского футбола, которая выведет на качественно

другой уровень систему поиска молодых футбольных талантов в стране и позволит создать эффективную систему подготовки молодых футболистов. Одной из приоритетных задач должно стать создание региональных тренировочных центров во всех субъектах Российской Федерации, в которые будут отбираться наиболее талантливые ребята в возрасте от 10 до 13 лет из различных детско-юношеских спортивных школ. Главная функция региональных тренировочных центров заключается в усовершенствовании навыков молодых футбольных талантов, лучшие из которых должны быть отобраны в молодежные академии различных профессиональных клубов, где в течение трех-четырех лет будет проходить заключительный этап подготовки к началу профессиональной футбольной карьеры; большое внимание должно быть уделено повышению качества тренерских кадров в стране: в детско-юношеских спортивных школах должны работать исключительно лицензированные футбольные тренеры, имеющие высшее спортивное образование. К важнейшим задачам нужно отнести также модернизацию футбольной инфраструктуры, которая позволит вывести процесс подготовки профессиональных футболистов на качественно другой уровень.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Детская футбольная лига. Футбольные школы России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dfl.org.ru/dfl/schools/city/23/>. Загл. с экрана (дата обращения: 07.07.2016).
2. Академия футбольного клуба «Краснодар» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fckrasnodar.ru/academy/#base-academy-tab>. Загл. с экрана (дата обращения: 07.07.2016).
3. Ляпин М. Глава «программы поддержки талантов» в Германии Ульф Шотт: Готовы поделиться опытом с РФС [Электронный ресурс] // Спортивный портал «Sovsport.ru». 2010. 9 сен. URL: <http://www.sovsport.ru/gazeta/article-item/407412>. Загл. с экрана (дата обращения: 11.07.2016).
4. Ульф Шотт. У нас два миллиона юных футболистов [Электронный ресурс] // Спортивный портал «Sports.ru». ОколоSPORT. Блог о спортивной инфраструктуре, экономике. 2012. 27 авг. URL: <http://www.sports.ru/tribuna/blogs/okolofootball1/358602.html>. Загл. с экрана (дата обращения: 11.07.2016).
5. Газзаев В. Г. Программа развития и реформирования профессионального футбола России [Электронный ресурс] // Гражданская ассамблея Красноярского края. URL: ga.krsk.ru/dokumenty/programma.pdf. Загл. с экрана (дата обращения: 14.07.2016).
6. Николаев Д. Наука побеждать. В Германии разработали суперуспешную программу развития футбола [Электронный ресурс] // Электронная версия газеты «Наша версия». 2013. 17 июня. URL: <https://versia.ru/v-germanii-razrabotali-superuspeshnuyu-programmu-razvitiya-futbola>. Загл. с экрана (дата обращения: 12.07.2016).
7. Михашенок А. История братской любви [Электронный ресурс] // Спортивный портал «Чемпионат». 2013. 8 мая. URL: <http://www.championat.com/business/article-161183-gazprom-uzhe-tri-goda-sponsiruet-crvenu-zvezdu.html>. Загл. с экрана (дата обращения: 15.07.2016).

D.I. Uznarodov

THE DEVELOPMENT OF FOOTBALL IN POST-SOVIET RUSSIA: RELEVANT PROBLEMS AND WAYS OF THEIR SOLUTION

This article analyzes situation in Russian football in the post-Soviet period. It is noted that current Russian football is characterized by particular crisis, associated with such problems like effective development of youth football and availability of an appropriate infrastructure for the training of professional football players in the country.

Keywords: professional football; football schools; youth football; football club; football infrastructure.

УДК 94(470)”1839”

**ПЕРЕПИСЫВАЯ РОССИКУ: «ПУТЕШЕСТВИЕ В РОССИЮ».
ФРАНЧЕСКО АЛЬГАРОТТИ О РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В 1839 ГОДУ,
ЕЁ ФИНАНСАХ И ТОРГОВЛЕ**

@ 2016 г. А.В. Щербина

В данной статье рассматривается знаменитое «Путешествие в Россию» итальянца Франческо Альгаротти, посетившего Российскую империю в 1739 году. Его книга внесла большой вклад в европейскую Россику и, помимо других сюжетов, описывает внешнюю торговлю и финансы России того времени.

Ключевые слова: Франческо Альгаротти; история России; Россика; финансы; внешняя торговля.

В XVIII столетии ментальная карта мира в восприятии европейцев резко изменилась. Если раньше Европа делилась на средиземноморский «Юг» и балтийский «Север», к востоку от которых лежали области, населенные варварскими или полуварварскими (в представлении европейцев) народами, то теперь внезапно в геополитический расклад европейцев вторглись новые державы, такие как Польша и, в особенности, Россия, чьи территориальные приобретения в Прибалтике заставили перерисовывать европейские карты. Не считаться с влиянием Российской империи на европейские дела было уже невозможно, называть (в духе прежней традиции) русских «азиатами» и «татарами» становилось все сложнее, но причислить имперскую Россию к числу собственно европейских держав страны Запада не торопились. Впрочем, и полякам выдавать подобный аванс европейцы не спешили. В связи с этим постепенно возник и оформился новый образ Европы, где культурный водораздел проходил уже не между романцами и германцами, но между «старым» Западом и его новообретенной периферией, получившей наименование «Восточной Европы».

«Две Европы, Восточная и Западная, были изобретены сознанием XVIII в. одновременно, как две смежные, противоположные и взаимодополняющие концепции, непредставимые друг без друга.

Путешествия из Западной Европы в Восточную были неотъемлемой частью этого процесса. О восточноевропейских странах в XVIII веке знали слишком мало, и каждый путешественник считал себя вправе дополнять, исправлять и пояснять воображаемую карту этого региона в своем сознании и сознании своих современников. В основе этой карты лежали прежде всего обобщения и сравнения – обобщение восточноевропейских стран под единой рубрикой, объединявшей их концептуально в единое целое, и сравнение их с Западной Европой, подразделявшее континент на разные части в зависимости от степени сравнения» [1, с. 37].

Однако к началу описываемых нами событий, т.е. правлению русской императрицы Анны Ивановны (1730–1740 гг.), новая европейская парадигма только зарождалась. Возникла парадоксальная ситуация: классические европейские сочинения XVI–XVII вв., служившие для европейцев, в том числе политиков и купцов, источником сведений о нашей стране (и именуемые в западной традиции «Россикой» [2]), уже настолько устарели, что скорее дезинформировали, чем информировали читателей, а новая «Россика» еще практически не была написана. О том, что происходило на просторах бывшей Московии, европейцы могли судить только по нескольким сочинениям очевидцев, получившим широкое хождение. Среди этих работ – книга голландского художника Корнелиса де Брюйна (Корнилий де Бруин, Cornelis de Bruijn) «Путешествие через Московию в Персию и Индию» (1711 г. [3]), которая поражала своими прекрасными иллюстрациями и точными наблюдениями, однако описывала Россию на изломе эпох,

когда старая – московская – жизнь уходила в прошлое, но не ушла насовсем, а новая – петербургская – зарождалась, однако была только в эскизе. Также в 1730 г. вышло обширное историко-географическое сочинение побывавшего в русском плену шведского офицера Филиппа Иоганна фон Страленберга (Philipp Iohan von Strahlenberg) «Северная и восточная часть Европы и Азии», вторая часть которой (при первой публикации названная «Историко-географическое описание древнего и нового времени северной и восточной части Европы и Азии и при сем Российской империи, особенно ее северной части» [4]) получила в Европе известность, но содержала крайне разнородный и зачастую неупорядоченный самим автором материал, не дававший западным читателям цельного представления о России. Интересные же для оценки происходивших с Россией перемен работы, такие как «О России, какой она была в 1710 году» бывшего английского посла Чарльза Уитворта (Charles Whitworth, [5]), не были к этому времени опубликованы.

Вот почему публикацию писем итальянца Франческо Альгаротти под названием «Viaggi di Russia» (в русских переводах «Письма о России» или «Путешествие в Россию») в западном мире ожидал весьма благоприятный прием, сочинение переиздавалось более 50 раз и стало одним из самых известных произведений европейской России XVIII столетия.

Цель настоящей статьи – показать, как характеризовал знаменитый итальянский автор послепетровскую Россию, в частности, какие оценки он давал русской торговле с соседними государствами и финансовой системе Российской империи. Рассмотрение данных сюжетов позволит понять, что нового было внесено Ф. Альгаротти в европейскую Россию.

Изучение сочинений Ф. Альгаротти представляет научный интерес не только в соответствии с критерием популярности и цитируемости их европейцами. Еще как минимум два соображения побуждают нас обратиться именно к ним.

Во-первых, это личность самого автора «Путешествий». Граф Франческо Альгаротти (Francesco Algarotti, 1712–1764 гг.) был одним из тех, кого в его эпоху именовали термином «универсальный человек» (а сейчас называют «полимат»): философ, поэт, эссеист, художественный критик и коллекционер произведений искусства (он помогал Августу III Саксонскому при создании коллекции Дрезденской галереи), путешественник и дипломат, при этом человек глубочайших познаний, эксперт не только в области архитектуры и музыки, но также физики (Альгаротти был выдающимся ньютонианцем и популяризатором идей И. Ньютона, членом Лондонского королевского общества). Среди его друзей и корреспондентов были французский философ Вольтер, французский врач и мыслитель-атеист Жюльен Офре де Ламетри, английский литератор Томас Грей, итальянский поэт Саверио Беттинелли и многие другие. Высшее общество им восхищалось, правители переманивали его друг у друга, а прусский король Фридрих II Великий воздвиг ему посмертный памятник. Альгаротти оставил после себя много сочинений: еще при его жизни началось издание восьмитомного собрания его сочинений (окончания которого он так и не увидел), а полное собрание начитывает 17 томов (подробнее о его жизни: [8, с. 201–251]).

Во-вторых, именно Ф. Альгаротти мы обязаны известным каждому школьнику образом «окна в Европу», которое прорубил Петр Великий, основав столицу своей будущей империи – Санкт-Петербург. Почти столетие спустя русского путешественника итальянца А.С. Пушкин в поэме «Медный всадник» написал:

Здесь будет город заложен
Назло надменному соседу.
Природой здесь нам суждено
В Европу прорубить окно,
Ногою твёрдой стать при море.

В примечании к поэме поэт пояснил, что использовал фразу Альгаротти (во французском варианте «Petersbourg est la fenêtre par laquelle la Russie regarde en Europe», т.е. «Петербург – это окно, через которое Россия смотрит в Европу»). Действительно,

в письме IV из России есть такая фраза, касающаяся Санкт-Петербурга: «Но в каком порядке рассказать вам об этом городе, об этом, я бы сказал, огромном окне, недавно распахнувшемся на севере, – окне, через которое Россия смотрит на Европу?» [8, с. 49]. Так, через посредство великого русского поэта созданный знаменитым итальянским путешественником образ имперской столицы дошел до наших дней [11].

При этом имя Ф. Альгаротти долгое время находилось в тени, а его знаменитые «Письма о России» впервые (да и то фрагментами) были опубликованы на русском языке лишь в 1997 г. [6]. Полностью их перевели и издали только в 2006 г. в переводе М.Г. Талалая, исследователя творчества Ф. Альгаротти [7]. Однако в последние годы интерес к личности и работам итальянца существенно вырос, показателем чего является публикация в 2014 г. Российской академией наук в серии «Литературные памятники» академического издания «Франческо Альгаротти. Путешествие в Россию» [8], содержащего не только новый перевод его писем, но и интересные дополнительные материалы, в том числе письма к А.Д. Кантемиру и М.И. Воронцову, а также «Оду Её Величеству Анне Иоанновне, Императрице всея Руси». Именно на издание РАН мы и будем опираться в данной статье. Также в 2016 г. М.Г. Талалаем опубликован источник для писем – дневник, который Ф. Альгаротти вел во время своего путешествия в Россию [9].

На Западе «Путешествие в Россию» давно стало неотъемлемой частью Россики, а в последние десятилетия выходят и отечественные работы об Альгаротти: публикации С.Я. Сомовой [10], М.С. Неклюдовой [11] и М.Г. Тагалая [12], обзоры Л. Усыкина [13], В. Тумко [14] и др. Указанные выше издания работ Ф. Альгаротти также снабжены подробными биографическими и источниковедческими очерками. В 2012 г. Пушкинский дом провел международный семинар «Франческо Альгаротти и Россия» [15], в ходе которого российскими и зарубежными (в основном итальянскими) учеными были проанализированы различные стороны путешествия итальянца в Россию и его публикаций о данной поездке.

Свою поездку в Россию Франческо Альгаротти предпринял в 1739 г. Поводом для путешествия была отправка английской делегации на свадьбу принцессы Анны Леопольдовны Мекленбургской (племянницы царствующей императрицы Анны Ивановны) с герцогом Антоном-Ульрихом из Брауншвейг-Вольфенбюттельского дома. По счастливой для Альгаротти случайности делегацию возглавил его приятель Чарльз Кальверт, пятый лорд Балтимор, на корабле которого «Августа» и отправился итальянец.

Свое путешествие автор описал в двенадцати письмах: первые восемь адресованы Джону Харви, лорду Икворту (John Hervey, Lord of Ickworth), члену Парламента и вице-канцлеру короля Георга II, более прославившемуся в качестве политического мыслителя, историка и мемуариста, с которым Альгаротти был близко знаком; письма IX–XII адресованы другому «универсальному человеку», итальянскому поэту и искусствоведу Шипионе Маффеи (Scipione Maffei), бывшему долгое время его постоянным корреспондентом. Но это формальные адресаты; на самом деле мы имеем дело с типичной для того времени литературной мистификацией, когда издавались письма, никогда не отправленные настоящим адресатам и, более того, написанные много позже датированного времени. В основу данных «писем» лег дневник путешествия, но само сочинение было закончено, когда обоих адресатов уже не было в живых. Альгаротти потребовалось два десятилетия, чтобы завершить этот труд. Впервые «Путешествие в Россию» в кратком виде из девяти писем было опубликовано в 1760 г., а полное издание вышло уже после смерти автора в 1764 г. в составе пятого тома восьмитомного собрания сочинений [7, с. 15–19].

Следует отметить, что Франческо Альгаротти был достаточно благожелателен к России. Русских он воспринимал не как варваров, скорее – как молодую европейскую нацию, только начинавшую вкушать плоды европейской цивилизации. Перемены в бывшей Московии итальянец связывал с правлением Петра Великого, распахнувшего пресловутое «окно в Европу» и тем самым выполнившего мечту всей своей жизни: «Нация, несколькими годами раньше не имевшая на Балтике даже шлюпки, стала хозяйкою этого моря, а Петр Михайлов, еще недавно плотничавший на амстердамских верфях, за такую победу по праву был произведен в вице-адмиралы русского флота...» [8, с. 49–50].

Неслучайно одна из самых высоких похвал императрице Анне Ивановне в посвященной ей «Оде» звучала так: «преемница петровского таланта!» [8, с. 180]. Потенциально Россия, по мнению Альгаротти, – одна из тех держав, которая будет определять судьбы Европы, чему способствуют ее военная мощь (русские – прекрасные солдаты, «никакой другой народ не приспособлен так хорошо для ведения войны, как русские» [8, с. 69]) и выгодное геополитическое положение, благоприятствующее территориальной экспансии империи. «Россия же простирается между Азией и Европой и либо неприступна вообще, либо вместо крепостей защищена слабостью соседей и легко может расширяться в тех направлениях, в которых это ей более всего выгодно» [8, с. 89].

При этом в духе просвещенного европейца Альгаротти не преминул посетовать на русский деспотизм и отсутствие свободы в стране. В письме II есть отрывок: «Русские не вешают приговоренных к смерти, а присуждают их, словно в Древнем Египте, к пожизненной каторге; того, что в Англии сочли бы примером ужасающим, под этими небесами вовсе не достаточно, чтобы держать в узде народ, которому и само слово “свобода” еще неизвестно...» [8, с. 27]. В «Дневнике» имеется и другое замечание, типичное для западного наблюдателя: «Царь Петр хотел сделать Петербург чисто голландским городом, что сказывается в обилии каналов, проведенных только ради того, чтобы над ними возвести мосты, а по-настоящему следовало бы даровать народу свободу, и народ сам сумел бы провести столько каналов, сколько потребуется для его пользы» [9, с. 92].

Создав флот и обеспечив коммуникации в Северную Европу, первый российский император способствовал подъему внешней торговли России. Следует отметить, что Англия (не забудем, что именно на английском корабле и в составе английской делегации Альгаротти прибыл в Петербург) в тот период времени стала ведущим торговым партнером России. В 1734 г. был заключен русско-английский торговый договор, чрезвычайно выгодный для английской стороны: он не только установил низкие (от $\frac{3}{4}$ до 2 коп. за аршин) таможенные пошлины на ввозимые в Россию английские шерстяные сукна – один из главных предметов британского экспорта, но также признал за англичанами право свободного транзита товаров в Персию и обратно с уплатой крайне выгодной трехпроцентной проезжей пошлины [16, с. 79–80]. Впрочем, и для России данный договор был выгоден, поскольку Англия больше покупала российских товаров, чем привозила в Россию: в 1740–1742 гг. среднегодовая стоимость всего английского импорта в Россию равнялась 105 тыс. ф. ст., а экспорт – всего 77,6 тыс. ф. ст., и еще через десятилетие эти цифры многократно увеличатся. Из Англии Россия в первую очередь получала то, что составляло тогда предметы роскоши: шерстяное сукно, мебель и украшения, а также различные колониальные товары; взамен русские предприятия обеспечивали практически всем необходимым английский флот, поставляя в Альбион железо для пушек, парусный холст, канаты, мачты и лес, а также пеньку, лен и поташ [17, с. 225–226].

Поэтому неудивительно, что в своих дневниковых записях и письмах Альгаротти уделил достаточно внимания внешней торговле России. Еще в письме I, описывая датский пролив Эресунн (его немецкое наименование – Зунд), соединяющий Балтийское и Северное море и служивший главным каналом на торговом пути вдоль Северной Европы, он отметил, что из двух тысяч ежегодно проходивших через пролив торговых судов лишь «два-три корабля русских» [8, с. 16]. Хотя самому путешественнику посчастливилось застать на рейде Зунда русский корабль, такое событие действительно было еще чрезвычайно редким: русские пока ограничивались в основном малой каботажной перевозкой товаров из одного балтийского порта Империи в другой, а практически вся внешняя торговля велась на иностранных судах. Русский современник отмечал в 1726 г.: «Наши торги с иностранными народами поныне производятся за море по большей части чрез чужие руки и на чужих судах» (цит. по: [17, с. 222]). И эта ситуация сохранялась до конца XVIII столетия.

По Ништадскому миру Россия получила 7 гаваней на Балтике, основными из которых – и наиболее обустроенными – были Рига и Ревель (Таллинн). В письме II, посвященном пребыванию в Ревеле, говорится: «Самый большой торговый оборот в этих краях совершается в Риге, куда в некоторые годы заходит более двухсот одних только

голландских кораблей. Много судов приходит и из Швеции». Рига и Ревель служили главными каналами поставки российского хлеба в Северную Европу, в частности в Швецию. «Зерна здесь великое изобилие, и оно превосходного качества. За ним сюда приезжают шведы, датчане и голландцы; эти последние взамен привозят помимо всего прочего большие количества соли – иногда даже из Средиземноморья. Много соли потребляет Россия: обычная еда большинства ее жителей, и солдат тоже, – это хлеб и соль» [8, с. 30–32].

В последующих письмах Альгаротти заметил, что Голландия (второй после Англии торговый партнер России), а также Швеция предпочитали торговать именно через прибалтийские порты. «Кроме зерна, древесины и пеньки, они они берут поступающие с Украины мед и воск, а взамен сгружают кроме соли суконные ткани и специи, товар очень нужный, особенно на севере; считается, что баланс между Голландией и Россией равный. Со шведами русские прибыльно торгуют, поставляя им через Эстляндию зерно в большом количестве, а также меха; Россия же в обмен ничего либо почти ничего не получает от шведов, обходясь собственным железом, пусть даже и не такого хорошего качества» [8, с. 55].

Петровское правительство прилагало огромные усилия, чтобы сосредоточить балтийскую торговлю в новой столице империи и ее главном порте – Санкт-Петербурге. От такой политики пострадали не только упоминавшиеся выше Рига, Ревель, а также Нарва, для которых временно был ограничен экспорт из внутренних губерний и совершенно запрещен вывоз леса, но более всего Архангельск – традиционный центр русской внешней торговли с Европой. Петр I стремился перенаправить товары от Архангельского порта к Петербургскому, с этой целью в 1714 г. было велено половину всех российских товаров отправлять за границу через Петербург. Кроме того, предпринимались и другие аналогичные меры: снижение пошлин в Петербурге и повышение их в Архангельске; переселение купцов из Архангельска в новую столицу и т.д. [17, с. 20]. Альгаротти уже наблюдал результат этих усилий, когда «почти вся торговля России переместилась из Архангельска в Петербург» [8, с. 35].

Основные известия о русской внешней торговле сведены в письме IV, посвященном пребыванию в столице Российской империи. «Можно со всей определенностью утверждать, – писал Альгаротти, – что торговые сношения здесь весьма оживленны, как на севере, так и на юге; одни жителям умеренных зон доставляют такие предметы роскоши, как чай, фарфор, муслиновые ткани и прочее; другие – предметы первой необходимости, такие как зерно, пенька для веревок, железо и тому подобное.

Вот какие товары поставляет в основном сама Россия: поташ для удобрений, меха, пеньку, лен, смолу, древесину, железо, ремень» [8, с. 55].

Записки Альгаротти сходятся с нашими сведениями о том, что именно Англия выступала основным торговым партнером России, о чем уже говорилось выше. Каждый год в Петербург, по данным Альгаротти, прибывало не менее 90 английских кораблей, привозящих не только сукно, но также и олово, свинец, индиго, кампешевое (сандаловое) дерево и горные квасцы (калиевые или натриевые сульфаты, употребляющиеся в медицине, а также при дублении кож и окраске тканей). Итальянский автор подметил, что Россия имела в этой торговле преимущество: стоимость английских поставок доходила до 150 тыс. ф. ст., а стоимость русского экспорта в англию – двести тыс. ф. ст. [8, с. 55]. Таким образом, со всеми важнейшими североевропейскими державами (Англией, Нидерландами и Швецией) Российская империя сохраняла активный торговый баланс.

О торговле с Польшей автор «Путешествия в Россию» замечает вскользь лишь, что «полякам она (Россия) поставляет опять-таки изрядное количество мехов, и соседство с Польшей для России в любом смысле выгодно» [8, с. 56]. Это объяснимо, поскольку русско-польская торговля в основном велась через сухопутную границу, где процветала контрабанда, поэтому власти империи пытались такую торговлю минимизировать.

Самыми невыгодными для России стали торговые связи с Францией. «Торговля, которую русские ведут с Францией напрямую, весьма скудна, так что в здешних водах

почти не видно французских кораблей. Несмотря на это, в Россию попадает невероятное количество французских товаров – вина, шитые золотом и серебром ткани, шелка, галун, табакерки и всякого рода безделушки для привыкшего к роскоши двора. А поэтому, считай, все, что они выгадывают на торговле с Англией, оседает во Франции» [8, с. 56]. Вообще, роскошный образ жизни русской аристократии чрезмерно разорителен, поэтому итальянский наблюдатель был сторонником запретительных мер в отношении подобного рода товаров: «... В странах, где роскошь можно поддерживать лишь через иноземную промышленность, необходимо принять законы против излишеств, ежели вы не хотите, чтобы деньги за короткое время покинули вашу страну. Так поступили Дания и Швеция, и Россия должна бы последовать их примеру» [8, с. 57]. К сожалению, российская власть тогда явно не прислушивалась к подобным советам.

Краткие, но вполне точные известия приводятся Альгаротти о русской торговле со странами Востока. «Меха составляют самую большую статью торговли России с Турцией: там они в большой моде. Небольшое количество мехов посылается также в Персию, но тамошняя торговля незначительна, хотя русские и могли бы извлечь из нее большую пользу» [8, с. 58]. Итальянец имел в виду, что Россия могла бы стать основным поставщиком персидского шелка для мануфактур Европы; впрочем, эту роль посредника уже взяли на себя английские купцы, что англофил Альгаротти находил вполне оправданным: «Будет только справедливо, если привилегии получит нация, принесшая русским немалую пользу, – первой среди европейских народов открывшая для себя архангельский порт и начавшая напрямую торговать с русскими...» [8, с. 59].

К торговле с Ираном и участию в ней Англии автор сочинения возвращался еще дважды. В письме IX дана подробная история русско-английских торговых отношений со времени Ивана Грозного [8, с. 145–156]. Этот сюжет настолько обширен, что требует отдельного рассмотрения; остановимся здесь лишь на выводе итальянца о том, что именно английские купцы открыли Прикаспийский регион для Европы: «если это (Каспийское) море и было впервые по-настоящему исследовано благодаря русским завоеваниям, то ныне оно знакомо нам во всех своих частях благодаря англичанам, которые в тех краях вели торговлю» [8, с. 157].

Второй раз проблема торговли на Каспии всплыла в сочинении в письме X при описании последствий для России заключенного в 1735 г. Гянджинского трактата (у Альгаротти ошибочно датирован 1736 г.), по которому Россия уступила Ирану завоеванные еще Петром Великим прикаспийские владения с Дербентом и Баку, взамен выговорив для себя право беспопытной торговли по Каспию. Потенциально такая ситуация создавала России преимущество в регионе: «При таком привилегированном положении, которое русские занимают на Каспии, судите сами... смогут ли они наладить персидскую торговлю. У англичан они, должно быть, научились надлежащим образом плавать по Каспийскому морю. Все опасности, с которыми англичане там столкнулись, пойдут русским на пользу: любая подробность, подмеченная англичанами, будет предана гласности...» [8, с. 160].

Вернемся к письму IV. Его небольшой фрагмент описывает русско-китайскую торговлю, только находившуюся на стадии становления: «Из всех народов Европы одни лишь русские ведут сухопутную торговлю с Китаем, и только от одних русских китайцы принимают товары, а не серебро в обмен на свои безделицы. Товары те суть меха; в них есть нужда в северной части Китайской империи: ведь страна, начинаясь у Северного тропика, уходит за пятидесятый градус северной широты. Торговля с Китаем приносит русским до семидесяти тысяч рублей в год; выручка эта тратится, скажем так, на булавки для императрицы». Интересное наблюдение: из Китая русские привозили «чай, немного золота, шелк-сырец, старые обойные материи, изваяния идолов (вероятно, статуи Будды – прим. автора), самый низкопробный фарфор – по большей части лежалые товары и чуть ли не сор с их складов» [8, с. 59–60].

На внутреннюю торговлю в России итальянец почти не обратил внимания, лишь мимоходом заметив, что она разворачивалась в основном в зимнее время, когда устанавливались дороги (автор, наверное, имел в виду русские ярмарки): «Даже северные

ветры, в других местах зловредные, несущие простуду и легочные болезни, России оказывают одно только благо – зимой благодаря им замерзают болота и реки, и дороги, сами по себе отвратительные, улучшаются, что позволяет оживить внутреннюю торговлю страны» [8, с. 80–81].

Еще один важный сюжет, который имеется в «Путешествии в Россию» – это государственные торговые монополии в России (или, как их именовали со времен Петра Великого, «регалии»). Петровское правительство в условиях жесточайшего финансового дефицита, вызванного Северной войной, забрало в казну торговлю всеми хоть сколько-нибудь прибыльными товарами, лишь эпизодически отдавая их на откуп частным лицам. При преемниках Петра регальная система в целом сохранялась. Винная регалия прочно оставалась в казенном управлении, так же как выделение и продажа селитры и ряда других товаров. В 1726 г. была введена вольная продажа поташа и смольчуга (дегтя), а в следующем году – соли, ревеня и табака; но затем государство вновь вернуло эти товары в казну: сначала соль и ремень (в 1731 г.), затем поташ (в 1740 г.) и позже всего табак (в 1748 г.) [18, с. 123–126]. В отношении «китайского торгового мягкой рухлядь», т.е. вывоза в Китай мехов и пушного товара в обмен привоза в Россию дешевого фарфора и других китайских товаров, политика менялась чаще всего: несколько раз (в 1731, 1734 и 1739 гг.) российские власти разрешали эту торговлю частным лицам, но потом вновь ее пресекали. Так, 12 сентября 1739 г. торговля «мягкой рухлядь» с китайцами была в очередной раз запрещена, 19 сентября того же года было велено отправить очередной казенный караван в Китай, но впредь «китайскому караванному торгу не быть» (взамен него планировалось создать специальную компанию со складочным купеческим капиталом), и, наконец, 21 сентября 1739 г. последовал указ об отмене китайского караванного казенного торгового [18, с. 127–128].

Альгаротти писал, что китайский торговля – «...относительно не единственная торговля, прибыль от которой поступает императрице. Есть монополии и более выгодные. Ревень, соль, древесный уголь, изрядная доля пеньки, добрая половина железа, пиво, разные водки – вся эта торговля ведется в пользу императрицы – или империи, что в конечном итоге одно и то же. Выгоду империи приносят также лавки пряностей, питейные заведения, общественные бани. Простодушное любопытство народа – причина того, что в первые стекаются изрядные толпы, и если питейные заведения посещаются не столь усердно, как в Англии, то в бани ходят почти так же часто, как в Турции» [8, с. 62].

Характеризуя финансы Российского государства, Ф. Альгаротти отмечал, что источником пополнения доходной части бюджета служили как указанные выше государственные регалии, так и таможенные пошлины и главный прямой налог, введенный Петром, – подушная подать. «Кроме того, доходы империи немало возросли от поступлений, приносимых весьма большим количеством земель, принадлежащих короне и пополняющихся за счет конфискаций. И ежели все подсчитать, включая и поставляемое провинциями безо всякой оплаты – работников, скот, фураж, пшеницу, ячмень и прочее, когда монарх в этом нуждается, то доходы империи оказываются равными четырнадцати или пятнадцати миллионам рублей, иначе говоря, трем миллионам фунтов стерлингов, сумме, огромной для севера, где датский царствующий дом имеет всего миллион дохода, а шведский – меньше двух. Тем более эта цифра значительна для страны, где все, можно сказать, довольно дешево» [8, с. 62–63].

Трудно проверить такие известия, так как в нашем распоряжении нет надежных сведений, позволяющих в сумме оценить прибыль ряда доходных статей, в том числе от указанных выше конфискаций и доимок. Тем не менее по отдельным источникам можно понять удельный вес регальных и таможенных доходов в это время. Так, в том же 1739 г., когда потребовалось изыскать 98 750 руб. на жалование казакам и калмыкам, государство смогло изыскать лишь 62 211 руб. 41 коп. При этом по требованию Сената из различных источников было мобилизовано 59 656 руб. 32 коп., в том числе «из коммерц-коллегии сборных за гербовую бумагу и оброчных с гостиного и мытного дворов и с пенечных амбаров и взятых с паспортных пошлин» – 3 036 руб. 44 коп., «сборных же в Петербургской портовой таможне разных званий» – 5 048 руб. 78 коп.,

«из камер-конторы прибыльных от водки и вина» – 3 949 руб. 78 коп. и «прибыльных от пива» – 269 руб. 65 коп. [18, с. 332–333].

Пагубное влияние на финансовую политику оказывали постоянные войны, которые вела Россия. Альгаротти как раз был свидетелем одной из таких войн с Турцией (1735–1739 гг.) и так характеризовал ее итоги: «Русским она доставила бранную славу, но обескровила империю, которая обеднела и деньгами, и солдатами, и моряками, к тому же пострадали самые процветающие провинции, а страна в целом осталась уязвимой для все тех же обид, что и раньше, и еще менее способной подняться к тому величию, каковое являлось для русских конечной целью всей кампании» [8, с. 130].

Поэтому неудивительны следующие выводы итальянца, которые он записал в своем дневнике. «Невозможно оценить, насколько мир желателен для этой Империи. Пребывая всегда в состоянии войны, как это уже у них непрестанно велось с начала этого века, они никогда не смогут полностью насладиться плодами реформ великого Петра. Главное, чем им следует заняться, так это населять страну, обрабатывать землю и вести торговлю. К такому расцвету нельзя прийти, лишь строя корабли в пригодных сему делу городах, а нужно поддерживать народ, дабы он богател, жил более зажиточно и счастливо, и ни в коем случае нельзя монополизировать торговлю, что во многих случаях делает само правительство. Хотя при этом военизированном и произвольном правлении осуществить сказанное будет труднее, чем заставить их всех изъясняться на латыни» [9, с. 91].

В целом, сочинение Франческо Альгаротти предоставило западным читателям достаточно объективный взгляд на Россию, вестернизированную Петром Великим и вошедшую в число европейских держав. Историкам, описывающим Россию второй четверти XVIII столетия, не следует пренебрегать таким ценным источником личного происхождения, как «Путешествие в Россию». Как мы показали в настоящей статье, известия, которые путешественник из Италии привел о русской торговле и финансах, достаточно объемны и вполне соответствуют документальным сведениям. Альгаротти не видел в русских ни варваров, ни врагов; во многом именно доброжелательный тон обеспечил успех его сочинению. Известному на Западе итальянцу удалось убедительно показать, что место прежней Московии времен Сигизмунда фон Герберштейна и Адама Олеария заняла новая Петербургская империя, открытая европейским веяниям.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Вулф Л. Изобретая Восточную Европу: Карта цивилизации в создании эпохи Просвещения. М. : Новое литературное обозрение, 2003.
2. Щербина А. В. Торговля, финансы и таможенное дело в Московии XVI–XVII вв. по иностранным источникам. Ростов н/Д : Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2012.
3. Россия XVIII в. глазами иностранцев. Л. : Лениздат, 1989.
4. Записки капитана Филиппа Иоганна Страленберга об истории и географии Российской империи Петра Великого: Северная и Восточная часть Европы и Азии. Т. 1–2. М.–Л. : Институт истории СССР АН СССР, 1985–1986.
5. Россия в начале XVIII в. Сочинение Ч. Уитворта. М. : Издательство АН СССР, 1988.
6. Франческо Альгаротти. Русские путешествия (публикация, предисловие, перевод с итал., комментарии М. Г. Талалай) // Невский архив. 1997. № 3. С. 235–264.
7. Франческо Альгаротти. Русские путешествия: Письма о России. СПб. : Круга, 2006.
8. Франческо Альгаротти. Путешествие в Россию. СПб. : Наука, 2014.
9. Франческо Альгаротти. «Окно в Европу»: Дневник путешествия из Лондона в Петербург в 1739 году. М. : Старая Басманная, 2016.
10. Сомова С. Я. Франческо Альгаротти и его сочинения в русских книжных собраниях XVIII в. // Русские библиотеки и их читатели. Л., 1983. С. 188–193.
11. Неклюдова М. С., Основат Л. Л. Окно в Европу: Источниковедческий этюд к «Медному всаднику» // Лотмановский сборник. Вып. 2. М., 1997. С. 255–272.
12. Талалай М. Г. «Окно в Европу»: еще раз о формуле Альгаротти // Петербургские чтения – 95. СПб., 1995. С. 96–98; Талалай М. Г. Франческо Альгаротти как автор первой

метафоры о Петербурге // Материалы Междисциплинарной конференции «Петербург в европейском пространстве науки и культуры». Т. 4: Петербург на философской карте мира. СПб., 2002. С. 14–23.

13. Тумко В. Окно в Европу [Электронный ресурс] // Санкт-Петербургские ведомости. 06.11.2015. URL: http://spbvedomosti.ru/news/nasledie/okno_v_nbsp_evropu/ (дата обращения: 12.09.2017).

14. Усыкин Л. Окнище в Европу [Электронный ресурс] // Полит.Ру. 29.10. 2006. URL: <http://www.polit.ru/article/2006/10/29/fenetre>; Усыкин Л. Итальянский ньютонианец в Пушкинском Доме: казус Альгаротти // Полит.Ру. 06.11.2012. URL: <http://polit.ru/article/2012/11/06/algarotti> (дата обращения: 12.09.2017).

15. Международный семинар «Франческо Альгаротти и Россия». (Санкт-Петербург, 2 ноября 2012 года) [Электронный ресурс] // Институт русской литературы (Пушкинский Дом) РАН. URL: http://www.pushkinskijdom.ru/LinkClick.aspx?fileticket=d_HQYFErmTM%3D&tabid=36 (дата обращения: 12.09.2017).

16. Струве П. Б. Торговая политика России. Челябинск : Социум, 2007.

17. Кулишер И. М. Очерк истории русской торговли и промышленности. Челябинск : Социум, 2003.

18. Бондаренко В. Н. Очерки финансовой политики Кабинета министров Анны Иоанновны. М., 1913.

A.V. Shcherbina

**REWRITING ROSSICA: “VIAGGI DI RUSSIA”.
FRANCESCO ALGAROTTI ON THE RUSSIAN EMPIRE IN 1839,
FINANCES AND TRADE OF RUSSIANS**

The article reviews the famous “Viaggi di Russia” by Italian Francesco Algarotti, who visited the Russian Empire in 1739. His book has contributed greatly to European Rossica and describes Russian foreign trade and finances above all.

Keywords: *Francesco Algarotti; the history of Russia; Rossica; the finances; the foreign trade.*

УДК 343.35:339.543

ИСТОРИЧЕСКИЙ И СТАТИСТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В XX–XXI вв.

@ 2016 г. Д.Н. Федоренко

В статье рассмотрен генезис противодействия коррупции в таможенных органах России за период с 1917 г. по настоящее время. Проанализированы нормативно-правовые документы, регламентирующие эту деятельность. Приведены обобщенные показатели оперативно-служебной деятельности подразделений по противодействию коррупции в таможенных органах за 2005–2015 гг. Даны предложения по совершенствованию противодействия коррупции в таможенных органах.

Ключевые слова: коррупция; оперативно-розыскная деятельность; сыскная деятельность; показатель.

Одной из основных угроз безопасности России является проблема коррупции, которая поразила практически все сферы жизни и эшелоны власти¹. Президентом России В.В. Путиным 03 декабря 2015 г. в послании Федеральному Собранию Российской Федерации было отмечено, что коррупция является препятствием для развития России, а из-за «серых» схем при уплате таможенных сборов, акцизов на алкоголь, табак и горюче-смазочные материалы бюджет ежегодно теряет сотни миллиардов рублей, что является прямым воровством [2].

Проблема повышения эффективности противодействия коррупции в таможенных органах Российской Федерации обусловлена крайне высокой степенью общественной опасности данного социального явления, прежде всего, с учетом места Федеральной таможенной службы России как в сфере наполнения бюджета², так и борьбы с различными таможенными правонарушениями³ в условиях функционирования Евразийского экономического союза, вступления во Всемирную торговую организацию, процесса формирования Единого экономического пространства. В результате совершения коррупционных преступлений существенно снижается эффективность деятельности таможенных органов РФ, подрывается авторитет публичной власти, причиняется значительный материальный ущерб государству, ущемляются права и законные интересы субъектов права (граждан, организаций, общества и государства).

¹ Так, 19 июля 2016 г. по подозрению в получении взятки в размере \$1 млн от вора в законе Захария Калашова (Шакро Молодой) чекистами были задержаны, а потом и арестованы по их ходатайствам судом начальник главного управления межведомственного взаимодействия и собственной безопасности СКР Михаил Максименко, считающийся человеком из ближайшего окружения главы комитета Александра Бастрыкина, руководитель управления собственной безопасности ведомства Александр Ламонов и три месяца назад назначенный первым заместителем начальника главного следственного управления СКР по Москве генерал-майор юстиции Денис Никандров [1].

² За 2015 г. ФТС России перечислила в бюджет 4,91 трлн рублей, эта сумма превышает запланированный на 2015 г. объем денежных средств более чем на 30,3 млрд руб. [3].

³ По итогам 2015 г. правоохранительными подразделениями таможенных органов Российской Федерации возбуждено 2031 (в 2014 г. – 1 890) уголовных дел. В отношении конкретных лиц возбуждено уголовных дел 1213 (в 2014 г. – 1 185). По статье 194 УК России (уклонение от уплаты таможенных платежей) возбуждено 691 уголовных дела (в 2014 г. – 506 дел). По статье 193 УК России (невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте) возбуждено 168 уголовных дел (в 2014 г. – 132 дел). Стоимость товаров, незаконно перемещенных через таможенную границу Российской Федерации Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС либо Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, составила 2,2 млрд рублей (в 2014 г. – 1,7 млрд рублей), сумма неуплаченных таможенных платежей – 4,3 млрд рублей (в 2014 г. – 3 млрд рублей). Возбуждено 85 523 дел об административных правонарушениях (в 2014 г. – 80 385 дел). Назначено наказаний по 80 614 делам об АП на сумму 195,9 млрд рублей (в 2014 г. – на сумму 340 млрд рублей) [4].

Поиски новых путей совершенствования оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) таможенных органов, преодоления противоречий правоприменительной практики в сфере борьбы с преступностью и защиты законных прав и интересов личности, общества и государства выдвигают актуальную потребность в изучении исторических условий и предпосылок становления и развития таможенных органов, обнаружении истоков современных проблем правового регулирования ОРД таможенных органов.

По нашему мнению, наиболее актуальный период времени для изучения – это последнее столетие, то есть с 1917 г. по настоящее время.

После Октябрьской революции 1917 г. и последовавших за ней интервенцией и гражданской войной противодействие контрабанде и коррупционным проявлениям в таможенных органах осуществлялось по остаточному принципу. Система общегосударственных мер по противодействию этим противоправным явлениям была разрушена вместе с создавшим ее государственным механизмом: пограничную охрану передали в действующую армию, а учреждения Департамента таможенных сборов – в подчинение Наркомату торговли и промышленности. Таможенные органы изредка выполняли контрольные функции за ввозом-вывозом товара, а квалифицированные кадры, в том числе и обладающие опытом сыскной работы, а вместе с ними и подсобный аппарат были фактически выгнаны на улицу [5].

Таким образом, по мнению большинства авторов, после 1917 г. сыскная (оперативно-розыскная) деятельность⁴ таможенных органов была прекращена, а полученный практический и наработанный теоретический опыт был утерян [6; 7; 8; 9; 10]. Хотя по мнению С.Н. Ляпустина, на Дальнем Востоке система оперативно-розыскных мер в таможенном ведомстве, в том числе и агентурная работа, была упразднена, скорее всего, в 20-х гг. 20 в. [11].

Однако переход к новой экономической политике потребовал кардинальной корректировки системы мер по обеспечению экономической безопасности, в том числе и в таможенной сфере.

В 1921 г. Совнарком РСФСР (далее – СНК РСФСР) Декретом «О борьбе с контрабандой» создал Центральную комиссию по борьбе с контрабандой, а на местах – аналогичные комиссии при особых отделах ВЧК, занимающихся оперативным обеспечением охраны границы. Данные подразделения ВЧК также противодействовали коррупционным проявлениям в среде должностных лиц таможен.

В ноябре 1921 г. СНК РСФСР принял Декрет «О премировании задержателей» контрабанды, в котором предусматривалась система премирования таможенников, ведущих борьбу с контрабандой, а именно 20 % от имущества, конфискованного при его перемещении контрабандным путем.

По всей вероятности, это был вынужденный шаг, так как кадровый состав государственных органов, в том числе и таможенных, не соответствовал предъявляемым требованиям, резерв для комплектования отсутствовал и набор шел по классовому признаку. Так, уровень преступности среди сотрудников милиции в начале НЭПа⁵ составлял 15 % личного состава [13].

Этот порядок премирования сохранялся до 30-х гг. прошлого века, тогда уже сумма премирования ограничивалась 25 тысячами рублей (при средней зарплате 60 рублей). Однако Постановлением СНК СССР № 1814 от 15 октября 1937 г. данная практика была прекращена [14].

В дальнейшем, в январе 1922 г., на Государственное политическое управление (далее – ГПУ) были возложены задачи по охране границ, борьбе с контрабандой и с должностными преступлениями с целью обеспечения политической независимости и экономического суверенитета государства. В конце сентября этого же года постановлением Совета Труда и Оборона была создана межведомственная комиссия, которая

⁴ Впервые в уголовно-процессуальном законодательстве СССР прямое указание на оперативно-розыскные меры полагается в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР 1958 г. Поэтому, по нашему мнению, до 1958 г. правильно использовать термин «сыскная (оперативно-розыскная) деятельность».

⁵ Новая экономическая политика (НЭП) – экономическая политика, проводившаяся в 1920-е гг. в Советской России. Была принята 14 марта 1921 г. X съездом РКП(б), сменив политику «военного коммунизма» [12].

выработала необходимые меры по борьбе с контрабандным ввозом и вывозом товаров. Комиссия проанализировала оперативную обстановку на границах и приняла постановление об активизации работы соответствующих ведомств, участвующих в борьбе с контрабандой, в первую очередь ГПУ и Таможенного управления.

В результате принятого комплекса мер в Советской России были определены субъекты, непосредственно отвечающие за охрану государственной границы в экономическом плане. Одновременно нормативные документы, определяющие роль и место различных государственных структур по названным вопросам, приводились в соответствии со сложившейся обстановкой.

В этот период субъектами сыскной (оперативно-розыскной) деятельности являлись органы госбезопасности и милиции, а функции организатора борьбы с контрабандой, а также коррупцией в таможенной сфере были возложены на органы государственной безопасности.

Учитывая, что роль таможенных органов в связи с расширением внешнеэкономических связей постепенно возрастала, в октябре 1922 г. Совнарком принял новое постановление «О борьбе с контрабандой». Согласно этому постановлению при Таможенном управлении учреждалась Центральная комиссия по борьбе с контрабандой под председательством представителя Наркомата внешней торговли, а п. 9 постановления гласил: «Воспретить органам ГПУ вмешательство в сферу деятельности таможен» [15].

Что характерно, норма о невмешательстве в деятельность таможенных органов не являлась новеллой. Уже в Таможенном уставе 1857 г. подчеркивалась самостоятельность таможенных учреждений: «Никакое начальство, ни гражданское ни военное, не входит ни в какие непосредственные распоряжения по таможенной части» [16].

В октябре 1927 г. практически было завершено создание в СССР общегосударственной системы по обеспечению экономической безопасности страны. Постановлением СНК СССР Центральная и местные комиссии по борьбе с контрабандой были упразднены, организация борьбы с контрабандой возлагалась на погранохрану ОГПУ и таможенные органы [17].

Организация противодействия коррупционным проявлениям в таможенных органах была возложена на органы государственной безопасности и внутренних дел. Таким образом, в советский период истории таможенные органы оказались лишены возможности использовать оперативно-розыскные формы, методы, силы и средства для противодействия коррупции в своих рядах.

Первые предпосылки для возвращения задач сыскной (оперативно-розыскной) деятельности таможенным органам появились во время перестройки (1984–1991 гг.), когда были сняты существовавшие ранее законодательные запреты и ограничения, право участия в сфере внешнеэкономической деятельности получили многие физические и юридические лица, вследствие чего начался практически не управляемый со стороны государства процесс стихийной активизации внешнеэкономической деятельности.

Центробежные силы в экономике страны вызвали бурный рост теневого бизнеса и активизацию преступной и особенно контрабандной деятельности. Указанные процессы ускорили принятие высшими партийными и государственными органами политического решения о неотложных мерах по развитию таможенного дела в СССР, усилению роли и места таможенных учреждений в системе государственного регулирования внешней торговли и борьбы с экономической преступностью [18].

Раскрытые КГБ СССР уголовные дела о квалифицированной контрабанде и связанной с ней коррупции среди должностных лиц того периода, например дело осужденного на длительный срок лишения свободы за контрабанду заместителя министра внешней торговли СССР В. Сушкова, показали, что таможенная служба СССР для эффективного решения экономических задач в новых условиях должна быть независимым и самостоятельным органом исполнительной власти государства⁶.

⁶ После решения Политбюро ЦК КПСС и последующего за ним постановления Правительства СССР в 1986 г. Главное таможенное управление МВТ СССР было упразднено и на его базе создан новый орган – Главное управление государственного таможенного контроля при СМ СССР (ГУГТК), а в его структуре специальное подразделение – Управление по борьбе с контрабандой. Функция обеспечения по противодействию коррупции таможенных органов по-прежнему возлагалась на специальное подразделение КГБ СССР (Управление «В»).

Создание и становление таможенной службы современной России проходило в условиях сложной политической и оперативной обстановки. Затянувшееся в 90-е гг. XX в. формирование российской государственности, последствия социально-экономического и политического кризисов, развала органов государственной безопасности и правоохранительной системы СССР российский и зарубежный преступный мир максимально эффективно использовал в своих корыстных интересах.

В этот период в России четко обозначилась тенденция сращивания преступных структур с коммерческими банками, корпорациями и фирмами, а также с представителями государственного аппарата, в том числе таможенных и иных правоохранительных органов.

Учитывая изложенное, созданному 25 октября 1991 г. Государственному таможенному комитету России (далее – ГТК России) пришлось противостоять организованной преступности, хорошо технически и финансово оснащенной, рекрутировавшей в свои ряды опытных профессионалов из числа бывших сотрудников спецслужб, сохранивших связи в правоохранительных органах, которая не без помощи и преступного содействия со стороны коррумпированных сотрудников таможенных органов организовала устойчивые каналы контрабандного перемещения товаров и получала многомиллионные прибыли.

В условиях формирования рыночных отношений и в связи с беспрецедентным расширением масштабов внешнеэкономической деятельности наделение таможенных органов правами ведения ОРД, на наш взгляд, стало адекватным решением государства в сложившейся оперативной обстановке, признаком возрастающей роли таможенных органов в обеспечении экономической безопасности Российской Федерации.

Во исполнение требований ст. 226 Таможенного кодекса РФ [19] приказом ГТК России [20] на основе существовавшей в ГТК России Службы профилактики правонарушений с 01 апреля 1994 г. создано новое подразделение – Служба собственной безопасности в структуре Инспекции при председателе ГТК России. В региональных таможенных управлениях и таможнях были созданы отделы (группы) собственной безопасности.

Восемнадцатого ноября 1994 г. после реорганизации Службы на ее базе было создано Управление собственной безопасности ГТК России. В региональных таможенных управлениях и таможнях образованы соответственно службы и отделы собственной безопасности.

Основу кадрового состава новых подразделений составили офицеры запаса, пришедшие на службу в таможенные органы из ФСБ, ФПС, МВД, ФАПСИ России, ГРУ МО, органов прокуратуры, в том числе участники боевых действий в Афганистане и странах Африки [18].

В 1996 г. на основании ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» [21] Приказом ГТК России [22] подразделения собственной безопасности были наделены правом ведения ОРД.

После наделения подразделений собственной безопасности оперативно-розыскными полномочиями стала прослеживаться устойчивая тенденция роста выявления фактов взяточничества в таможенных органах.

Восьмого августа 2011 г. было принято решение о ликвидации Управления собственной безопасности ФТС России и создании Управления по противодействию коррупции ФТС России [23], которое фактически продолжает выполнять те же основные функции с незначительной их корректировкой.

На данный момент в таможенных органах России единственным структурным подразделением, осуществляющим весь комплекс мер по противодействию коррупции, в том числе и ОРД, является Управление по противодействию коррупции в лице подразделений по противодействию коррупции.

Хотелось бы отметить и поблагодарить за добросовестную службу руководителей данных Управлений в разные периоды: Б.М. Гутина, Г.Б. Смитюхова, А.А. Яриз, В.П. Зайцева, И.А. Завражнова, А.И. Ботищева, В.В. Кузьмина, И.М. Морозова и Ф.Ф. Августинovichа.

В таблице 1 представлены обобщенные показатели результатов деятельности подразделений по противодействию коррупции таможенных органов России.

Таблица 1

**ОБОБЩЕННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ**

	2005	2006	2007	2008	2009
Возбуждено уголовных дел, всего	530	733	686	746	697
Динамика, %		+38,3	-6,5	+8,7	-6,6
В том числе:					
– по фактам коррупции	252	457	442	492	516
Динамика, %		+81,3	-3,3	+11,3	+4,8
– другие преступления	278	276	244	254	181
Динамика, %		-0,8	-11,5	+4	-29
Осуждено лиц	132	129	138	129	118
Динамика, %		-2,3	+7	-6,5	-8,5
КПЭД, %	84	88	84,2	92	96,3

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Возбуждено уголовных дел, всего	556	398	159	247	305	403
Динамика, %	-20,3	-28,4	-60	+55,3	+23,5	+32,1
В том числе:						
– по фактам коррупции	370	224	92	177	155	195
Динамика, %	-28,3	-39,5	-58,9	+92,4	-12,4	+25,8
– другие преступления	186*	174	67	70	150	208
Динамика, %	+2,7	-6,5	-61,5	+4,5	+114,2	+38,7
Осуждено лиц	128	84	198	138	111	147
Динамика, %	+8,5	-34,4	+57,6	-43,5	-19,5	+32,4
КПЭД**, %	95,6	90,1	85,1	89,7	90,3	90,3

Анализ приведенных результатов оперативно-розыскной деятельности подразделений по противодействию коррупции таможенных органов России позволяет сделать вывод, что с момента расформирования Управления собственной безопасности и создания Управления по противодействию коррупции наблюдается достаточно резкое снижение всех показателей с последующем постепенным выравниванием.

* С 2010 г. ст. 293 УК РФ не относится к коррупционным преступлениям.

** КПЭД – процент от общего количества коррупционных уголовных дел, возбужденных в отношении должностных лиц таможенных органов, выявленных всеми правоохранительными органами России.

К примеру, процент от общего количества коррупционных уголовных дел, возбужденных в отношении должностных лиц таможенных органов, выявленных всеми правоохранительными органами России в 2010 г., составил 95,6 %. То есть оперативными подразделениями ФСБ и МВД России было выявлено всего 4,4 % преступлений. А в 2012 г. результаты смежников составили уже 14,9 %, что свидетельствует об ухудшении качества ОРД подразделений по противодействию коррупции таможенных органов России. Одновременно со становлением подразделений по противодействию коррупции увеличивался и КПЭД, достигнув в 2014–2015 гг. 90,3 %.

Данный факт обусловлен тем, что противодействие коррупции в таможенных органах имеет свою специфику и механическое включение в процесс сотрудников, имеющих опыт ОРД в иных оперативных подразделениях как ФТС России, так и других субъектов ОРД, не дает моментального положительного результата, как и прием на службу должностных лиц таможенных органов России, ранее не имевших опыта ОРД.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Система подразделений по противодействию коррупции, сформированных в таможенных органах России и наделенных полномочиями осуществлять ОРД, является важной и эффективной составляющей общегосударственной системы противодействия коррупции.

2. Анализ результатов деятельности подразделений собственной безопасности и подразделений по противодействию коррупции подтверждает правильность наделения таможенных органов России правом ведения ОРД. Таможенные органы России должны являться субъектом ОРД и иметь возможность противодействовать коррупционным преступлениям с использованием оперативно-розыскных механизмов, что обеспечивает возможность не только эффективно противодействовать коррупции в своих рядах, но и создавать условия для перевыполнения плановых показателей по формированию доходной части государственного бюджета и решать задачи по обеспечению национальной безопасности России***.

3. Считаю целесообразным провести коренную реформу системы подготовки кадров для оперативных подразделений ФТС России, вплоть до передачи этой функции специализированным учебным заведениям других силовых структур (МВД или ФСБ России) (подробнее [24]).

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. *Сергеев Н., Машкин С.* Комитет попал под службу [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. URL: <http://kommersant.ru/doc/3042685> (дата обращения: 21.07.2016).

2. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 21.07.2016).

3. ФТС России собрала 4,91 триллиона в федеральный бюджет [Электронный ресурс] // Сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=22388:-491-&catid=40:2011-01-24-15-02-45 (дата обращения: 21.07.2016).

4. Показатели правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации за 2015 год [Электронный ресурс] // Сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=22498:-2015-&catid=55:2011-01-24-16-40- (дата обращения: 21.07.2016).

5. *Фоменко В. С.* Исторические аспекты правового статуса таможенных органов Российской Федерации // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. 2015. № 2(19). С. 91.

6. *Кисловский Ю. Г.* История таможенного дела и таможенной политики России. М. : Русина-Пресс, 2004. С. 275–279.

*** Например, применение форм и методов ОРД таможенными органами России по противодействию коррупции особенно актуально в Северо-Кавказском регионе, где доходы от контрабандных каналов идут на финансирование незаконных вооруженных формирований, а в целях обеспечения этих каналов осуществляется активная деятельность по вовлечению должностных лиц таможенных органов в коррупционные преступления.

7. *Козловский А. Ю.* Оперативно-розыскная деятельность таможенных органов Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные аспекты : монография. М. : Изд-во Российской таможенной академии, 2015. С. 9–24.
8. Противодействие коррупции в таможенных органах Российской Федерации : учеб. пособие / под общ. ред. А. Ю. Шумилова. М. : Издательский дом И.И. Шумиловой, 2012. С. 21–26.
9. *Федоренко Д. Н.* Генезис оперативно-розыскной деятельности таможенных органов Российской Федерации по противодействию коррупции // Таможенное дело. 2015. № 2. С. 25–28.
10. *Федоренко Д. Н.* К вопросу о противодействии коррупционным проявлениям в таможенных органах России в дореволюционный и послереволюционный период // Поиск : сб. ст. по проблемам правоохранительной деятельности. Вып. 16. М. : Изд-во Российской таможенной академии, 2012. С. 59–66.
11. *Ляпустин С. Н.* Об истории использования таможенными органами России возможностей агентурного аппарата в борьбе с контрабандой // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2015. № 4(73). С. 111–116.
12. Новая экономическая политика [Электронный ресурс] // Академик. URL: <http://partners.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/20> (дата обращения: 21.07.2016).
13. *Евсеев И. В.* Некоторые особенности регионального функционирования правоохранительных органов России в 1920–1930 гг. на Южном Урале // Оперативник (сыщик). 2016. № 1. С. 3–5.
14. *Бакаева О. Ю.* Борьба с коррупцией как инструмент повышения уровня правовой культуры должностных лиц таможенных органов // Правовая культура. 2007. № 2 (3). С. 95–102.
15. В.И. Ленин и охрана Государственной границы СССР. Сборник документов и статей. М. : Воениздат, 1970. С. 144.
16. *Петров Ю. Н.* История таможни. М. : Академия бизнеса и предпринимательства, 2010. С. 14.
17. *Кисловский Ю. Г.* История таможни государства российского. М. : Автор, 1995. С. 152–153.
18. *Симонов Н. Е., Гутин Б. М., Хомяков Л. Л.* Собственная безопасность таможенных органов Российской Федерации: история и современность : монография / под общ. ред. проф. Н. Е. Симонова. М. : РИО РТА, 2007. С. 23.
19. Таможенный кодекс Российской Федерации : Федер. закон № 5221-1 от 18.06.1993 г. : по состоянию на 21.07.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
20. О создании в системе таможенных органов Российской Федерации службы собственной безопасности : приказ ГТК России № 99 от 15.03.1994 г. : по состоянию на 21.07.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
21. Об оперативно-розыскной деятельности : Федер. закон № 144-ФЗ от 12.08.1995 : по состоянию на 21.07.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
22. Об утверждении Положения об Управлении собственной безопасности ГТК России : приказ ГТК России № 449 от 18.06.1996 г. : по состоянию на 21.07.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
23. О проведении организационно-штатных мероприятий в центральном аппарате ФТС РФ : Приказ ФТС РФ № 1573 от 01.08.2011 г. : по состоянию на 21.07.2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
24. *Федоренко Д. Н.* Профессиональная подготовка кадров – элемент противодействия коррупции в таможенных органах России // Особенности государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в современных условиях : матер. науч.-практ. конф. (Ростов-на-Дону, 19–20 ноября 2015 г.). В 2 ч. Ч. 2. Ростов н/Д : Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2015. С. 388–394.

D.N. Fedorenko

**HISTORICAL AND STATISTICAL ASPECTS
OF OPERATIONAL-INVESTIGATIVE ACTIVITY OF RUSSIAN CUSTOMS
AUTHORITIES CORRUPTION IN THE XX–XXI CENTURIES**

The paper discusses the genesis of corruption counteraction in customs authorities of Russia for the period from 1917 to the present. Legal documents that regulate this activity are analyzed. The generalized indicators operatively-office activity of divisions on corruption counteraction in customs authorities for 2005–2015. The proposals for improving the counteraction of corruption in customs bodies are given.

Keywords: *corruption; investigative; detective; activity; indicator.*

УДК 378.146.016:811.1/8

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА: КОНТРОЛЬ ОБУЧЕННОСТИ СТУДЕНТОВ ИНОСТРАННОМУ ЯЗЫКУ

@ 2016 г. О.Н. Бондина, Н.В. Солдатова

Статья посвящена рассмотрению проблем контроля обученности студентов иностранному языку. Подчеркивается особая важность данной проблемы в связи с коренными изменениями как в практике, так и в методике преподавания иностранных языков. Авторы рассматривают теоретические и практические вопросы контроля речевых умений и языковых навыков, специфику проверки овладения обучаемыми коммуникативной компетенцией – главной практической целью обучения. Также рассматривается основной объект контроля – уровень развития речевых умений в области говорения, чтения, понимания речи на слух и письма.

Ключевые слова: контроль обученности; учебный процесс; функции контроля; формы контроля; требования к контролю; объекты контроля; систематичность; речевые навыки; уровень навыка.

В связи с интеграцией России в международное образовательное пространство, внедрением новых федеральных Государственных образовательных стандартов высшего образования возрастает роль педагогической диагностики как одной из актуальных проблем повышения качества обучения иностранному языку специалистов различного профиля.

Эффективность обучения иностранному языку является важным аспектом педагогического поиска, в связи с чем пересматривается стратегия и тактика оценки знаний и умений обучаемых. Важным условием эффективной организации учебного процесса по иностранным языкам является систематическое получение объективной информации о ходе учебно-познавательной деятельности.

Специфика дисциплины «Иностранный язык» в рамках рассматриваемой темы состоит в том, что практическое овладение иностранным языком предполагает знаниевую компоненту языковой системы и сформированность навыков и умений использовать накопленные знания в процессе коммуникации. В процедуре формирования языкового навыка на каждом этапе обучения контроль является системообразующим элементом. В связи с этим контроль уровня лингвистических знаний студентов служит эффективным инструментом профессиональной деятельности педагога, позволяющим управлять процессом овладения иноязычным материалом и формированием коммуникативной компетенции на каждом этапе становления речевых навыков и умений.

Систематический контроль позволяет совершенствовать процесс обучения, выявлять и заменять малоэффективные приемы, средства и способы обучения более продуктивными, тем самым создавать благоприятные условия для коррекции и совершенствования практического владения иностранным языком. Таким образом, контроль на занятиях по иностранному языку выполняет различные функции. Наиболее актуальными функциями контроля являются диагностирующая, обучающая, предупреждающая, корригирующая, обобщающая, стимулирующая, развивающая. Так как контроль пронизывает весь процесс обучения иностранному языку, то его основное назначение заключается именно в обучающей функции. Кроме того, контролю присущи и другие функции, среди них: управленческая, оценочная, мотивационно-стимулирующая, которые в целом

способствуют формированию у каждого студента рефлексии, рефлексивной самооценки учебной компетенции.

Регулярность проверки успешности развития практических навыков в различных видах речевой деятельности имеет определенное значение для воспитания у студентов потребности в систематической работе над совершенствованием языковых навыков. Дифференцированный отбор методов и форм контроля, адекватных его объекту, наличие и соблюдение определенных критериев оценки позволяет планировать и успешно строить учебный процесс, следить за динамикой накопления знаний, развития умений и навыков обучаемых в области иностранного языка. Не следует забывать о воспитательном воздействии оценки на мотивационные факторы учебной деятельности, так как она является выражением признания успехов в обучении, степени соответствия знаний, навыков и умений требованиям рабочей программы. На основе результатов контроля принимаются решения о необходимости коррекции работы с дидактическими материалами с учетом индивидуальных стратегий обучения студентов.

Концептуальной основой обучения иностранным языкам выступает теория взаимосвязанного обучения видам речевой деятельности, а также деятельностный и компетентностный подходы. В соответствии с ФГОС высшего образования обучение студентов иностранным языкам нацелено на формирование общекультурных компетенций, ключевыми словами в которых являются межличностная и межкультурная коммуникация. Таким образом, коммуникативная компетенция, как основная практическая цель обучения иностранному языку, является объектом контроля высшего уровня.

Коммуникативная компетенция имеет многокомпонентную структуру, элементы которой выступают по отношению к ней частными объектами контроля. Объектами контроля на занятиях по иностранному языку являются рецептивные и продуктивные умения и навыки студентов в говорении, аудировании, чтении и письме как видах речевой деятельности, а также лингвострановедческие знания и умения применить их для решения коммуникативных задач.

Поэтому для определения степени развития коммуникативной компетенции в целом и ее отдельных элементов в частности важен уровневый подход: пороговый, повышенный, высокий. В рамках каждого уровня допускается еще более мелкая градация, например нижний, промежуточный, верхний уровни владения коммуникативной компетенцией в четырех видах речевой деятельности, т.е. умения в аудировании, говорении, чтении и письме.

Следует отметить, что объекты контроля (устно-речевое общение, виды речевой деятельности (аудирование, говорение, чтение, письмо), стороны речевой деятельности) находятся в иерархических отношениях. Если коммуникативные и речевые умения (высший и средний уровни) считаются ведущими объектами контроля, то действия и операции с языковым, например лексико-грамматическим, материалом (нижележащий уровень) относятся к объектам контроля более низкого ранга, поскольку контролируется только подготовка обучаемого к речевым умениям, что не свидетельствует еще в полной мере о практическом владении иностранным языком [1, с. 10].

По результатам контроля на высших уровнях речевой организации мы можем констатировать в основном лишь факт овладения студентами коммуникативными навыками, будучи в целом не в состоянии объяснить причины их затруднений в попытках пользоваться языком как средством общения. По мере движения вверх по «лестнице» уровней контроль становится все более содержательным в коммуникативном плане и одновременно все менее информативным (в смысле предсказуемости результатов). Это связано с тем, что мера прилежания студента, вместо того чтобы быть главным фактором успешности получаемых результатов, отодвигается на второй план такими качествами его личности, как коммуникабельность, воображение, память, логичность мышления и другое, уровень развития которых лишь в незначительной степени зависит от усилий преподавателя иностранного языка. Сказанным объясняется потребность в системе контроля, всесторонне охватывающей единый в своей сущности процесс освоения иноязычных языковых средств и использование их в речи студентов.

Выбор форм контроля отдельных элементов коммуникативной компетенции студентов напрямую связан с различными видами речевой деятельности. На кафедре иностранных языков Ростовского филиала Российской таможенной академии разработана и апробирована следующая система форм контроля знаний студентов в зависимости от различных видов деятельности (таблица 1).

Таблица 1

СИСТЕМА ФОРМ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ СТУДЕНТОВ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ПРИМЕНЯЕМАЯ НА КАФЕДРЕ ИНОСТРАННЫХ ЯЗЫКОВ РОСТОВСКОГО ФИЛИАЛА РОССИЙСКОЙ ТАМОЖЕННОЙ АКАДЕМИИ

Вид деятельности	Форма контроля
1. Выполнение тренировочных упражнений по различным разделам грамматики (устно, письменно)	Устный комментарий использования грамматических форм. Тестирование
2. Работа над лексикой по темам	Составление глоссария по темам. Лексический диктант / словообразовательный комментарий. Фронтальный, индивидуальный опрос
3. Аудирование текстов по определенной теме	Формулирование основной идеи сообщения (устно). Собеседование
4. Подготовка и презентация развернутого сообщения	Систематизация информации в виде mind-map, разработка коллажа, схемы, плана выступления. Практические задачи. Сообщение / доклад
5. Поиск информации по определенным темам с использованием интернет-ресурсов	Выступление с сообщением в группе или докладом на студенческой научной конференции
6. Перевод статей по заданию профилирующей кафедры	Письменные / устные обзоры профессионально-ориентированной литературы
7. Чтение профессионально-ориентированной, научно-популярной и художественной литературы на иностранном языке	Аннотирование и реферирование статей, текстов на иностранном языке
8. Поиск материала для проекта по определенной теме (индивидуальная работа, парная, групповая)	Написание резюме к дипломной работе на иностранном языке. Письменный перевод отдельных глав дипломной работы на иностранный язык. Защита дипломной работы на иностранном языке. Оформление материала, презентация проекта в группе

Как показывает практика, наибольшую трудность представляет контроль продуктивных коммуникативных навыков устной речи. В процессе развития навыков диалогической речи, например, в качестве частных объектов контроля на разных этапах обучения могут рассматриваться:

- умение оформлять речь адекватно своему социально-ролевому статусу;
- умение осуществлять речевую стратегию с ориентацией на возможности собеседника;
- умение составить речевое произведение в соответствии с намеченной коммуникативной целью;
- умение строить устное высказывание с учетом условий общения (места, времени общения, отношений между собеседниками, предметом общения и т.д.) [2, с. 153].

Приведем примеры реализации некоторых приемов контроля разных видов речевой деятельности, апробированных на практике. Специфике выделенных объектов контроля в обучении устной речи отвечает такая форма контроля, как регламентированная (или управляемая) беседа преподавателя с одним или несколькими студентами. Данный прием контроля предполагает заблаговременное составление преподавателем подробно расписанного «сценария» предстоящей беседы, в котором бы намечались те или иные вариации речевого поведения для его участников. Выполнение элементов сценарного плана (вопросы, утверждения для комментирования, побуждения к инициативной речи и т.п.) является основанием для выставления оценки за выполняемый вид речевой деятельности. Решающими в оценке уровня компетенции являются когнитивный и инструментальный критерии. Основной показатель – коммуникативная успешность,

дополнительная языковая нормативность и сопутствующий критерий – временной показатель.

Описанная выше форма контроля диалогической речи значительно отличается от традиционного приема беседы двух обучаемых по заданной ситуации, с установкой на ее «открытый» (неуправляемый) характер, с предварительной подготовкой партнеров по составлению и распределению реплик при опоре на родной язык, как это обычно имеет место на практике. При традиционном подходе к контролю диалогической речи фактически имеет место подмена коммуникативного объекта контроля учебно-лингвистическими объектами. Ответив на вопрос собеседника, обучаемый должен тотчас же задать ему встречный вопрос, студенты должны постоянно следить за разнообразием употребляемых ими фразовых моделей и т.п., контроль которых следует, очевидно, перенести на нижележащие уровни. Использование данного приема если не способствует, то, по крайней мере, не препятствует практике заучивания и воспроизведения (с возможными минимальными вариациями) набора типовых диалогов по темам, что ни в какой мере не свидетельствует о владении иностранным языком, требует значительных затрат времени на его проведение и не отличается объективностью.

Содержательным объектом контроля в обучении чтению выступает способность обучаемых извлекать и интерпретировать смысловое содержание из текста. Данные объекты контроля в обучении чтению согласуются с другими объектами при контроле других видов речевой деятельности, предметом которой является мысль. Содержательные объекты контроля на уровне речевых навыков раскрываются на примере грамматических навыков устной речи. В нашем понимании, грамматический навык связан с субъективным отражением в речевой деятельности индивида одной из объективно существующих в языке грамматических категорий. С этой точки зрения не может быть навыка употребления в речи какой-либо грамматической формы самой по себе, могут быть лишь навыки дифференцированного употребления двух или более форм, соотносящихся по значению.

Объекты контроля при данном понимании грамматических навыков связаны со способностью обучаемых к дифференциации соответствующих форм в процессе восприятия речи или к дифференцированному употреблению таких форм в процессе моделирования речи. Соответствующий прием контроля обозначается как прием сопряженных высказываний, например, по отношению к контролю продуктивных грамматических навыков [3, с. 22].

Другой подход к контролю речевых навыков характеризуется установкой на проверку уровня развития навыка через составляющие его операции, например, навыки пользования лексикой через операцию по извлечению лексических единиц из памяти, операцию по сочетанию таких единиц между собой. Такой подход фактически устраняет проблему контроля на уровне навыка, поскольку выделяемые при этом объекты относятся к иному, нижележащему уровню операционных механизмов навыка.

При выделении содержательных объектов контроля на уровне операционных механизмов навыка определяющее значение имеет комплексный подход к произносительной, лексической и грамматической составляющим фразовой модели. Кроме того, необходимо учитывать двусторонний характер языковых знаков (означаемое – означающее, план содержания – план выражения). Это связано с выделением двух типов операций по их усвоению в речи: ориентировочной операции соотнесения речевого замысла высказывания с системой существующих в языке (лексических и грамматических) значений, или операции значения, и исполнительной операции оформления высказывания с помощью соответствующих языковых средств, или операции обозначения. Подходящим приемом контроля названных умений можно считать прием варьирования значений.

Контроль на уровне операционных механизмов навыка, а также в значительной мере на уровне речевых навыков, как правило, не требует специальной организации и осуществляется в рамках самостоятельной работы обучаемых. Данный вид контроля реализуется в формах внешнего контроля (со стороны преподавателя), взаимоконтроля (при парной работе) или самоконтроля (при использовании графических и звуковых

ключей). Именно на этих уровнях контроля наиболее полно обеспечивается реализация его обучающей функции через тестовую форму контроля [4, с. 806].

Суммируя сказанное, следует констатировать, что система контроля функционально ориентирована. Это выражается в подчиненности объектов контроля нижележащих уровней соответствующим объектам вышележащих уровней, а также в том, что сама система контроля обслуживает учебный процесс и только в качестве составной его части обнаруживает те или иные из своих функций.

Необходимо отметить также, что для повышения эффективности процедуры контроля уровня сформированности коммуникативной иноязычной компетенции большое значение играет балльно-рейтинговая система оценки знаний и умений студентов, а также фонды оценочных средств, описывающие показатели и критерии оценивания компетенций на различных этапах их формирования.

Рассмотрев формальные и содержательные объекты контроля, можно сделать вывод, что уровневый характер формальных объектов контроля имеет своим источником уровневый характер учебной деятельности. Формальные объекты контроля идентичны конечным и промежуточным целям обучения. Содержательные объекты связаны с оценкой основного, функционального назначения проверяемых результатов обучения для владения вышележащим уровнем речевой организации. Учебный процесс по иностранным языкам станет эффективным, если будет разработана и внедрена система поэтапного контроля накопления лингвистических знаний и развития речевых умений и навыков, обеспечивающих практическое владение иностранным языком.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Бондина О. Н. Формирование системы менеджмента качества лингвистической подготовки специалистов таможенного профиля // Проблемы качества преподавания иностранного языка в неязыковом вузе : сб. науч. тр. Ростов н/Д : Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2009. С. 5–22.
2. Солдатова Н. В. Значение оценки качества знаний по иностранному языку в управлении образовательным процессом // Проблемы качества преподавания иностранного языка в неязыковом вузе : сб. науч. тр. Ростов н/Д : Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2009. С. 151–160.
3. Галустян О. В. Методы и формы контроля сформированности иноязычной коммуникативной компетентности студентов неязыковых специальностей // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Лингвистика и межкультурная коммуникация. Вып. № 1/2013. Воронеж, 2013. С. 17–26.
4. Монахова Е. Б. Уровневый подход к обучению иностранным языкам в вузе в рамках профессиональной подготовки // Молодой ученый. М., 2015. № 21. С. 805–807.

O.N. Bondina, N.V. Soldatova

ON THE ISSUE OF TEACHING PROCESS EFFICIENCY RAISING: STUDENTS' FOREIGN LANGUAGE TRAINING LEVEL CONTROL

The present article deals with the problem of students' foreign language training level control. The article highlights the importance of the problem considered due to radical changes both in foreign language teaching methods and practice. The authors consider theoretical and practical issues of speech abilities and language skills control as well as the peculiarities of students' communicative competence check being the principal practical teaching purpose. Reading, writing, speaking and listening comprehension skills are being studied as the principal objects of control.

Keywords: *training level control; teaching process; control functions; control forms; control requirements; control objects; systematic character; speech skills; skill level.*

УДК 378.147.315.6:339.543

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ МОДЕЛИРОВАНИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ УЧЕБНЫХ ЗАНЯТИЙ ПО ДИСЦИПЛИНАМ СПЕЦИАЛЬНОСТИ 38.05.02 «ТАМОЖЕННОЕ ДЕЛО»

@ 2016 г. Ю.В. Малевич, И.А. Пластуняк

В статье рассматриваются вопросы применения инструментов моделирования при подготовке специалистов в области таможенного дела в рамках ФГОС ВО. Приводятся возможные варианты применения инструментов моделирования, в том числе имитационного, как с помощью математического аппарата, так и реализуемого в среде AnyLogic.

Ключевые слова: учебный процесс; таможенные операции; таможенный контроль; моделирование; имитационное моделирование в среде AnyLogic.

Реализация Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования (ФГОС ВО) по специальности 38.05.02 «Таможенное дело», утвержденного Министерством образования и науки Российской Федерации 17 августа 2015 года, требует от вузов разработки новых подходов к обучению специалистов в области таможенного дела, что обусловлено практикоориентированностью стандарта, с одной стороны, а с другой – большей свободой для вузов в части формирования основной образовательной программы.

Очевидным и необходимым элементом подготовки высококвалифицированных специалистов в области таможенного дела является игровое проектирование, использование современных информационных технологий, проведение выездных занятий на таможенных постах. Вместе с тем очевидно, что не представляется возможным проводить все практические занятия выездными, по всем темам использовать игровое проектирование.

Еще одним инструментом, позволяющим, с одной стороны, «погрузить» обучающегося в реальную ситуацию, а с другой – привить профессиональные навыки и научить рационализации и оптимизации в профессиональной деятельности, является моделирование. Как известно, моделирование – это исследование, основанное на моделях – искусственно созданных объектах в виде схем, образов, логико-математических формул, отображающих в более простом виде структуру взаимосвязи между элементами исследуемого объекта. Методы моделирования позволяют сократить и облегчить натурный эксперимент и увеличить достоверность математического описания и расчетов. В отличие от натурального эксперимента, моделирование предполагает не только активность в практических проверках каких-либо гипотез, но и активность в создании многообразия самих моделей, описании того или иного процесса или явления, активное экспериментирование с моделями [1].

К методам моделирования относятся:

- логическое моделирование;
- графическое моделирование;
- экономико-математическое моделирование;
- эконометрическое моделирование;
- имитационное моделирование [2].

Остановимся на последнем методе – имитационное моделирование, которое позволяет проводить эксперименты на виртуальной модели и отражает при этом реальные процессы (поведение системы). Описать все составляющие процесса позволяет дискретно-событийное или процессно-ориентированное моделирование, реализуемое в среде AnyLogic.

Формируемая модель представляет собой структурную диаграмму, состоящую из элементов – активных объектов, посредством которых осуществляется построение блок-схем, моделирующих таможенные операции. Для объектов модели задаются индивидуальные

параметры, соответствующие конкретным операциям [3]. Все модели формируются (последовательность, временные параметры и т.п.) в соответствии с действующим законодательством в области таможенного дела. Так, например, имитационное моделирование может быть использовано на практических занятиях при изучении следующих тем (модулей):

- прибытие товаров и транспортных средств на таможенную территорию;
- убытие товаров и транспортных средств с таможенной территории;
- временное хранение товаров;
- выпуск товаров (в том числе удаленный выпуск).

Для проведения контрольных и иных операций в многосторонних автомобильных пунктах пропуска задаются временные параметры в соответствии с технологической схемой, последовательность таможенных операций и иных операций государственного контроля, проводимых таможенными органами. Кроме того, может быть задана различная интенсивность прибытия транспортных средств на многосторонний автомобильный пункт пропуска (МАПП).

В результате экспериментальной модели могут быть получены временные параметры совершения таможенных и иных операций по различным схемам: по «упрощенной схеме» – только документальный таможенный контроль; при направлении на таможенный осмотр на ИДК; при направлении на таможенный досмотр.

Продолжительность эксперимента может быть от одного часа до одного месяца и более в зависимости от заданных условий. Полученные результаты будут отражать максимально приближенную к реальности ситуацию, что позволит обучающемуся получить навыки по оценке эффективности работы пункта пропуска, распределению нагрузки между должностными лицами таможенного органа в течение смены.

Кроме того, моделируя время выполнения таможенных и иных операций, можно определить наиболее вероятную продолжительность проведения таможенного контроля и наиболее вероятный интервал продолжительности проведения таможенного контроля.

В этом случае для расчетов предлагается воспользоваться известной методикой, приведенной, например, в работе [4]. Так, для определения наиболее вероятной продолжительности проведения таможенного контроля следует построить функцию распределения, а интервал продолжительности таможенного контроля определить с помощью следующей формулы:

$$\text{для верхней границы } T_{TK}^B = T_H + \overline{T_{TK}} + \alpha_p \cdot \sigma_{TK}, \quad (1)$$

$$\text{для нижней границы } T_{TK}^H = T_H + \overline{T_{TK}} - \alpha_p \cdot \sigma_{TK}, \quad (2)$$

где T_{TK}^B , T_{TK}^H – верхняя и нижняя границы выполнения операции по таможенному контролю соответственно, ч;

T_H – время начала выполнения операций по таможенному контролю, ч;

$\overline{T_{TK}}$ – среднее время выполнения операций по таможенному контролю, ч;

σ_{TK} – среднеквадратичное отклонение времени выполнения операций по таможенному контролю, ч;

α_p – квантиль нормального распределения, соответствующий вероятности P .

Величины $\overline{T_{TK}}$ и σ_{TK} определяются по формулам:

$$\overline{T_{TK}} = \sum_j \overline{T_{TKj}}, \quad (3)$$

$$\sigma_{TK} = \sqrt{\sum_j \sigma_j^2 + 2 \cdot \sum_{i \leq j} r_{ij} \cdot \sigma_i \cdot \sigma_j}, \quad (4)$$

где $\overline{T_{TKj}}$ – среднее значение времени выполнения j -ой операции по таможенному контролю согласно технологической схеме, ч;

σ_j – среднеквадратичное отклонение времени выполнения j -ой операции по таможенному контролю, ч;

r_{ij} – коэффициент парной корреляции между временем на выполнение i -ой и j -ой операции по таможенному контролю.

Для экономических систем, к которым можно отнести и пункты пропуска и места пересечения границы, обычной практикой является принятие значения коэффициента парной корреляции равным нулю. В этом случае модель легко реализуется в рамках учебного процесса даже с использованием средств Excel и дает адекватное представление о временных параметрах таможенного контроля при заданных условиях функционирования.

Подобные задачи могут быть реализованы в рамках учебного процесса для любой таможенной операции, которая представляет собой последовательность выполнения различных действий. В этом случае основным результатом, на наш взгляд, является максимальное освоение и закрепление обучающимся теоретического материала путем наглядного представления последовательности выполняемых операций, а так же включения в модель дополнительных ограничений.

Так, для операций транспортного контроля автотранспортных средств дополнительно могут быть заданы габаритные параметры, полная масса, осевые нагрузки, технические и экологические параметры подвижного состава, наличие специальных разрешений и др.

При изучении темы (модуля) «Временное хранение» на основе алгоритма помещения товаров на временное хранение обучающимся моделируются все операции – от прибытия транспортного средства с грузом на КПП СВХ до таможенных операций, связанных с помещением под таможенную процедуру и выпуском товаров. Укрупненно группы операций, моделирование которых производится обучающимся, приведены в таблице 1.

Таблица 1

**ПРИМЕР ИСХОДНОЙ ИНФОРМАЦИИ И ЗАПИСИ РЕЗУЛЬТАТА МОДЕЛИРОВАНИЯ
ВРЕМЕННЫХ ПАРАМЕТРОВ ОПЕРАЦИЙ НА СВХ**

Операция (группа операций) на СВХ	T_n	$\overline{T_{TK}}$	σ_{TK}	T_{TK}^B, T_{TK}^H
Прибытие транспортного средства с грузом на контрольно-пропускной пункт (КПП) СВХ				
Действия дежурного КПП СВХ: – проверка наличия направляющего штампа пограничной таможи; – проверка наличия сопроводительных документов; – оформление пропуска на въезд				
Радиационный контроль, контроль весовых параметров				
Проверка сотрудником СВХ документов; регистрация прибытия; ввод данных в АС ОУ; уведомление таможенного органа о прибытии				
Размещение товаров и транспортного средства на СВХ				
Уведомление представителем перевозчика таможенного органа о прибытии				
Должностное лицо таможенного органа регистрирует прибытие, осуществляет действия по завершению таможенной процедуры таможенного транзита				
Действия по декларированию и помещению под таможенную процедуру				
Таможенный осмотр / досмотр товаров				
Выпуск товаров				
При необходимости – действия с товарами: перекомплектование, упаковка и т.п.				
Оформление выезда и внесение данных в АСУ				

При изучении темы «Выпуск товаров» студентом моделируются различные ситуации принятия решений должностным лицом таможенного органа по выпуску товаров, в том числе ситуации выпуска при выявлении административного правонарушения, условного выпуска товаров и другие. Таким образом, в этой части моделируются не временные параметры, а сам алгоритм принятия решений.

Имитационное моделирование также может использоваться при изучении дисциплин управленческой направленности. Так, например, в среде AnyLogic можно проводить

различные эксперименты по изменению численности должностных лиц таможенных органов на отдельных постах или иных структурных подразделениях.

Инструмент имитационного моделирования AnyLogic позволяет также вводить дополнительные параметры к объектам, которые предназначены для накопления статистики, что может быть использовано обучающимся для поиска путей оптимизации не только в рамках учебных занятий по конкретной дисциплине, но и при прохождении научно-исследовательской практики, подготовке выпускной квалификационной работы, иных видах научной деятельности обучающегося.

В том случае, если предполагается изменение последовательности операций и оценка целесообразности этих технологических изменений, необходимо перестроить структурную диаграмму и провести замеры времени. При этом в новой (проектируемой) модели должны сохраниться те же основные технологические параметры, как и в исходной модели, чтобы продемонстрировать характер динамики изменения времени выполнения операций.

ЛИТЕРАТУРА, ИСТОЧНИКИ

1. Плетнева Н. Г., Лукинский В. В., Пластуняк И. А. Моделирование производственных процессов на транспорте : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : СПбГИЭУ, 2009. 127 с.

2. Лукинский В. В., Малевич Ю. В., Пластуняк И. А. Модели и методы управления транспортно-терминальными и таможенными операциями в цепях поставок : монография. СПб. : СПбГИЭУ, 2012. 140 с.

3. Malevich I. V., Berezhkina N. N. Conceptual aspects of the development of logistics management as part of the customs authority // Review of European studies. Vol.7. No. 9. 2015. С. 32–40.

4. Лукинский В.С. [и др.] Модели и методы теории логистики / под ред. В. С. Лукинского. СПб. : Питер, 2007. 448 с.

I.V. Malevich, I.A. Plastunjak

USE OF INSTRUMENTS OF MODELLING WHEN CARRYING OUT STUDIES ON DISCIPLINES OF SPECIALTY 38.05.02 “CUSTOMS AFFAIRS”

In the article questions of use of instruments of modeling at training of specialists in the field of customs affairs within FGOS are considered. Possible options of use of instruments of modeling, including imitating, as by means of mathematical apparatus, and realized in AnyLogic are given.

Keywords: *educational process; customs operations; customs control; modeling; imitating modeling AnyLogic.*

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ ГРУЗОВ

1. Антонова Е. И., Белоусова Т. И., Дикарев Т. В. Перспективы развития технологии предварительного информирования на морском транспорте // Актуальные вопросы таможенного дела в условиях членства России в ВТО : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. М. : Изд-во Российской таможенной академии, 2015. С. 33–36.
2. Белова Е. Управление международными перевозками // Маркетинг. 2015. № 4. С. 99–105.
3. Белых В. С. Транспортное законодательство России и зарубежных государств, ЕС, ШОС, ЕврАзЭС (сравнительно-правовой анализ) : монография. М. : Проспект, 2015. 152 с.
4. Выгодянский А. В. Источники правовой регламентации воздушных перевозок // Российская юстиция. 2016. № 6. С. 21–24.
5. Гудилина Е. А. Практика конституционного суда России по делам, связанным с перемещением товаров и транспортных средств международной перевозки через таможенную границу // Особенности судебной практики по делам, вытекающим из таможенных правоотношений : сб. матер. межвуз. конф. науч. работников и студентов / ред. кол. А. В. Аграшенков. СПб. : Изд-во Российской таможенной академии, Санкт-Петербургский филиал, 2015. С. 54–65.
6. Жиркова У. П. Проблемы использования книжек МДП (Carnettir) на территории Российской Федерации // Бюллетень Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. Вып. VIII : Экономика России на новом этапе развития Таможенного союза и Единого экономического пространства. Ч. 2 : Актуальные проблемы управления в сфере таможенного дела / ред. кол. А. В. Аграшенков и др. СПб. : Изд-во Российской таможенной академии, Санкт-Петербургский филиал, 2014. С. 81–84.
7. Золотарев М. И. Авиационная грузовая транслогистическая платформа // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2016. № 5. С. 49–53.
8. Иванова Т. Н. Коллизии международной правовой регламентации морских грузоперевозок // Право и экономика. 2015. № 5. С. 67–72.
9. Леонтьев Р. Г. Транспорт РФ и международные коридоры как геополитическая стратегия // Таможенная политика России на Дальнем Востоке : ежекварт. науч.-практ. журнал. 2016. № 1. С. 46–58.
10. Малый А. А. Совершенствование информационного взаимодействия ОАО «Российские железные дороги» и Федеральной таможенной службы России в рамках технологической схемы трансграничных железнодорожных перевозок // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии : науч.-практ. журнал. 2015. № 3. С. 28–34.
11. Малюков К. А. Обстоятельства, освобождающие морского перевозчика от ответственности: анализ конвенций о договоре морской международной перевозки грузов // Право и экономика. 2015. № 10. С. 45–54.
12. Малюков К. А. Обстоятельства, освобождающие морского перевозчика от ответственности: анализ конвенций о договоре морской международной перевозки грузов // Право и экономика. 2015. № 10. С. 45–53.
13. Международные перевозки грузов : рабочая программа / авт.-сост. Н. В. Мозолева; каф. междунар. эконом. отношений. Ростов н/Д : Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2015. 34 с.
14. Усачев Д. В. Внедрение информационных технологий как одна из мер реализации транспортной политики // От евразийской интеграции к дальневосточному вектору политико-экономических интересов России : сб. науч. тр. / под общ. ред. В. И. Дьякова.

Владивосток : Российская таможенная академия, Владивостокский филиал, 2015. С. 160–165.

15. *Холопов К. В.* Состояние и анализ функционирования российской системы транспортно-логистического обеспечения внешнеэкономической деятельности // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 12. С. 101–118.

16. *Холопов К. В.* СМГС: новые правила международных железнодорожных перевозок грузов. Что обязательно надо знать об этом экспортеру // Российский внешнеэкономический вестник : ежемес. науч.-практ. журнал. 2016. № 5. С. 71–81.

И.К. ВЛАДИМИРОВА,
библиограф СБО-библиотеки
Ростовского филиала
Российской таможенной академии

НАШИ АВТОРЫ

Бондина Ольга Николаевна – профессор кафедры иностранных языков Ростовского филиала Российской таможенной академии, кандидат филологических наук, доцент
344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20
тел.: +7(863)262-36-29
e-mail: olga.bondina@gmail.com

Владимиров Сергей Арсеньевич – профессор кафедры общего менеджмента и логистики Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, академик Российской академии естествознания
199178, г. Санкт-Петербург, Василеостровский район, Средний проспект В.О., 57/43
тел.: +7(812)571-24-90
e-mail: ideal_ideal@mail.ru

Гавричев Алексей Евгеньевич – заместитель начальника отдела таможенных информационных технологий Департамента таможенной инфраструктуры Евразийской экономической комиссии
115114, г. Москва, ул. Летниковская, 2
тел.: 8-985-197-51-79
e-mail: gavrichev@mail.ru

Демьяненко Елена Владимировна – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Ростовского филиала Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент
344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20
тел.: +7(863)262-47-92
e-mail: elena.demianenko@gmail.com

Дригола Эдуард Владимирович – доцент кафедры административного и таможенного права Ростовского филиала Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент
344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20
тел.: +7(863)262-06-76
e-mail: ed.drigola@yandex.ru

Жаборовский Антон Сергеевич – начальник Омского таможенного поста Омской таможни
644024, г. Омск, ул. 3-я Молодежная, 6, корп. 2
тел.: +7(3812)90-24-51
e-mail: rusanton77@mail.ru

Зубаков Геннадий Викторович – генеральный директор некоммерческого партнерства «Инновационный логистический центр», кандидат экономических наук
123557, г. Москва, пер. Электрический, 3/10, к. 1
тел.: +7(495)253-17-56
e-mail: zubakov@ilc.ru

Кадыркулов Мукай Асанович – член Коллегии (Министр) по таможенному сотрудничеству Евразийской экономической комиссии
115114, г. Москва, ул. Летниковская, 2, стр. 1, стр. 2
тел.: +7(495)669-24-00
e-mail: info-kadyrkulov@yandex.ru

Калиниченко Александра Олеговна – преподаватель кафедры гуманитарных дисциплин Ростовского филиала Российской таможенной академии
344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20
тел.: +7(863)218-07-09
e-mail: Sanuta@yandex.ru

Кирсанова Ольга Викторовна – ведущий научный сотрудник отдела региональной экономики Всероссийского научно-исследовательского института экономики и нормативов, кандидат экономических наук
344006, г. Ростов-на-Дону, пр. Соколова, 52
тел.: +7(863) 263-24-77
e-mail: olka-kirsanova@yandex.ru

Курочка Андрей Андреевич – заместитель начальника правового отдела Ростовской таможни
Ростовская обл., г. Аксай, пр. Аксайский 13а
тел.: +7(863)218-04-60
e-mail: Kurochka-andrey@yandex.ru

Лихачёв Сергей Васильевич – профессор кафедры административного и трудового права Юго-Западного государственного университета, доктор юридических наук, профессор
305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94
тел.: +7(4712)22-24-28
e-mail: svlikhachev@yandex.ru

Лукин Максим Александрович – доцент кафедры таможенного дела Санкт-Петербургского государственного экономического университета, кандидат экономических наук
191023, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, 21
тел.: +7(812)602-23-23 (доб. 7338)
e-mail: mlukin@mail.ru

Малевич Юлия Валерьевна – декан факультета торгового и таможенного дела, заведующий кафедрой таможенного дела Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор экономических наук, профессор
тел.: +7(812)767-19-03
e-mail: ymalevich@mail.ru;

Миллеров Евгений Владимирович – старший преподаватель кафедры административного и таможенного права, кандидат юридических наук
344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20
тел.: +7(863)262-06-76
e-mail: MillerovyEVEA@yandex.ru

Мозер Сергей Владимирович – заместитель начальника отдела перспективных таможенных технологий Департамента таможенного законодательства и правоприменительной практики Евразийской экономической комиссии, кандидат юридических наук
115114, г. Москва, ул. Летниковская, 2, стр. 1, стр. 2
тел.: +7(495)669-24-00
e-mail: moser@teloneum.ru

Мясников Анатолий Павлович – профессор кафедры административного и таможенного права Ростовского филиала Российской таможенной академии, доктор юридических наук, профессор
344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20
тел.: +7(863)262-06-76
e-mail: aitp@donrta.ru

Некрасов Дмитрий Викторович – директор Департамента таможенного законодательства и правоприменительной практики Евразийской экономической комиссии
115114, г. Москва, ул. Летниковская, 2, стр. 1, стр. 2
тел.: +7(495)669-24-00
e-mail: info-ndv@yandex.ru

Павлушкина Ольга Ивановна – заведующий отделом региональной экономики Всероссийского научно-исследовательского института экономики и нормативов, заслуженный работник сельского хозяйства Российской Федерации

344006, г. Ростов-на-Дону, пр. Соколова, 52
тел.: +7(863)263-24-77
e-mail: pavlyshkina@mail.ru

Панченко Виктор Иванович – профессор кафедры экономической теории и международных экономических отношений Ростовского филиала Российской таможенной академии, кандидат экономических наук, доцент
344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20
тел.: +7(863)263-01-09
e-mail: satori.07@mail.ru

Пластунок Ирина Александровна – доцент кафедры таможенного дела Санкт-Петербургского государственного экономического университета, кандидат экономических наук, доцент
тел.: +7(812)767-19-03
e-mail: plastounjak@mail.ru

Ракиша Наталья Станиславовна – доцент кафедры административного и трудового права Юго-Западного государственного университета, кандидат юридических наук, доцент
305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94
тел.: +7(4712)22-24-28
e-mail: nsraksha@yandex.ru

Солдатова Наталья Викторовна – доцент кафедры иностранных языков Ростовского филиала Российской таможенной академии, кандидат филологических наук, доцент
344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20
тел.: +7(863)262-36-29
e-mail: bsoldatov@rambler.ru

Стрекалов Сергей Васильевич – аспирант кафедры предпринимательства и внешнеэкономической деятельности Московского государственного технического университета им. Н.Э. Баумана
105005, г. Москва, ул. 2-я Бауманская, 5, стр. 1
тел.: +7(499)263-63-91
e-mail: S.strekalov14@gmail.com

Узнародов Дмитрий Игоревич – младший научный сотрудник Южного научного центра Российской академии наук, кандидат политических наук
344006, Ростов-на-Дону, пр. Чехова, 41
тел.: +7(863)266-64-26
e-mail: uzn-dmitrij@yandex.ru

Федоренко Дмитрий Николаевич – доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности Института правоохранительной деятельности Российской таможенной академии
140009, Московская обл., г. Люберцы, Комсомольский пр-т, 4
тел.: 8-926-776-46-25
e-mail: Dm-fed-mvd@yandex.ru

Фирсова Мария Владимировна – главный государственный таможенный инспектор отдела таможенных процедур и таможенного контроля Ростовской таможни, соискатель Высшей школы бизнеса Южного федерального университета
346720 г. Аксай, Аксайский проспект, 13а
тел.: 8-904-342-29-54
e-mail: 19.79.maria@mail.ru

Черная Анна Евгеньевна – старший научный сотрудник отдела региональной экономики Всероссийского научно-исследовательского института экономики и нормативов
344006, г. Ростов-на-Дону, пр. Соколова, 52
тел.: +7(863)263-24-77
e-mail: fyyf2701@mail.ru

Шевчук Пётр Сергеевич – профессор кафедры таможенных операций и таможенного контроля Ростовского филиала Российской таможенной академии, доктор технических наук, профессор
344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20
тел.: +7(863)262-49-15
e-mail: petr.shevchuk@mail.ru

Щерба Михаил Юрьевич – доцент кафедры таможенных операций и таможенного контроля Ростовского филиала Российской таможенной академии, кандидат технических наук
344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20
тел.: +7(863)262-49-15
e-mail: limit0712@yandex.ru

Щербина Анатолий Владимирович – доцент Ростовского-на-Дону филиала Всероссийского государственного института кинематографии им. С.А. Герасимова, кандидат исторических наук, доцент
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Московская, 43а.
тел.: 8-909-441-77-66
e-mail: nobus1967@yandex.ru

УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Рукопись статьи, сведения об авторах и согласие на размещение информации о публикации в научной электронной библиотеке eLIBRARY.RU принимаются до **07 ноября 2016 года**.

Контактный телефон: (863) 262-00-11

Факс: (863) 262-00-04 (с пометкой «для ОПКиВНИР»).

ПОЛОЖЕНИЕ

о порядке представления рукописей

авторами в журнал «Академический вестник Ростовского филиала
Российской таможенной академии»

1. Общие условия публикации

- 1.1. К публикации принимаются работы должностных лиц таможенных органов, профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений, аспирантов и докторантов в соответствии с рубриками журнала.
- 1.2. Все статьи, поступившие в редакцию журнала, проходят обязательное рецензирование.
- 1.3. Оплата за публикацию не предусмотрена.
- 1.4. Рукописи не возвращаются. Редакция оставляет за собой право литературной, орфографической и иной обработки текста статьи при ее подготовке к печати.

2. Рубрики журнала

Отрасли наук	Рубрики
08.00.00 – Экономические науки	1. Актуальные вопросы функционирования таможенной системы
	2. Проблемы экономической теории и методологии
	3. Национальная и мировая экономика
	4. Управление: вопросы теории и практики
	5. Информационные технологии в экономике
12.00.00 – Юридические науки	6. Нормативно-правовое регулирование таможенной деятельности
	7. Государство и право
13.00.00 – Педагогические науки	8. Методика и организация учебного процесса

3. Необходимые документы

- 3.1. Для публикации статьи в журнале необходимо прислать на e-mail редакции avestnik@donrta.ru следующую информацию:
 - а) сведения об авторах (в формате Word);
 - б) текст статьи (в формате Word);
 - в) скан Согласия на размещение информации о публикации в научной электронной библиотеке eLIBRARY.RU, подписанный всеми соавторами.
- 3.2. В имени каждого файла должна быть указана фамилия автора (авторов).
- 3.3. Печатный вариант статьи и оригинал Согласия, подписанные всеми соавторами, должен быть прислан по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский, 20 (с пометкой «Для ОПКиВНИР»).

4. Общие требования к статьям

- 4.1. Статья должна соответствовать критериям актуальности, научной новизны, а также ценности в теоретическом и/или прикладном аспектах.
- 4.2. На момент подачи статья не должна быть опубликована либо сдана в печать в других научных изданиях.
- 4.3. Авторы несут ответственность за достоверность приводимых статистических и иных данных, источников, цитат и т.д.

5. Структура статьи

- 5.1. Введение, где необходимо представить имеющиеся результаты в данной области исследования, цели и задачи работы.
- 5.2. Основная часть, которая может быть структурирована по подразделам (как правило, не более 3-х).
- 5.3. Заключение, в котором отражаются полученные результаты, соответствующие цели и задачам статьи.
- 5.4. Библиографический список.

6. Требования к оформлению статьи

- 6.1. Объем – 8–13 страниц, формат MS WORD, межстрочный интервал – полуторный, шрифт Times New Roman, размер шрифта 14.
- 6.2. Рабочее поле формата А 4: верхнее и нижнее – 2,5 см; левое – 3 см; правое – 2 см., абзацный отступ – 1,25 см.
- 6.3. Аннотация – 350–500 знаков с пробелами (3–5 предложений), несколько (5–8) ключевых слов к статье.
- 6.4. **На русском и английском языках представляются следующие элементы: фамилия, инициалы и полное наименование должности авторов, название статьи, аннотация и ключевые слова.**
- 6.5. Перед фамилиями авторов в левом верхнем углу указывается код УДК.
- 6.6. После названия доклада следует указать полное название и почтовый адрес организации.

7. Оформление таблиц

- 7.1. Таблицы должны быть выполнены в редакторе Microsoft Word (несканированные).
- 7.2. Таблицы размещаются внутри текста после ссылок на них, размеры таблицы не должны выходить за поля текста.
- 7.3. Таблицы должны быть пронумерованы, иметь название, расположенное над таблицей.

8. Оформление рисунков и формул

- 8.1. Количество графического материала (иллюстраций) должно быть минимально необходимым (не более 5).
- 8.2. Рисунки предоставляются отдельными файлами (в форматах .jpg (без сжатия) cdr, .tiff) с распечаткой и перечнем подрисовочных подписей. Имя файла должно указывать на номер рисунка в тексте статьи (например, draw_14.tif). Возможно предоставление рисунков в редакторе Word внутри текста статьи, только если рисунки сделаны в самом Word.
- 8.3. Рисунки должны быть четкие, не бледные и только черно-белые. Все обозначения на рисунках должны быть четкими и хорошо отличимыми друг от друга. Применение фоновых рисунков и заливки не рекомендуется.
- 8.4. Не допускается использование презентаций в качестве иллюстраций. Не допускается повторение содержания рисунков и таблиц в тексте статьи.
- 8.5. Все формулы должны быть набраны только в Microsoft Equation 3 внутри текста статьи. Формулы, содержащие только текст и математические символы и верхний/нижний индекс, должны быть набраны только обычным текстом (не в формульном редакторе). Символы во всех формулах должны быть одинакового размера и соответствовать размеру основного текста. Порядковый номер формулы ставится в круглых скобках справа от формулы у границы полосы набора.

9. Ссылки и библиографический список

- 9.1. Ссылки на используемые источники даются в тексте в квадратных скобках [].
- 9.2. Литература должна быть затекстовая, т.е. список литературы приводится в конце статьи в порядке упоминания источников в тексте и оформляется по ГОСТ Р 7.05.2008.