


ISSN 2307-5309



# **АЛТАЙСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК**

**Выпуск № 1 (13)  
2016**



# Алтайский юридический вестник

Научный журнал Барнаульского юридического института МВД России  
**№ 1 (13) 2016**

**Главный редактор:**

Анохин Ю.В., д-р юрид. наук, доцент

**Ответственный за выпуск:**

Авдюшкин Е.Г.

**Состав редакционного совета:**

Абызов Р.М., д-р юрид. наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ  
Анисимов П.В., д-р юрид. наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ  
Арыстанбеков М.А., д-р юрид. наук, доцент  
Афанасьев В.С., д-р юрид. наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ  
Герасименко Ю.В., д-р юрид. наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ  
Гончаров И.В., д-р юрид. наук, профессор  
Деришев Ю.В., д-р юрид. наук, профессор  
Кениспаев Ж.К., д-р филос. наук, доцент  
Ким Д.В., д-р юрид. наук, профессор  
Корякин И.П., д-р юрид. наук  
Мазунин Я.М., д-р юрид. наук, профессор  
Сумачев А.В., д-р юрид. наук, доцент  
Федулов Б.А., д-р пед. наук, профессор  
Шарапов Р.Д., д-р юрид. наук, профессор

**Состав редакционной коллегии:**

Анохина С.Ю., канд. юрид. наук, доцент  
Богуцкий А.В., канд. ист. наук, доцент  
Бублик И.Г., канд. юрид. наук, доцент  
Галиев Р.С., канд. юрид. наук  
Ермаков С.В., канд. юрид. наук  
Кругликова О.В., канд. юрид. наук  
Мягков А.В., канд. юрид. наук, доцент  
Семенюк Р.А., канд. юрид. наук, доцент  
Суверов Е.В., д-р ист. наук, доцент  
Титаренко А.П., канд. юрид. наук, доцент  
Чесноков А.А., канд. юрид. наук, доцент  
Шатилов С.П., канд. юрид. наук, доцент  
Яценко С.В., канд. юрид. наук

**Ответственный секретарь:**

Жолобова Ю.С.

Корректурa: С.В. Калининой, Ю.С. Жолобовой  
Компьютерная верстка: Ю.С. Жолобовой

Журнал зарегистрирован  
в Федеральной службе  
по надзору в сфере связи,  
информационных технологий и  
массовых коммуникаций.

Свидетельство  
о регистрации СМИ  
ПИ № ФС77-57487  
от 27.03.2014

Журнал включен в Перечень  
рецензируемых научных изданий,  
в которых должны быть  
опубликованы основные научные  
результаты диссертаций  
на соискание ученой степени канди-  
дата наук, на соискание ученой  
степени доктора наук

Включен в систему РИНЦ  
23.04.2013  
(договор № 245-04/2013)

Подписной индекс  
распространителя  
по договору подписки  
с ОАО «Роспечать» 70801

Учредитель: Барнаульский  
юридический институт МВД России.  
Свободная цена.

Адрес редакции, издателя,  
типографии: 656038, Алтайский  
край, г. Барнаул, Барнаульский  
юридический институт  
МВД России,  
ул. Чкалова, 49.  
[www.http://vestnik.buimvd.ru](http://vestnik.buimvd.ru).  
E-mail: [altvest@buimvd.ru](mailto:altvest@buimvd.ru)

Научно-исследовательский  
и редакционно-издательский отдел.

Подписано в печать 15.03.2016.  
Выход в свет 18.03.2016.  
Заказ № 74. Формат 60x84/8.  
Ризографирование.  
Усл. п.л. 17. Тираж 108 экз.

© Барнаульский юридический  
институт МВД России, 2016

# Altai Law Journal

Science Journal of Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

## № 1 (13) 2016

**Editor-in-Chief:**

Anokhin Yu.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),  
assistant-professor

**Responsible for Issue:**

Avdyushkin Ye.G.

**Editorial Advisory Board:**

Abyzov R.M., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),  
professor, Honored lawyer of Russia  
Anisimov P.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),  
professor, Honored lawyer of Russia  
Afanasiev V.S., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),  
professor, Honored lawyer of Russia  
Arystanbekov M.A., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor  
Gerasimenko Yu.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),  
professor, Honored lawyer of Russia  
Goncharov I.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor  
Derishev Yu.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor  
Kenispaev Z.K., Ph.D. (Doctor of Philosophical Sciences),  
assistant-professor  
Kim D.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor  
Koryakin I.P., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences)  
Mazin Ya.M., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor  
Sumachev A.V., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences),  
assistant-professor  
Fedulov B.A., Ph.D. (Doctor of Pedagogical Sciences),  
professor  
Sharapov R.D., Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor

**Editorial Review Board:**

Anokhina S.Yu., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),  
assistant-professor  
Bogutskiy A.V., Ph.D. (Candidate of Historical Sciences),  
assistant-professor  
Bublik I.G., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),  
assistant-professor  
Galiev R.S., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)  
Ermakov S.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)  
Kruglikova O.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)  
Myagkov A.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),  
assistant-professor  
Semenyuk R.A., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),  
assistant-professor  
Suverov E.V., Ph.D. (Doctor of Historical Sciences),  
assistant-professor  
Titarenko A.P., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),  
assistant-professor  
Chesnokov A.A., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),  
assistant-professor  
Shatilov S.P., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),  
assistant-professor  
Yatsenko S.V., Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)

**Executive Secretary:**

Zholobova Yu.S.

Proofreading: S.V. Kalinina, Yu.S. Zholobova  
Desktop publishing: Yu.S. Zholobova

The journal is registered  
in Federal Service  
for Supervision in the Sphere  
of Telecom, Information  
Technologies and Mass  
Communications.  
Registration certificate  
PI No. FS77-57487 dated  
27.03.2014.

The journal is included into the List  
of peer-reviewed scientific  
journals recommended by Higher  
Attestation Commission  
for publishing of major results  
of dissertations for the degree of Ph.D.  
(Doctor and Candidate of sciences)

Journal indexing:  
RINTS contract  
No. 245-04/2013 (23.04.2013)

Subscription index  
in the catalog  
of «RosPechat»  
Agency Ltd is 70801

Founder: Barnaul Law  
Institute of the Ministry  
of the Interior of Russia.  
Uncontrolled price.

Address of editor, editor's  
and printing office: 656038,  
Altai territory,  
Barnaul, Barnaul Law  
Institute of the Ministry  
of the Interior of Russia,  
Chkalovastr., 49.  
www. <http://vestnik.buimvd.ru>.  
E-mail: [altvest@buimvd.ru](mailto:altvest@buimvd.ru)

Research-evaluation  
and publishing department.

Passed for printing 15.03.2016.  
Issue date 18.03.2016.  
Order 74. Format 60x84/8.  
Conventional printed sheets 17.  
Issue 108 copies.

© Barnaul Law Institute  
of the Ministry of the Interior  
of Russia, 2016

## СОДЕРЖАНИЕ

### ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<i>Антропов В.М.</i> Правовое регулирование применения оружия полицией и жандармерией Российской империи в конце XIX – начале XX вв. ....	7
<i>Иванов Д.В.</i> Государственно-правовой подход к борьбе с преступностью на северо-западе РСФСР в 1920-1950-е гг.: история проблемы.....	12
<i>Старцев А.В., Сизова А.А.</i> Реформа городского самоуправления и ее реализация в Алтайском (горном) округе во второй половине XIX – начале XX вв. ....	20
<i>Шатилов С.П.</i> Организационно-структурные изменения органов прокуратуры и основные направления ее надзорной деятельности в годы Великой Отечественной войны .....	27

### ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

<i>Абызова Е.Р.</i> «Электронное государство» как институциональная основа правопорядка в информационном обществе .....	32
<i>Анохин Ю.В., Дуров А.И.</i> Гарантии прав человека как важнейший показатель законности.....	37
<i>Верхогляд Я.Е.</i> Актуальные проблемы государственно-правовой политики в сфере противодействия экстремизму на федеральном и региональном уровнях нормотворчества.....	43
<i>Остапович И.Ю.</i> Конституционный Суд Российской Федерации и единство судебной практики.....	48

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

<i>Бачурин А.Г.</i> Вопросы взаимодействия полиции, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторов публичных мероприятий .....	54
<i>Булавчик В.Г.</i> Аспекты изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел .....	59
<i>Гришаков А.Г., Прибытко Ю.А.</i> Незаглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведений, касающихся частной жизни граждан или затрагивающих их честь и достоинство, как обязанность участковых уполномоченных полиции... ..	62
<i>Равнюшкин А.В., Щеглов А.И.</i> О проблемах реализации участковыми уполномоченными полиции обязанностей по выявлению притонов для незаконного потребления наркотических средств.....	66

### УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ, УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Галахов С.С.</i> К вопросу о понятии криминологического предупреждения экстремизма, противодействия экстремистской деятельности .....	70
<i>Геворкян А.М.</i> Спорные вопросы, относящиеся к совокупности преступлений в свете изменения и дополнения уголовного закона .....	77
<i>Савушкин С.М.</i> Некоторые проблемы классификации осужденных к лишению свободы в зависимости от степени их исправления .....	83
<i>Яковлева Е.А.</i> Квалификация приобретения поддельного официального документа .....	87

### УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА, СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА, ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

<i>Давыдов С.И., Пашаева Э.Х.</i> О судебной практике, связанной с оценкой результатов повторных проверочных закупок при принятии процессуальных решений по делам о незаконном сбыте наркотических средств.....	90
<i>Кузнецова С.М.</i> Субъекты контроля (надзора) за исполнением представления следователя по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления.....	96

<i>Лукьянова А.А.</i> Исторический аспект возникновения задержания как меры принуждения в российском праве .....	100
<i>Михалева Д.А.</i> Особенности этапа предварительной проверки материалов по фактам фиктивной постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации .....	105

## **ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

<i>Годдард И.А.</i> Трансграничные ЕРС/ЕРСМ-контракты как средство договорного регулирования трансграничной строительной деятельности.....	110
<i>Хужин А.М., Ершов Н.Н.</i> Общая теория цивилистики как перспективное научное направление .....	118
<i>Черепанова О.С.</i> Возмещение и компенсация вреда, причиненного правомерными действиями правоохранительных органов .....	122
<i>Шухарева А.В.</i> Институт недействительности решений собраний: общетеоретический аспект .....	127

## CONTENTS

### HISTORY OF STATE AND LAW

<i>Antropov V.M.</i> Legal Regulation for Using of Weapons by the Police and Gendarmerie of the Russian Empire in the Late XIX – Early XX Centuries .....	7
<i>Ivanov D.V.</i> State-Legal Approach to Fight against Crime on North-West of the Russian Soviet Federative Socialist Republic (RSFSR) in the 1920-1950s: Background of the Problem ..	12
<i>Startsev A.V., Sizova A.A.</i> Reform of the Municipal Government and its Implementation in Altai (Mining) District in the Latter Half of the 19 <sup>th</sup> – the Early 20 <sup>th</sup> Centuries .....	20
<i>Shatilov S.P.</i> Organizational and Structural Changes of the Prosecutions Authorities and the Principal Directions of its Supervisory Activities during the Great Patriotic War .....	27

### STATE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS

<i>Abizova E.R.</i> «E-government» as the Institutional Framework for the Rule of Law in the Information Society .....	32
<i>Anokhin Yu.V., Durov A.I.</i> Human Rights Guarantees as the Most Important Indicator of Legitimacy .....	37
<i>Verhoglyadov Ya.E.</i> Topical Issues of State Legal Policy in the Sphere of Counteraction to Extremism at Federal and Regional Levels of Rulemaking .....	43
<i>Ostapovich I.Yu.</i> Constitutional Court of the Russian Federation and Unity of Jurisprudence .....	48

### ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCESS

<i>Bachurin A.G.</i> Interaction Matters of Police, Executive Bodies of Subjects of the Russian Federation, Local Authorities and Organizers of Public Events.....	54
<i>Bulavtchik V.G.</i> Aspects of the Study of Public Opinion about the Activities of Internal Affairs Agencies.....	59
<i>Grishakov A.G., Pribytko Ju.A.</i> Non-Disclosure of Information Constituting a State and other Secret Protected by Law or Information Concerning the Private Life or Affecting their Honor and Dignity as the Duty of the Precinct Police Officers.....	62
<i>Ravnyushkin A.V., Shcheglov A.I.</i> The Challenges of Implementation of the Precinct Authorized Police Duties on Identification of Brothels for Illegal Consumption of Narcotic Drugs.....	66

### CRIMINAL LAW, CRIMINOLOGY, PENAL LAW

<i>Galakhov S.S.</i> Notion of Prevention of Extremism, Countering Criminological Extremist Activity.....	70
<i>Gevorkyan A.M.</i> Issues Concerning the Aggregate of Crimes in the Light of Amending the Criminal Statute .....	77
<i>Savushkin S.M.</i> Some Problems of Classification of Sentenced to Persons to Imprisonment, Depending on the Degree of their Correction .....	83
<i>Yakovleva E.V.</i> Qualification of Acquisition of Forged Official Document.....	87

## **CRIMINAL PROCEDURE, CRIMINALISTICS, FORENSICS ENQUIRY, INVESTIGATIVE ACTIVITY**

<i>Davydov S.I., Pashaeva E.Kh.</i> About the Judicial Practice Connected the Evaluation of the Results on the Repeated Purchase of Tests in Taking Procedural Decisions on the Illegal Drug Dealing Cases.....	90
<i>Kuznetsova S.M.</i> Subjects of Control (Supervision) over the Implementation of Investigator's Report for Elimination of Circumstances Conducive to Crime.....	96
<i>Lukyanova A.A.</i> Historical Aspect of the Emergence of Detention as Coercive Measures in the Russian Law .....	100
<i>Mikhaleva D.A.</i> Specifics of the Stage of Preliminary Examination of Materials of the Facts of Sham Registration of a Foreign Citizen or a Stateless Person at a Place of Stay in a Living Quarter in the Russian Federation.....	105

## **CIVIL LEGAL RELATIONS**

<i>Goddard I.A.</i> Trans-border Model Contracts as a Means for Contractual Regulation for Trans-border Construction Activities.....	110
<i>Khuzhin A.M., Ershov N.N.</i> General Theory of Civil Law as a Promising Scientific Direction .....	118
<i>Cherepanova O.S.</i> Indemnification and Compensation for Damage, Caused by the Legitimate Actions of Law Enforcement Authorities .....	122
<i>Shukhareva A.V.</i> Institute of Invalidity of Meetings Solutions: General-Theoretical Aspect....	127



# История государства и права

УДК 351.753:351.74

**В.М. Антропов**

адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

e-mail: altai\_police@mail.ru

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИМЕНЕНИЯ ОРУЖИЯ ПОЛИЦИЕЙ И ЖАНДАРМЕРИЕЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

*В статье рассматриваются вопросы применения оружия чинами полиции и жандармерии Российской империи, анализируются нормативные правовые акты, регулирующие данную меру государственного принуждения, в первую очередь «Правила употребления полицейскими и жандармскими чинами в дело оружия» (1879). Также дается краткая характеристика образцов огнестрельного и холодного оружия, состоявшего на вооружении правоохранительных органов в рассматриваемый период.*

*Ключевые слова: полиция, жандармерия, государственное принуждение, применение оружия, отражение нападения, задержание преступников, преследование арестантов.*

**V.M. Antropov**

a postgraduate student of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

e-mail: altai\_police@mail.ru



## LEGAL REGULATION FOR USING OF WEAPONS BY THE POLICE AND GENDARMERIE OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE LATE XIX – EARLY XX CENTURIES

*In this article the questions of the use of weapons by ranks of police and gendarmerie of the Russian Empire are considered, the laws and regulations regulating this public enforcement measures are analyzed, first of all «Rules of the use of weapons by ranks of police and gendarmerie» (1879). Also there is a brief description of models of fire and cold arms adopted by law enforcement agencies during the considered period.*

*Key words: police, gendarmerie, public enforcement, use of weapons, holding of an attack, detention of criminals, pursuit of prisoners.*

Успешная реализация правоохранительной функции государства невозможна без применения мер государственного принуждения. С целью защиты интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств органы внутренних дел имеют в своем распоряжении арсенал специальных средств. Одним из

действенных средств силового принуждения правонарушителей к исполнению закона является состоящее на вооружении правоохранительных структур огнестрельное оружие.

В Российской империи вооружение полицейских огнестрельным оружием началось во второй половине XIX в. Это было связано, в первую



очередь, с участвовавшими актами террора в отношении представителей власти<sup>1</sup>.

В августе 1859 г. для Санкт-Петербургской столичной полиции были закуплены французские шпилечные револьверы «Лефаше», затем этими револьверами вооружались «все классные чины как городских, так и уездных полиций». Впоследствии основным кобурным оружием полицейских и жандармов стали револьверы «Смит-Вессон», приобретаемые в США. Всего из Америки поступило более 250 тыс. экземпляров [6, с. 51]. Кроме этого, по заказу Министерства внутренних дел путем фабричной переделки на Тульском оружейном заводе было изготовлено определенное количество «Смит-Вессонов» с укороченным стволом для скрытого ношения под одеждой [12, с. 54]. В начале XX в. российская жандармерия получила на вооружение автоматические пистолеты «Браунинг». Для Московской столичной полиции и Отдельного корпуса жандармов в 1908-1914 гг. было закуплено свыше 11 тыс. этих бельгийских пистолетов [22, с. 77-79, 98]. Вместе с тем потребности органов полиции в вооружении в ряде случаев удовлетворялись не в полной мере. К примеру, в 1896 г. на 72 городских Томской городской полицейской команды приходилось всего 19 револьверов [13, с. 85].

Длинноствольным огнестрельным оружием были вооружены нижние чины конно-полицейской стражи и строевых подразделений жандармерии. До 1906 г. они имели на вооружении однозарядные винтовки системы Бердана драгунского и пехотного образцов. Затем «берданки» были заменены японскими винтовками «Арисака», а в июле 1916 г. «по требованию военных властей» – французскими винтовками системы Гра.

Личным холодным оружием полицейских являлась драгунская шашка образца 1881/1909 гг. [19, с. 95]. В 1913 г. ей на смену пришла пехотная сабля образца 1913 г. [10, с. 71]. В 1907-1910 гг. рядовые и унтер-

офицеры жандармерии (кроме вахмистров) носили кинжалы с изогнутыми клинками – бубуты.

Принятие на вооружение полиции перечисленных образцов огнестрельного и холодного оружия вызвало необходимость правового регулирования его применения. Ординарный профессор кафедры полицейского права Императорского Московского университета И.Т. Тарасов писал: «Лучшею общею полицией считается полиция не вооруженная, но раз она вооружена с головы до ног не только холодным, но и огнестрельным оружием, то употребление в действие этого оружия должно быть тотчас же нормировано законом» [21].

Соответствующий закон Российской империи «О правилах употребления полицейскими и жандармскими чинами в дело оружия» был принят 10 октября 1879 г. Он стал первым нормативным правовым актом, прямо и непосредственно регламентировавшим такую крайнюю меру государственного принуждения, как применение оружия сотрудниками правоохранительных органов [9, с. 40]. В соответствии с ним применение («употребление») оружия разрешалось как отдельным чинам, так и полицейским и жандармским подразделениям, участвовавшим в «восстановлении порядка».

Действовавший самостоятельно полицейский или жандарм мог применять оружие в следующих случаях:

- 1) для отражения всякого вооруженного на него нападения;
- 2) отражения нападения хотя бы и невооруженного, но совершенного несколькими лицами или даже одним лицом, но при таких обстоятельствах и условиях, когда никакое иное средство защиты не было возможно;
- 3) обороны других лиц от застигнутого полицейским или жандармским чином нападения, угрожающего жизни, здоровью или неприкосновенности тех лиц;
- 4) при задержании преступника, когда он будет препятствовать сему указанными выше насильственными действиями или когда невозможно будет преследовать или настичь убегающего;
- 5) для преследования арестанта, бежавшего из тюрьмы или из-под стражи, когда невозможно настичь его или когда он противится задержанию предусмотренными выше насильственными действиями [3].

Каждый сотрудник, «употребивший в дело» оружие, обязан был доложить об этом своему непосредственному начальнику.

<sup>1</sup> В 1878-1879 гг. были убиты шеф жандармов Н.В. Мезенцов, адъютант Киевского губернского жандармского управления Г.Э. фон Гейкинг, Харьковский губернатор Д.Н. Кропоткин, совершены покушения на Санкт-Петербургского градоначальника Ф.Ф. Трепова, товарища Киевского губернского прокурора М.М. Котляревского, шефа жандармов А.Р. Дрентельна; в 1881 г. после серии неудачных покушений (в 1866, 1867, 1879, 1880 гг.) был убит император Александр II; в 1882-1883 гг. жертвами террористов стали прокурор Киевского военно-окружного суда В.С. Стрельников, инспектор Санкт-Петербургского охранного отделения Г.П. Судейкин, возглавлявший тайную полицию империи.

Применение оружия в составе подразделений («команд») зависело от усмотрения полицейского начальства, распорядившегося на месте беспорядков и имевшего право определять период времени, по истечении которого могло начаться «действие оружием». Предварительно должны были быть предприняты все меры по «усмирению беспорядков», а непосредственно перед применением оружия необходимо было «троекратно и громогласно предупредить» об этом неповинующихся. Предупреждение не делалось лишь в случаях, когда совершались нападения на команду или «когда окажется нужным спасти жизнь лиц, подвергнувшихся насилиям со стороны возмущившихся» [5].

В ряде подразделений полиции и жандармерии были изданы локальные нормативные акты, в которых детализировались, конкретизировались и понятным для нижних чинов языком разъяснялись требования законодательства в отношении применения оружия. В «Наставлении нижним чинам дополнительного штата Московского губернского жандармского управления» (1895) указывалось: «Огнестрельное оружие должно быть употребляемо только тогда, когда действие холодным оружием представляется недостаточным. Отправляясь на службу, жандарм должен иметь револьвер незаряженным, за исключением тех случаев, когда на то последует особое приказание... начальника, но патроны должны находиться при нем» [14, с. 71]. «Инструкция чинам Киевской сыскной полиции» (1905) напоминала, что «полицейский чин обязан о всех обстоятельствах и последствиях употреблении им в дело оружия доносить, при первой к тому возможности, ближайшему начальству. При употреблении в дело оружия чины полиции обязаны соблюдать должную осторожность, строго сообразуясь в каждом отдельном случае с обстоятельствами, чтобы без крайней необходимости не нанести вреда в особенности же лицам посторонним» [8].

Уголовное уложение, утвержденное 22 марта 1903 г. и частично вступившее в силу в июне 1904 г. [17, с. 265, 271], содержало ряд общих норм о правомерности причинения вреда при применении оружия должностными лицами, участвовавшими в обеспечении правопорядка. В диспозициях ст. 44-46 были перечислены следующие обстоятельства, при которых деяние «не почитается преступным»: исполнение закона; исполнение приказа; необходимая оборона; крайняя необходимость. В этом, по мнению А.Г. Брагиной, проявлялась нетерпимость государства к любым посягательствам на

его представителей, в т.ч. чинов полиции [2, с. 22].

Обучение полицейских обращению с оружием осуществлялось в рамках профессиональной подготовки. Кандидаты на должности городских и околоточных надзирателей в обязательном порядке изучали различные системы револьверов и винтовок, их сборку и разборку. Также проводились практические занятия по стрельбе, фехтованию на шашках и рубке лозы [16, с. 41]. В соответствии с расписанием занятий, содержащимся в «Инструкции чинам рот Санкт-Петербургской столичной полиции» (1907), личный состав указанных подразделений еженедельно изучал следующие дисциплины: фехтование и действие холодным оружием (по пятницам); устройство, обращение и действие огнестрельным оружием (по субботам) [7, с. 138-139].

Особую актуальность вопрос применения оружия сотрудниками полиции и жандармерии приобрел в период первой русской революции, когда на них началась настоящая охота как со стороны террористов-одиночек, так и организованных экстремистских групп, таких как «боевое крыло» социал-демократической партии, члены которого принимали активное участие не только в революционных событиях, но и в многочисленных экспроприациях – «эксах», зачастую сопровождавшихся убийствами государственных служащих [1, с. 22]. Лидер большевистской фракции РСДРП В.И. Ульянов (Ленин) открыто заявлял: «Убийство шпионов, полицейских, жандармов, взрывы полицейских участков, освобождение арестованных, отнятие правительственных денежных средств для обращения их на нужды восстания – ...каждый отряд революционной армии должен быть немедленно готов к таким операциям» [11, с. 342]. С этой целью создавались «рабочие военно-революционные трибуналы», по «приговорам» которых расстреливались полицейские и жандармы. При этом убийства совершались не только для «устрашения властей», но и для завладения оружием. Только в период с ноября 1905 г. по апрель 1906 г. было убито 288 и ранено 383 полицейских. Всего в 1906-1907 гг. погибли свыше 4 тыс. и получили ранения около 5 тыс. должностных лиц, в основном сотрудников правоохранительных органов [4].

Так, в Алтайском округе Томской губернии в 1905-1907 гг. значительно возросло число незаконных порубок казенного леса. Крестьяне и мещане выезжали в леса целыми артелями, на

сотнях подвод, нередко в сопровождении вооруженной охраны, в задачи которой входило оказание сопротивления лесной страже, полиции и воинским командам, высылаемым для пресечения беспорядков. Властями были зафиксированы десятки случаев открытого противостояния. В частности, в с. Ново-Обнинском Ново-Обнинской волости Бийского уезда был ранен из ружья полицейский пристав 3-го стана Алексеев, проводивший дознание по факту самовольной порубки [18, с. 55].

Аналогичная ситуация складывалась и в европейской части России. Приведем лишь один характерный пример. В июне 1908 г. в г. Тамбове агенты жандармской полиции, осуществлявшие наблюдение за двумя подозреваемыми в подготовке убийства одного из должностных лиц, обратились за содействием к городовому. Вот как излагала дальнейшие события газета «Тамбовский край»: «Городовой Тихонов, бросившись к злоумышленникам, хотел остановить их, но один из них, все время державший руку в кармане брюк... быстро выхватил револьвер и произвел в Тихонова один за другим три выстрела, ранив его в шею... с повреждением ключицы, в левую руку и правую ногу. Тихонов упал, а злоумышленники в этот момент, воспользовавшись происшедшим среди жандармских агентов замешательством, бросились бежать в разные стороны» [15]. Примечательно, что городового ранил эсер А.А. Антонов – впоследствии активный участник гражданской войны и предводитель крестьянского восстания на Тамбовщине в 1921 г.

Однако, несмотря на революционные события, существенных изменений в правовом регу-

лировании применения оружия не произошло. «Инструкция об употреблении оружия полицейскими и жандармскими командами», утвержденная 23 апреля 1908 г., как и ранее, предписывала приступать к действию оружием «...не иначе, как исчерпав все зависящие от него средства к усмирению неповинующихся», которых, кроме того, необходимо было «троекратно громкогласно предупредить». Эти предписания, впрочем, не распространялись на случаи нападений на команду, насильственного разрушения имущества, «зажигательства», убийства и сопротивления задержанию. Инструкция запрещала производить холостые выстрелы и стрельбу вверх для предупреждения неповинующейся толпы.

Безусловно, следует признать, что имелись случаи неправомерного применения оружия чинами полиции и жандармерии. При этом следует согласиться с В.В. Черниковым, полагающим, что основными причинами этого являлись не «плохие» инструкции или законы, а неумелое их исполнение [20, с. 43].

Таким образом, большинство нормативных правовых актов, регламентировавших применение оружия полицией и жандармерией Российской империи в конце XIX – начале XX вв., содержало достаточно четкие и однозначные формулировки, при помощи которых законодатель стремился избежать их произвольного понимания правоприменителями. В то же время правовое регулирование данной сферы не в полной мере отвечало складывающейся социально-политической обстановке в России и не позволяло правоохранительным органам адекватно реагировать на ее изменения.

### Литература

1. Антропов В.М. Роль жандармских учреждений в борьбе с социал-демократическим подпольем на территории Томской губернии в начале XX века (по материалам Барнаульского уезда) // Известия Алтайского государственного университета. 2015. № 4. Т. 2.
2. Брагина А.Г. Уголовная ответственность за оскорбление представителя власти: монография. Барнаул: БЮИ МВД России, 2008.
3. Временные правила употребления полицейскими и жандармскими чинами в дело оружия: закон Российской империи от 10 октября 1879 года // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. LIV. № 60066.
4. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 767. Оп. 1. Д. 293. Л. 51.
5. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. СПб., 1883. Т. III. URL: <http://base.garant.ru/3988988/58/> (дата обращения: 14.12.2015).
6. Жук А.Б. Стрелковое оружие. М., 1992.
7. Игошин Н.А. Особенности комплектования и профессиональной подготовки органов полиции в России XIX – начала XX века (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004.
8. Инструкция чинам Киевской сыскной полиции, составленная заведующим сыскной частью Киевской городской полиции Георгием Рудым по распоряжению Киевского полицмейстера Цихоцкого и одобрена прокурором окружного суда 3 января 1905 года. URL: [10](http://homo-</a></li></ol></div><div data-bbox=)

sapiens.com.ua/materiali/arkhivni-dokumenti/instruktsiya-chinam-kievskoj-sysknoj-politsii-izvlecheniya-ot-3-yanvarya-1905-goda (дата обращения: 10.01.2016).

9. Князьков А.С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998.

10. Кулинский А.Н. Русское холодное оружие военных, морских и гражданских чинов 1800-1917 гг.: определитель. СПб., 1994.

11. Ленин В.И. Полн. собр. соч. М., 1960. Т. 11.

12. Монетчиков С. Русские револьверы «Смит-Вессон» // Братишка. 2008. Ноябрь.

13. Москвитин Ю.Н. Полиция Томской губернии в 1867-1917 гг. (устройство, численность и материальное обеспечение служащих): монография. Барнаул: БЮИ МВД России, 2006.

14. Наставление нижним чинам дополнительного штата Московского губернского жандармского управления // Лен К.В. История органов внутренних дел России. Барнаул: БЮИ МВД России, 2006.

15. Поранение городского при преследовании злоумышленников // Тамбовский край. 1908. 13 июня.

16. Приложение ко Всеподданнейшему отчету по Санкт-Петербургскому градоначальству за 1909. СПб., 1911.

17. Российское законодательство X-XX веков: в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. М., 1994. Т. 9.

18. Тяпкин М.О., Антропов В.М. Историко-правовая характеристика участия полиции Томской губернии в охране лесов в начале XX века // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2015. № 11.

19. Ульянов И.Э. Регулярная пехота 1855-1918. М., 1998.

20. Черников В.В. Юридическая конструкция силы в полицейском законодательстве России // Юридическая техника. 2013. № 7. Ч. 2.

21. Банікевич І.В. Правове регулювання застосування сили співробітниками правоохоронних органів. Харків, 2001.

22. Vanderlinden A. The FN Browning Model 1903 // American Rifleman. 2011. August.

УДК 343.97+323(470.2)

**Д.В. Иванов**

Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии  
e-mail: SaW357@mail.ru

## ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОДХОД К БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА СЕВЕРО-ЗАПАДЕ РСФСР В 1920-1950-Е ГГ.: ИСТОРИЯ ПРОБЛЕМЫ

*В статье рассматривается становление института борьбы с преступностью как важнейшего элемента антикриминальной мощи Советского государства. На основе анализа нормативных правовых актов, юридической литературы и архивных материалов делается вывод о том, что борьба с преступностью в советской России в 20-50-е гг. не отличалась системностью и не получила своего полного организационно-правового оформления ни как самостоятельный раздел социальной политики государства, ни как специальная часть уголовной политики.*

*Ключевые слова: преступность, борьба с преступностью, социальная и уголовная политика, межведомственные совещания.*



**D.V. Ivanov**

St. Petersburg named after V.B. Bobkov branch  
of the Russian Customs Academy  
e-mail: SaW357@mail.ru

## STATE-LEGAL APPROACH TO FIGHT AGAINST CRIME ON NORTH-WEST OF THE RUSSIAN SOVIET FEDERATIVE SOCIALIST REPUBLIC (RSFSR) IN THE 1920-1950S: BACKGROUND OF THE PROBLEM

*The article discusses the establishment of the institute in the fight against crime as an essential element of anti-crime power of the Soviet state. The author concludes that the fight against crime in Soviets in the 1920-1950s was not systematic, was not fully institutionally and legal formed neither as an independent part of social policy nor as a special part of the criminal policy. It is on the basis of analysis of normative legal acts, legal literature and archival materials.*

*Key words: criminality, fight against criminality, social and criminal policy, interdepartmental meetings.*

В советской уголовно-правовой доктрине довольно устойчиво господствовал концепт о целевом предназначении института борьбы с преступностью, смысл которого заключался в обеспечении господства закона и справедливости. Именно при таком подходе вся процессуалистика и инфраструктура борьбы с преступностью как бы «напрашивались» на рассмотрение её как неотъемлемой самостоятельной и важнейшей внутренней функции государства. Вместе с тем становление института борьбы с преступностью в советской России, его проявление в различных регионах страны происходило и в сложных политиче-

ских и социально-экономических условиях, в обстановке непростых общественных отношений. Особенно противоречиво государственно-правовой подход к определению целей и задач, содержания и направленности борьбы с преступностью в стране проявился в 20-50-х гг.

Обращаясь к этому периоду и стремясь понять специфику и особенности деятельности государства и общества в лице их уполномоченных органов и организаций по борьбе с преступностью, следует подчеркнуть два обстоятельства.

Во-первых, очерченность данного периода не смертью И.В. Сталина или историческим

XX Съездом КПСС, а временем начала принципиальных перемен в судоустройстве, принципах осуществления правосудия, связанных с принятием в декабре 1958 г. Основ законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик и последующим за этим принятием Положений о судоустройстве, а также Положения о военных трибуналах [19, с. 154]. Законом СССР от 25 декабря 1958 г. были также утверждены Основы уголовного законодательства и уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик [6, с. 133]. Перемены коснулись судов всех уровней и прокурорских органов [7, с. 33]. По существу завершилась эпоха «кампанейского правосудия» (П. Соломон), или «политической юстиции» (В.Н. Кудрявцев, А.И. Трусов).

Во-вторых, в этом периоде одновременно с созданием принципиально иных, чем до 1917 г., организационно-правовых основ борьбы с преступностью происходил интенсивный поиск властями (методом «проб и ошибок») наиболее пригодных механизмов общей её организации в мирное, военное и послевоенное время. В переходные, перестроечные годы такой опыт имел огромное значение, т.к. позволял осуществлять своеобразные «замеры» ресурсных возможностей сложившейся на данный момент системы предупреждения преступности и борьбы с ней.

Анализ архивных материалов и юридической литературы советского и постсоветского периодов дает основание сделать вывод о том, что в эти годы государственно-правовые подходы к борьбе с преступностью были ориентированы на осуществление тотального и всеобъемлющего контроля.

В.В. Лунеев, более предметно исследовавший содержание тотального контроля в СССР и его «антикриминогенную» функцию, утверждает, что большевистское руководство находилось буквально «в плену» представлений (частично подкрепленных показателями относительно низкого уровня уголовной преступности и даже её сокращением) о будто бы универсальных возможностях этого подхода [8, с. 76-81]. А.Д. Бойков, напротив, считал, что в высших кругах руководства страны в эти годы политика борьбы с преступностью либо не осознавалась в качестве самостоятельной проблемы, либо отличалась крайней нестабильностью. В ходу была тактика «закручивания гаек», ужесточения режима [1, с. 32-33]. А.Н. Голиков был убежден, что авторитарные режимы в принципе не приемлют каких-либо покушений на авторитет вла-

сти, даже если они исходят от преступных элементов, создавая при этом громоздкую машину принуждения [5, с. 32].

При таком подходе было вполне оправдано существование различных взглядов типа теории «опасного состояния», которая, по оценке А.Я. Эстрина, содержала концепцию борьбы с «уголовной неблагонадежностью». Он писал: «Государственная власть может охранять поддерживаемый ею правопорядок двояко: или применяя заранее установленные в УК за совершение определенных деяний меры к совершителям этих преступных деяний, или же применяя меры социальной защиты к лицам “уголовно-неблагонадежным”, даже при отсутствии повода для предъявления обвинения в конкретном преступном деянии, причем критерием для определения интенсивности меры социальной защиты должна служить исключительно степень опасности “уголовно-неблагонадежного лица”» [36, с. 92]. Позже советские юристы осудят подобную теорию, которая, как им представлялось, была выстроена с помощью одностороннего догматико-нормативного подхода к анализу социальной действительности, «что приводило к поверхностному комментаторству сложных социально-правовых явлений» [21, с. 5].

В начале функционирования советских органов власти и управления сведения о преступности в РСФСР, равно как и по Петрограду и губернии, отличались неполнотой и бессистемностью, особенно за 1917-1921 гг. Об этом достаточно подробно писали В.В. Лунеев, М.Ю. Гутман, В.И. Мусаев, Н.С. Крапивина, А.А. Одинцов, Н.П. Маюров и др. Известно, что с улучшением общей системы учета преступлений уже в 1920 г. появляются более содержательные сведения о преступности, а не только о числе осужденных. Поэтому вряд ли можно поддержать вывод В.В. Лунеева о том, что «никакого учета их (убийств, ранений, бандитских налетов, разбоев и др. – авт.) в этот период по России не велось» [8, с. 56]. Например, подводя итоги борьбы с преступностью в РСФСР за первые пять лет советской власти, отмечалось, что уже в 1920 г. центром контролировалось до 85% территории РСФСР и, по данным с мест, в этом же году было зафиксировано около 323 тыс. преступлений, из которых 57% были раскрыты [24, с. 55]. Речь шла и о тяжелых преступлениях, которые всегда учитывались в первую очередь и о которых незамедлительно докладывалось по инстанциям.

Так, в Ленинградской области за 1948-1952 гг. было зарегистрировано почти 8,5 тыс.

преступлений, в числе которых фиксировалось более 260 убийств, свыше 265 грабежей и других тяжких преступных деяний [10, л. 50]. В Ленинграде в 1956-1957 гг. только по линии уголовного розыска было зарегистрировано 171 убийство и 1 042 разбойных нападения. Всего же по этой линии в 1956 и 1957 гг. было зарегистрировано 10,7 тыс. и 10,8 тыс. преступлений соответственно [11, л. 1]. В эти же годы за наиболее опасные преступления Ленинградским областным судом (ЛОС) и народными судами области было осуждено почти 5,5 тыс. человек, причем если в 1956 г. за убийства было осуждено 45 человек, то в 1957 г. уже 68 человек, из которых 24 человека приговорены к высшей мере наказания [25, л. 32-33]. Вместе с тем руководство Верховного Суда РСФСР обращало внимание на то, что никаких обобщений и изучений состояния преступности по этим категориям дел областным судом не делалось [25, л. 33].

Из исследования видно также, что на местах, в регионах, органы власти с первых лет своего руководства не занимались не только долгосрочными, но и сравнительно кратковременными прогнозами состояния, динамики и структуры антиобщественных явлений и, как следствие, в борьбе с ними «били по площадям» вместо избирательных и точечных ударов.

В.В. Лунеев отмечал, что в РСФСР-СССР, «условно принимая тенденции судимости за тенденции преступности», обосновывали и развивали тезис о способности социалистического государства успешно бороться с «пережиточной» преступностью [8, с. 58]. Этот тезис «работал» на большевистскую концепцию о постепенном сокращении, а затем и полной ликвидации преступности. С.С. Остроумов писал по этому поводу следующее: «Достаточно сказать, что если число лиц, осужденных за преступления в СССР в 1928 г., принять за 100%, то в 1955 г. оно уменьшилось до 63%, причем соответственно число осужденных за убийство снизилось до 55%, а за хулиганство – до 74%. При этом надо учитывать, что за эти тридцать лет население СССР не только не уменьшилось, но возросло со 147 до 200 млн человек» [17, с. 268].

Значение прогнозов в борьбе с преступностью в исследуемый период было трудно переоценить. Так, довольно отчетливая «специализация» уголовного мира в начале 1920-х гг., своевременно подмеченная немногими криминологами и практиками, повлияла и на специализацию органов борьбы с ним. Юрист В.Л. Санчов писал в 1925 г.: «...Полное разделение труда, узкая специализация, обеспечивающая высокую

квалификацию, – вот тот фундамент, на котором должно базироваться обучение работников розыскных органов» [22, с. 37]. Начальник Ленинградского уголовного розыска Л. Петржак в этот же период отмечал, что они в Ленинградском уголовном розыске к середине 1920-х гг. уже перестроили свои ряды, придерживаясь принципа специализации «потому, что жизнь требовала этого» [18, с. 36].

В хронологических рамках анализируемого нами первого периода реализация принципа специализации борьбы с преступностью продолжалась и далее. Приказом НКВД СССР от 29 сентября 1937 г. объявлялся штат только что созданного Отдела Управления РКМ Ленинградской области по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (ОБХСС) [12, л. 348-349]. Приказом НКВД СССР от 31 декабря 1938 г. при ОУР УРКМ УНКВД СССР по Ленинградской области создавалось Разведывательное отделение и объявлялись его негласные штаты [13, л. 333]. В конце августа 1939 г. циркуляром ГУРКМ НКВД СССР № 175 в отделе (область) и отделении (город) уголовного розыска организовывались отделения и группы оперативного розыска [14, л. 175-176].

В Ленинградском областном суде в начале 1950-х гг. на общественных началах функционировал «Совет по связи с научными работниками» (О.С. Мартынова, И.С. Шабхи, Т.П. Потехина и А.Е. Степанов), одна из функций которого виделась в определении наиболее надежных методов и подходов при проведении анализа деятельности различных судебных инстанций и выработке определенных рекомендаций для осуществления необходимых прогнозов [26, л. 54-56].

По сравнению с ЛОС в Ленинградской областной прокуратуре такой опыт к началу 1950-х гг. уже был. В этом убедились многие прокурорско-следственные, судебные работники и работники системы торгующих организаций Ленинградской области в ходе межведомственного совещания 31 октября 1952 г. по вопросу «О состоянии борьбы с хищениями и растратами в системе торгующих организаций за 1-е полугодие 1952 г.» [27, л. 41а-72]. В докладе наглядно и убедительно была показана взаимосвязь и взаимозависимость между хищениями государственной и общественной собственности и должностными преступлениями в области за период 1948 г. – 1-е полугодие 1952 г.

При анализе (только по этому признаку) обращала на себя внимание (а это было заметно не только в 1952 г., но и в 1940-х гг. – авт.) громад-



ная пораженность хищениями и должностными преступлениями торговых организаций Ленинградской области. Так, из 7 802 человек, привлеченных за хищения в эти годы, 3 188 человек (40,8%) принадлежали к числу работников торговли. Из 3 947 человек, осужденных за должностные преступления, 2 043 человека (51,7%) составляли областные торговые работники [27, л. 69-70]. Логично возникал вопрос: «Разве эти «корреляции» нельзя было подметить несколько раньше?».

Следующий вопрос, призванный прояснить сущностный аспект государственно-правового подхода к борьбе с преступностью в рамках исследуемого нами периода, состоит в том, какой именно была эта борьба, что она собой представляла и можно ли её признать таковой.

Так, оценивая первые годы становления Советского государства и его органов, руководители РКМ, суда и прокуратуры утверждали, что в годы гражданской войны «борьба с преступлениями отошла на задний план и была всецело предоставлена самодеятельности местных властей; местами же перешла в руки населения, reagировавшего на усиленную преступность волною самосудов, прокатившихся по всей республике» [24, с. 54]. Начальник ОУР ЦАУ НКВД РСФСР Н.А. Николаев-Николаевский писал, в частности, что тяжелое положение в стране в период 1917-1920 гг. «...далеко отодвинуло вопрос прочной постановки дела борьбы с уголовной преступностью с надлежащей организацией специальных учреждений для этой цели» [9, с. 40].

По оценке начальника Отдела уголовного розыска Республики, дело постановки такой борьбы удалось наладить только к концу 1923 г. Он считал, что практически до лета 1924 г. в стране существовала «автономия» в приемах борьбы с уголовной преступностью и разницей, частично преодоленные решением республиканского совещания НКВД РСФСР от 10 июня, принявшего Положение о едином методе и системе регистрации преступности [9, с. 41]. Это нужно было делать еще и потому, что практически повсеместно по отчетам судов и прокуратуры один и тот же вид преступности соответствующей области по отношению к остальным видам преступности занимал разные места. В юридических печатных изданиях первой половины 1920-х гг. таких примеров приводилось более чем достаточно [16, с. 511].

А.А. Герцензон, анализируя итоги и перспективы изучения преступности и борьбы с нею за первые 10 лет существования советской

власти, писал в 1927 г., что в 1920-е гг. в Советском государстве «...дело борьбы с преступностью было поставлено кустарнически, не на основе научных методов» [4, с. 26-27]. Об этом же в 1924 и 1925 гг. говорили и упомянутые нами выше Н.А. Николаев-Николаевский и В.Л. Санчов. Последний прямо подчеркивал, что «наши приемы борьбы с преступностью редко выходят за пределы простого кустарничества» [22, с. 37].

Таким образом, в 1920-е гг. говорить о государственной политике борьбы с преступностью в РСФСР-СССР не было оснований, тем более что в этот период шёл поиск приемлемых организационно-правовых институтов, регулирующих усилия государства и общества по её обузданию. Одним из таких институтов борьбы с преступностью с конца 1922 г. становится Межведомственное совещание по борьбе с преступностью, опыту организации и проблемам деятельности которого была посвящена специальная обзорная статья в «Административном вестнике» за 1926 г. [35, с. 23-27]. Опуская детали и частности данной публикации, заметим главное в ней. В этой статье:

- признавалась необходимость четкого координирования работы различных органов власти, ведущих борьбу с преступностью;
- конкретно назывались государственные органы, призванные непосредственно вести борьбу с преступностью (губрозыск, губмилиция, ГПУ, органы следствия, суд и прокуратура), а также представители исполкомов, профсоюзов и рабоче-крестьянской инспекции;
- прокуратура определялась как инициатор систематических созывов данных совещаний;
- выделялись наиболее характерные недостатки в работе совещаний и подводились их общие черты по РСФСР и др.

Автор статьи подчеркивал одно важное замечание, когда пытался проанализировать эффективность работы совещаний на различных этапах борьбы с преступностью, суть которого заключалась в том, что в 1922-1923 гг. их деятельность носила эпизодический характер и сопровождалась рассмотрением отдельных случайных вопросов. По его мнению, 1924 г. и особенно 1925 г. «в этом отношении углубили работу совещаний как в смысле организационного оформления этого института, так и качественно-улучшения самой работы» [35, с. 23]. Сотрудник НКЮ РСФСР С. Орловский в статье «О борьбе с преступностью» (1924 г.), оценивая роль совещаний в начальный период их деятельности, был более категоричен. Он утверждал, что в ходе ревизий работы губпрокуратур

в 1923 г. был сделан вывод о том, что «совещания по борьбе с преступностью нигде не созывались...» [16, с. 513].

В Ленинграде и области (образованной 1 августа 1927 г. из Ленинградской, Мурманской, Новгородской, Псковской и Череповецкой губерний – авт.), объединяющей 9 округов, практика таких совещаний заметно отличалась от других регионов. Во-первых, они носили более системный характер, а во-вторых, многие рекомендации и предложения, принятые ими, вскоре переносились на общесоюзный уровень. В-третьих, здесь стали впервые практиковать проведение крупных областных (фактически региональных – авт.) совещаний по борьбе с преступностью, взявших на себя полномочия по регулированию отдельных её аспектов.

Проведенное в начале мая 1928 г. в Ленинграде 1-е областное совещание по борьбе с преступностью было одним из важных проявлений организационно-правовых основ политики местных властей и органов управления в сфере повышения эффективности такой борьбы. Участники областного совещания пришли к заключению, что 10-летний опыт борьбы с преступностью в Ленинграде выявил следующие основные условия её эффективности:

- подбор кадров дознания и следствия;
- осторожный подход к возбуждению уголовных дел;
- создание в крупных центрах товарищеских судов, облегчающих работу народных судов;
- правильная постановка в работе судебно-следственных органов учета преступлений и преступников;
- упорядочение местных совещаний по борьбе с преступностью (участковых, районных, окружных);
- постоянное перемещение центра тяжести борьбы с различными видами преступлений в зависимости от социально-экономической обстановки в стране («...раньше важной была борьба с контрреволюционными преступлениями; потом – с взятками; затем – с растратами; наконец – с хулиганством, а теперь – удар по бюрократизму...»);
- решительное сокращение института частных амнистий по отношению к осужденным, которые (амнистии) «значительно колеблют устойчивость и силу репрессии в отношении опасных преступников» [2, с. 847-849].

На областном совещании было принято консолидированное решение, ставшее обяза-

тельным для всех юридических участников борьбы с преступностью в регионе, относящееся к уголовной (карательной – по терминологии 20-30-х гг. – авт.) политике. Его суть заключалась в том, что «...общая линия судебных приговоров в отношении трудящихся, совершивших малозначительные преступления впервые, должна быть более мягкой, и, наоборот, репрессия должна быть более суровой в отношении деклассированных элементов (рецидивистов) и представителей социально-враждебных слоев населения. Эта точка зрения должна проводиться не только в стадии вынесения приговора, но и в стадии его исполнения, а также и при разрешении вопроса об условно-досрочном освобождении» [2, с. 848].

При анализе этого правоустановления следовало иметь в виду то, что пополнить число социально-враждебных элементов в условиях складывающегося в стране культа личности Сталина и формирования командно-административной системы управления было сравнительно легко. Нередко этому способствовали общественный и групповой психоз, истерия классового самоочищения и нравственные деформации личности [3, с. 75]. Когда осенью 1929 г. в Ленинграде по приговору Коллегии ОГПУ при СНК СССР были расстреляны 7 человек, главным образом работники Ленинградского областного суда, обвиненные в бандитизме, крупных хищениях и растратах, в среде рабочих (по информации ПП ОГПУ в ЛВО – авт.) царил атмосфера возмездия и ненависти к власти предрержащим чиновникам. На фабрике «Пролетарский труд» рабочие говорили: «Расстреляли – туда им и дорога, меньше сволочей останется в советском аппарате» [23, с. 655-656]. Правда, были и другие реплики: «У нас всегда так получается, сначала прикрывают грязные делишки, а потом начинают пачками расстреливать» [23, с. 656].

Вместе с тем на 1-м областном совещании были выработаны такие рекомендации местным органам милиции и юстиции, которые имели, на наш взгляд, и общереспубликанское значение. Так, например, предлагалось к ворами-рецидивистам и злым хулиганам-рецидивистам применять не только судебную, но и административную ссылку. Предписывалось за наиболее тяжкие преступления (умышленные убийства, тяжкие телесные повреждения, разбой, кражу скота, поджог и т.п.) назначать продолжительные сроки лишения свободы, а условно-досрочное освобождение практиковать в виде исключения «и только в тех случаях, когда лишённые свободы действительно приоб-

рели трудовые навыки и освободились от преступных наклонностей» [2, с. 849-850].

Такой подход, при котором органы власти и управления не оглядывались и даже не принимали в расчет статистические показатели (в последующие годы оценивался как один из критериев для карьерного роста – авт.), а также не были озабочены своей «негуманностью» по отношению к уголовным элементам вообще и к рецидивистам в особенности, применительно к исследуемому периоду был, по нашему мнению, важнейшим показателем надежности антикриминальной мощи государства. При этом следует заметить, что в Ленинграде в эти годы не торопились с показушными докладами в Москву об успехах борьбы с преступностью и её заметном снижении. Кстати, на областном совещании в докладе отмечалось, что в регионе наблюдался заметный рост по всем видам преступлений. Там, в частности, приводились некоторые сравнения: если принять за 100% число осужденных в 1925 г., то в 1926 г. было осуждено 162%, а в 1927 г. – 188% [2, с. 846]. Далеко не все руководители высших органов власти и управления в РСФСР и СССР поддерживали этот и другие подходы ленинградцев. Во многом это объяснялось, на наш взгляд, идеологизацией уголовной политики Советского государства в эти годы, жесточайшей централизацией и контролем всех общественных отношений.

Со временем такая позиция центра во многом провоцировала ведомственные противостояния и конфликты профессиональных интересов, что сказывалось на эффективности борьбы с преступностью в Ленинграде и области. К примеру, председатель Ленгорсуда (ЛГС) М.А. Чепелкин в январе 1952 г. намеренно подробно информировал Административный отдел Ленинградского обкома ВКП(б) о том, что ЛГС в течение 1951 г. по мотивам недоказанности и за отсутствием состава преступления вынес оправдательные приговоры в отношении двадцати человек и прекратил дела производством в порядке ст. 322 УПК РСФСР в отношении еще трех человек. Председатель суда обращал внимание директивных органов на то, что тринадцать человек из незаконно привлеченных к уголовной ответственности были членами партии, и указывал на тех сотрудников органов милиции и прокуратуры, кто якобы был непосредственно причастен к нарушению законности [28, л. 1-2]. В феврале этого же года М.А. Чепелкин пошел ещё дальше, фактически проведя ревизию работы Ленинградской городской прокуратуры (ЛГП), как бы попутно осуществляя функции

Управления МЮ РСФСР при Ленинградском Городском Совете депутатов трудящихся, в чью обязанность как раз и входила такая проверка [28, л. 3-6].

Из архивных материалов видно, как со стороны «первых лиц» города и области в исследуемый период не прекращались попытки заставить отдельных работников милиции, суда, прокуратуры и юстиции действовать «в формате» отжившей ещё в 1920-е гг. «теории усмотрения». На смену публичным указаниям и распоряжениям, идущим вразрез принципам социалистической (революционной) законности, постепенно приходило так называемое «телефонное право». В северо-западном регионе оно выявилось в период так называемого «Ленинградского дела» (1949-1950 гг.), когда во всех правоохранительных органах города и области обсуждались действия, стиль руководства и характеристики бывших руководителей А.А. Кузнецова, П.С. Попкова, Я.Ф. Капустина, П.Г. Лазутина и др.

Действующий в 1949 г. судья ЛГС М.В. Васильева утверждала, например, такое: «В бытность мою членом ЛГС, я знаю, что по некоторым делам были телефонные звонки Попкова и Капустина. Какое им дело до этих дел? Мы, судьи, подчиняемся только закону...» [29, л. 29]. Судья ЛГС А.Я. Добычина публично заявляла своим коллегам, что «были случаи, когда дела надо было решать по звонкам. По одному делу я получила указание т. Капустина» [29, л. 32]. Судья ЛГС В.П. Чубинский говорил о давлении на суд бывшего председателя Ленинградского горисполкома П.Г. Лазутина в период, когда в ЛГС рассматривалось дело его персонального водителя Родионова [30, л. 23].

Под стать первым лицам аналогично действовали и районные руководители. Так, в Сланцевском районе Ленинградской области секретарь РК ВКП(б) (в 1949 г. – авт.) вызвал судью и стал диктовать, какой надо вынести приговор [31, л. 30]. Начальник Управления МЮ РСФСР по Ленинградской области В.Н. Естюков прямо замечал в этот же период: «Что же касается Облисполкома, то он вовсе не замечает, что судебные органы существуют» [31, л. 30]. Он говорил далее, что в нескольких РК ВКП(б) области стали диктовать судьям, какой вынести приговор. «Такой случай был в Оятском районе. Если судья в этом не соглашался, ему просто говорили: “Выгоним из района”. На наши сигналы по этому вопросу в ОК ВКП(б) не реагировали» [31, л. 30-30 об.].

Управление ленинградской милиции в мае 1957 г. возбудило уголовное дело о многократ-

ных хищениях золотых вещей и денег у ряда потерпевших группой несовершеннолетних школьников из пяти человек, в числе которых был некто Р. Бойчук – сын заведующего сельскохозяйственным отделом Ленинградского ОК КПСС, а также ряд других детей высокопоставленных партийных, советских и хозяйственных чиновников. Было любопытно наблюдать, как прокурор г. Ленинграда А.А. Однаков пытался весьма осторожно прозондировать реакцию директивных органов и «испросить» повеление у руководства ОК КПСС в отношении этой «золотой молодежи» [32, л. 6-7]. Ничего подобного не происходило, когда фигурантами аналогичных дел становились простолюдины с рабочих окраин города. Прокурорский работник И.И. Заворотный заявлял в марте 1956 г. во всеулышание, что «имеют место факты, когда при привлечении к уголовной ответственности сына ответственного работника или его знакомого раздаются телефонные звонки, просьбы освободить из-под стражи и прекратить дело. С этим нужно покончить» [33, л. 12].

Неслучайно в сентябре 1956 г. в Ленинградском ОК КПСС стали срочно готовить материалы к общегородскому совещанию руководящего состава правоохранительных органов в связи с возрастающим числом прекращенных уголовных дел не только по незначительным преступлениям, но и по групповым и крупным хищениям, по особо опасным преступлениям. Так, если в IV квартале 1955 г. в Ленинграде было прекращено 21,8% уголовных дел по убийствам, то во II квартале 1956 г. процент прекращенных дел по убийствам уже составил 36,6%, а по изнасилованиям – 42,1% [34, л. 26, 29].

Таким образом, отвечая на вопрос «А была ли в 20-50-е гг. борьба с преступностью той самой целенаправленной системной деятельностью государства и общества?», мы утверждаем, что руководящие органы на местах в эти годы пытались данную борьбу переложить исключительно на правоохранительные структуры и ограничиться директивными указаниями по её организации и ведению. Не всё получалось и с вопросами координации этой деятельности, целенаправленностью и системностью борьбы. Медленно совершенствовались некоторые ас-

пекты взаимодействия в ходе борьбы с преступностью. Её организационно-правовые основы заметно отставали от вызовов времени, процессов, явлений и изменений, происходящих в самой региональной преступности.

Вместе с тем в эти годы был накоплен богатый опыт организации и участия различных государственных органов и общественных объединений в борьбе с преступностью, её доминирующими факторами и последствиями. Как показало исследование, на Северо-Западе РСФСР получили свое начало многие государственно-общественные инициативы (организация рабочей милиции, областных совещаний по борьбе с преступностью и др.) в этом направлении, однако единой концепции, программы или общего плана борьбы с нею в эти годы выработано так и не было.

В январе 1957 г. Министр внутренних дел СССР Н.П. Дудоров, подводя итоги работы Министерства по выполнению постановления ЦК КПСС и СМ СССР от 25 октября 1956 г. «О мерах по улучшению работы МВД СССР», заявил, что единственным министерством, которое разработало, рассмотрело и утвердило в Совете Министров и ЦК Компартии Республики общий «План мероприятий по улучшению охраны общественного порядка и усилению борьбы с преступностью», было МВД Казахской ССР [17, л. 6-7].

Анализируемый нами материал показывает в то же время, что в Ленинграде и области были все предпосылки оказаться «пионерами» и в этой важной работе. Однако межведомственная рассогласованность, беспредметная состязательность друг с другом и подозрительность явно помешали этому. Принятые в декабре 1958 г. важнейшие законодательные акты Союза ССР означали не что иное, как очередную смену установок сверху, что на практике приводило к шараханиям (привычный термин советского периода) из одной крайности в другую [20, с. 383]. Всё это свидетельствовало о том, что к концу 1958 г. в стране в целом и на северо-западе РСФСР в частности отсутствовала взвешенная научно обоснованная концепция воздействия государственных органов и общественности на негативные процессы, в т.ч. и на преступность.

### *Литература*

1. Бойков А.Д. Проблемы государственно-правовой политики борьбы с преступностью // Преступность: стратегия борьбы / под ред. А.И. Долговой. М., 1997.
2. Б-ов. Итоги 1-го Областного совещания по борьбе с преступностью // Рабочий суд. 1928. № 7-8.
3. Бородин С.В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М., 1990. 272 с.

4. Герцензон А.А. Итоги и перспективы изучения преступности и борьбы с нею // Пролетарский суд. 1927. № 19-20.
5. Голиков А.Н. Развитие органов прокуратуры в России в период с 1921 по 1930 год // История государства и права. 2005. № 2.
6. История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» / под ред. А.Г. Звягинцева. М., 2010. 223 с.
7. Кодинцев А.Я. Реорганизация судебной системы СССР в 1945-1957 гг. // История государства и права. 2011. № 21.
8. Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. М., 1997. 516 с.
9. Николаев-Николаевский Н.А. Уголовная преступность и борьба с ней в СССР // Рабоче-крестьянская милиция. 1924. № 11-12.
10. ОАИ ИЦ ГУ МВД РФ по СПб. и области (Отдел архивной информации Информационного центра ГУ МВД РФ по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области). Ф. 56. Оп. 1. Д. 45.
11. ОАИ ИЦ ГУ МВД РФ по СПб. и области. Ф. 56. Оп. 1. Д. 69.
12. ОАИ ИЦ ГУ МВД РФ по СПб. и области. Ф. 2. Оп. 1. Д. 25.
13. ОАИ ИЦ ГУ МВД РФ по СПб. и области. Ф. 2. Оп. 1. Д. 29.
14. ОАИ ИЦ ГУ МВД РФ по СПб. и области. Ф. 2. Оп. 1. Д. 39.
15. ОАИ ИЦ ГУ МВД РФ по СПб. и области. Ф. 2. Оп. 1. Д. 215.
16. Орловский С. О борьбе с преступностью // Еженедельник советской юстиции. 1924. 31 мая. № 22.
17. Остроумов С.С. Советская судебная статистика. М., 1962. 341 с.
18. Петржак Л. Деятельность Ленинградского уголовного розыска // Административный вестник. 1925. № 4.
19. Правоохранительные органы: учебник / отв. ред. Ю.К. Орлов. М., 2010. 496 с.
20. Преступность и реформы в России / под ред. А.И. Долговой. М., 1998. 408 с.
21. Решение-рекомендации объединённой сессии учёных советов Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Академии общественных наук при ЦК КПСС, Высшей школы профсоюзного движения ВЦСПС, Высшей комсомольской школы при ЦК ВЛКСМ, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Академии медицинских наук СССР, Академии педагогических наук СССР, Академии МВД СССР, Института государства и права АН СССР, Института социологических исследований АН СССР, Института психологии АН СССР, Всесоюзного института по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства и Всесоюзного научно-исследовательского института МВД СССР 7-8 апреля 1977 г. М., 1977. 8 с.
22. Санчов В.Л. Тэйлоризм, НОТ и преступность // Административный вестник. 1925. № 2.
23. «Совершенно секретно»: Лубянка – Сталину о положении в стране (1922-1934 гг.). Т. 7: 1929 г. М., 2004. 767 с.
24. Уголовная преступность и борьба с нею за пятилетний период (1917-1922 гг.) // Рабоче-крестьянская милиция. 1922. № 1.
25. ЦГАИПД СПб. (Центральный государственный архив историко-политических документов Санкт-Петербурга). Ф. 24. Оп. 113. Д. 11.
26. ЦГАИПД СПб. Ф. 744. Оп. 3. Д. 1.
27. ЦГАИПД СПб. Ф. 24. Оп. 59. Д. 30.
28. ЦГАИПД СПб. Ф. 24. Оп. 59. Д. 34.
29. ЦГАИПД СПб. Ф. 1711. Оп. 3. Д. 1.
30. ЦГАИПД СПб. Ф. 1711. Оп. 3. Д. 9.
31. ЦГАИПД СПб. Ф. 744. Оп. 2. Д. 5.
32. ЦГАИПД СПб. Ф. 24. Оп. 59. Д. 11.
33. ЦГАИПД СПб. Ф. 1740. Оп. 6. Д. 1.
34. ЦГАИПД СПб. Ф. 24. Оп. 96.
35. Чернышов А. Совещание по борьбе с преступностью (Некоторые итоги и перспективы дальнейшей работы по материалам Прокуратуры РСФСР с мест) // Административный вестник. 1926. № 7-8.
36. Эстрин А. К вопросу о принципах построения системы уголовной репрессии в пролетарском государстве // Революция права. 1927. № 1.

УДК 342.25(571.150)

**А.В. Старцев**, доктор ист. наук, профессор  
Барнаульский юридический институт МВД России  
e-mail: astartsev@yandex.ru;

**А.А. Сизова**, канд. ист. наук  
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

## РЕФОРМА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ В АЛТАЙСКОМ (ГОРНОМ) ОКРУГЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

*В статье исследуются проблемы правового регулирования процессов организации управления и финансово-хозяйственной деятельности городов Алтая во второй половине XIX – начале XX вв., обусловленные бурным развитием капиталистических отношений.*

*Ключевые слова: реформа городского самоуправления, органы самоуправления, городская дума, городская управа, выборы, доходные статьи, экономика Алтая, история Алтая.*

**A.V. Startsev**, PhD. (Doctor of Historical Sciences), professor  
Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
e-mail: astartsev@yandex.ru;

**A.A. Sizova**, PhD. (Candidate of Historical Sciences)  
National Research University «Higher School of Economics»



## REFORM OF THE MUNICIPAL GOVERNMENT AND ITS IMPLEMENTATION IN ALTAI (MINING) DISTRICT IN THE LATTER HALF OF THE 19<sup>TH</sup> – THE EARLY 20<sup>TH</sup> CENTURIES

*The article examines the issues of legal regulation of the municipal management as well as financial and economic activity in the cities of the Altai district in the second half of the 19<sup>th</sup> – the early 20<sup>th</sup> centuries determined by the rapid development of capitalist relations in the region.*

*Key words: reform of municipal government, public authorities, city councils, city government, elections, revenue, economy of Altai, history of Altai.*

Отмена крепостного права в России и последовавшие за ней буржуазные реформы 60-70-х гг. XIX в. создали условия для формирования рыночного хозяйства и привели к масштабным переменам в экономических и общественных отношениях.

К числу таких реформ относится «Городовое положение» 1870 г., которое ознаменовало новый этап в развитии местного самоуправления и муниципального хозяйства. Прежние органы городского самоуправления, так называемые шестигласные думы, существовавшие с 1785 г., имели весьма ограниченные права, находились под жесткой административной опекой и не соответствовали сложности скла-

дывавшихся буржуазных общественных отношений.

По закону 1870 г. в городах России вводились всеобщие органы самоуправления – городские думы и городские управы, в ведение которых передавались «попечение и распоряжения по городскому хозяйству и благоустройству». По оценкам современников, «факт введения нового всеобщего городского самоуправления должен был поставить муниципальному хозяйству ряд новых задач, каким прежде не могло быть места» [36, с. 23].

Главный орган самоуправления – городская дума – формировался путем выборов, в которых могли участвовать подданные мужского пола,

достигшие 25-летнего возраста, обладавшие налоговым цензом, т.е. уплачивавшие оценочный сбор с недвижимого имущества, или выбиравшие на свое имя промысловые свидетельства, в т.ч. документы на мелочный торг и свидетельства приказчиков. Права голоса лишались недоимщики и лишенные избирательных прав по суду. Также в выборах не могли участвовать губернатор, члены губернского правления и чины полиции.

Выборы осуществлялись по трехразрядной системе, которая предусматривала деление избирателей на три группы (разряда). У избирателей каждого разряда общая сумма уплачиваемых налогов была одинакова, однако в количественном отношении они были неравными. Самую многочисленную группу составляли мелкие налогоплательщики, но в думу они посылали столько же гласных (депутатов), сколько и два других разряда. В результате небольшая группа наиболее состоятельных граждан, уплачивавшая  $\frac{1}{3}$  налогов, делегировала в городское самоуправление столько же своих представителей, сколько и основная масса избирателей [29].

Исполнительным органом самоуправления являлась городская управа, в задачи которой входило непосредственное руководство городскими делами, составление проектов городских бюджетов, составление отчетов и т.д. Управу возглавлял выборный городской голова, который одновременно председательствовал на заседаниях думы.

К сферам деятельности дум и управ относилось благоустройство и коммунальное хозяйство, противопожарные меры, здравоохранение, народное образование, устройство за счет города театров, библиотек, музеев. Новую буржуазную действительность города отражали требования попечения «...об ограждении и развитии местной торговли и промышленности, об устройстве пристаней, бирж и кредитных учреждений». Эта многогранная деятельность должна была осуществляться за счет городских средств, и закон определял порядок и источники формирования городского бюджета, который по сравнению с предыдущим периодом стал более полным и разнообразным.

В 1892 г. был принят новый закон о городском самоуправлении, который изменил характер отношений между административной властью и думами, усилил опеку над ними и сократил пределы их самостоятельных действий. Для выборщиков в городские думы значительно повышался имущественный ценз, а избран-

ные должностные лица (городской голова и члены управы) считались состоящими на государственной службе и несли ответственность по административной линии. Вместе с тем новый закон сохранил комплекс вопросов, которыми ранее занимались думы, и оставил прежнюю организацию общественного самоуправления [30].

Законы 1870 и 1892 гг. распространялись и на города Алтая, но их реализация имела свои особенности, связанные с владельческой принадлежностью региона императорскому Кабинету. Выборы в органы самоуправления здесь были осуществлены позже, чем в Европейской России и других местностях Сибири. В Барнауле и Бийске выборы в городские думы прошли только в 1877 г., что было связано с отсутствием у них усадебной и выгонной земли, т.к. вся земля в Алтайском горном округе являлась собственностью российских монархов и управлялась особым органом – Кабинетом его Императорского Величества. Поскольку города не имели земельной собственности, все частные постройки в Барнауле и Бийске считались движимым имуществом и в любое время могли быть снесены по требованию горного начальства, а купля-продажа домов и хозяйственных построек допускалась без находящейся под ними усадебной земли. Поэтому городская реформа здесь стала проводиться только после 23 декабря 1876 г., когда алтайским городам были предоставлены в собственность усадебные земли.

Все заботы о городском благоустройстве реформа 1870 г. передавала органам самоуправления, причем это касалось не только организационной, но и финансовой стороны дела. Поэтому важнейшей задачей дум и управ являлось финансовое самообеспечение, формирование городских бюджетов, их доходной и расходной части.

Главной ценностью и важнейшим источником доходов городов была земля, на которой они располагались. Отдача участков земли в аренду частным лицам под жилую и промышленную застройку приносила основные средства в доходную часть городского бюджета. В 1876 г. после долгих проволочек Кабинет выделил земельные участки алтайским городам. Барнаул получил 471, а Бийск – 234 десятины земли. Для решения многочисленных городских проблем этого было явно недостаточно. На земле, полученной Барнаулом в собственность, едва умещались дома горожан, причем постройки, расположенные на Демидовской площади и на Петропавловской улице, по-



прежнему являлись собственностью Кабинета и подчинялись заводууправлению, а не городской управе. Уже в 1880 г. городской голова Н.А. Давидович-Нащинский доносил в горное правление, что «земля, предоставленная в собственность города, почти уже вся застроена, и дальнейшее развитие города представляется невозможным» [4, с. 64].

Кроме того, Барнаул не получил земли под городской выгон. Поскольку многие горожане держали скот, то сдача в аренду пастбищных и сенокосных участков в окрестностях Барнаула также могла давать дополнительные средства в бюджет.

Бийск получил под городской выгон 4 275 десятин, однако эта земля по-прежнему считалась собственностью Кабинета, и городская дума не имела права ею распоряжаться. Такое положение, с одной стороны, сокращало возможности пополнения городского бюджета, а с другой – порождало конфликты и недоразумения между городскими властями и администрацией Кабинета. В ноябре 1887 г. дума отдала в аренду 2 десятины земли на городском выгоне купцам Н.И. Гусеву, В.М. Рыбакову и М.А. Яновскому для постройки винокуренного завода. Когда завод был уже построен и готов к пуску, начальник Алтайского горного округа Н.И. Журин направил протест в Томское губернское по городским делам присутствие, в котором указывал, что «выгон... размером в 4 529 десятин является собственностью Кабинета» [10, л. 7 об.]. Тяжба затянулась на несколько лет, и только в 1893 г. компаньоны получили право эксплуатировать завод с условием уплаты арендных денег Кабинету [10, л. 85]. Также Кабинету шла арендная плата за землю с кожевенных заводов купчихи 1-й гильдии Е.Г. Морозовой и мещанина Ракина, расположенных на территории городского выгона [20].

В этой связи барнаульская и бийская думы настойчиво добивались передачи в собственность выгонных земель. За период с 1877 по 1902 гг. земельный вопрос обсуждался на заседаниях барнаульской думы 27 раз, а гласные бийской думы обращались с просьбой решить этот вопрос даже к наследнику престола великому князю Николаю Александровичу во время его проезда через Бийск [9]. Только в апреле 1902 г. Барнаул получил 7 335 десятин земли, а в 1910 г. Кабинет дополнительно передал городу еще 1 494 десятины [3, с. 12; 34, с. 291].

Недостаток собственных земель оказывал значительное влияние на структуру доходной части

бюджета алтайских городов. Современники отмечали, что «центр городских доходов думам приходится переносить не на городские имущества, составляющие в других городах основу доходных бюджетов, а на другие статьи, доход с которых поэтому приходится искусственно возвышать в ущерб промышленной жизни населения» [1, с. 308].

В Европейской России большую часть доходов города получали от недвижимых имуществ и оброчных статей, которые в 1892 г. составляли 41,2% всех городских доходов [27, с. 52]. На Алтае эта доля в силу указанных причин была значительно меньше. Так, за период с 1877 по 1889 гг. в Барнауле доход от недвижимых имуществ и оброчных статей составил в среднем лишь 8,3% бюджета, а в Бийске в 80-х гг. – 11,2% [1, с. 304-305].

Основные средства во второй половине XIX в. алтайские города получали от сдачи в аренду земли под торговые заведения – магазины, лавки, балаганы и пр. В Барнауле доля поступлений от этой статьи составляла в 70-80-х гг. в среднем 33%, а в Бийске – 31% приходной части бюджета, и городские думы предпринимали различные меры для их увеличения. Так, бийский городской голова Я.А. Сахаров распорядился перенести городскую ярмарку с базарной площади в другое место, поскольку многие купцы, лавки которых выходили на базарную площадь, во время ярмарки никаких дополнительных сборов не платили [28, с. 148]. Гласные барнаульской думы, обсуждая вопрос об отдаче в аренду конной и щепной площадей, решили сдавать ее с торгов не целиком, а отдельными участками, что должно было увеличить сумму поступлений. Бийская дума установила 5-рублевый сбор с каждого столба, на котором помещалась вывеска или объявление коммерческого характера, если этот столб находился за пределами усадьбы на городской земле [19].

На втором месте среди доходных статей городских самоуправлений был сбор с документов на право производства торговли и промыслов, приказчиных свидетельств, патентов на производство и продажу спиртных напитков, регистрации контрактов и учета векселей. В 70-80-х гг. XIX в. в Барнауле и Бийске эти статьи давали от 18 до 24% доходной части городских бюджетов [1, с. 304-305].

Существенным источником городских финансов являлся оценочный сбор с частных недвижимых владений. К концу XIX в. оценочный сбор в городах Алтая был увеличен до

установленной законом высшей нормы – 1% от их стоимости и приносил в бюджет Барнаула в среднем 8,3%, а в бюджет Бийска – 10,1% [1, с. 304-305].

Этот источник пополнения городской казны с течением времени приобретал все большее значение. В конце XIX – начале XX вв. в Бийске и Барнауле значительно возросли темпы строительства, быстро увеличивалась численность торговых и хозяйственных помещений, частных домов. В Барнауле строительный бум наблюдался в начале 90-х гг. в связи с резким увеличением размеров хлебной торговли, вызванной неурожаем в Европейской России и на Урале. «С развитием хлебной торговли, – писал один из современников, – и с наездом иногородних покупателей... поднялась значительно и ценность домов и даже простых свободных от построек мест... Зуд пошел на строительство. За два-три года много домов выстроено, и теперь все еще продолжают строить...» [15]. По сведениям городской управы, только за период с 1891 по 1894 гг. в городе было выстроено 1082 дома, в числе которых были торговые, складские и жилые помещения [3, с. 28].

Быстрая застройка городов вела к увеличению поступлений с недвижимости, и данная статья городских доходов имела большие перспективы при условии ее регулярной переоценки. Однако в первые годы действия Городового положения эта работа проводилась неудовлетворительно, и, по мнению многих современников, оценка недвижимости была значительно ниже ее реальной стоимости [21].

Ситуация стала меняться в начале XX в. В 1905 г. барнаульская городская дума разработала подробную инструкцию по определению размеров оценочного сбора, что позволило значительно увеличить его размеры [11, л. 15-18]. Так, в Барнауле недвижимость в 1906 г. оценивалась в 1 945 тыс. руб., в 1911 г. – 4 710 тыс., а на начало 1914 г. составила уже 6 469 тыс. руб. [4, с. 52, 57].

Другие статьи (налог с владельцев собак, доход от городских весов, купален, прорубей и пр.) занимали незначительную долю в городских бюджетах, хотя думы стремились и здесь получить максимальную прибыль. Городские весы, перевозки через реку, места для устройства купален и прочее сдавались частным лицам на конкурсной основе путем организации публичных торгов. Так, в октябре 1905 г. состоялись торги на отдачу в арендное содержание прорубей на реках Обь и Барнаулка, в которых принимали участие 4 человека. В результате право аренды

на зиму 1905-1906 гг. получил М. Овсянников, уплативший в пользу города 1 500 руб. [11, л. 166]. Бийская городская управа в 1914 г. разработала подробную таксу на взимание платы за пользование прорубями на р. Бие [16].

По мере развития пароходства на Оби и увеличения объемов грузовых и пассажирских перевозок водным путем существенным источником доходов алтайских городов становится арендная плата за устройство пристаней. В Барнауле в 1880 г. она составляла 280 руб., в 1889 г. – 790 руб., а в 1907 г. – уже 5 000 руб. [1, с. 304; 22]. Кроме взимания платы за использование береговой полосы в окрестностях города, дума также облагала налогом буфеты, расположенные на пароходах. По постановлению 1910 г. по этой статье пароходства Мельникова, Ельденштейна, Фуксмана и торговый дом Плотниковых обязывались уплатить 750 руб. с 16 пароходных буфетов [23].

В начале XX в. в связи с наделением алтайских городов дополнительными участками земли их финансовое положение упрочилось, и городские доходы росли быстрыми темпами. За период с 1906 по 1913 гг. бюджет Барнаула увеличился в 4,2 раза, Бийска – в 3,5 раза [25, с. 83]. Теперь важнейшими источниками доходов, как и в других сибирских и российских городах, стали поступления от городских имуществ и оброчных статей. Например, в Бийске в 1909 г. они составили 67,7% приходной части бюджета, в Барнауле в 1910 г. – 40,8% [18; 25, с. 158].

Вместе с этим уменьшился удельный вес налогов, взимавшихся с торгово-промышленных документов. Их доля в городских бюджетах в начале XX в. не превышала 10%. Поступления по данной статье резко снизились в связи с распространением на Сибирь в 1902 г. казенной винной монополии. Сборы в пользу городов с патентов на заводы и заведения по продаже спиртных напитков прекратились. По подсчетам гласных барнаульской думы, городская казна теряла от этого ежегодно почти 4 тыс. руб. [12, л. 71].

Источником оборотных средств городских самоуправлений Алтайя были общественные банки, открытые в Барнауле и Бийске незадолго до Первой мировой войны. В соответствии с действовавшим законодательством эти банки учреждались при городских думах и были подотчетны им. Они имели право принимать вклады, учитывать векселя на срок до 12 месяцев под залог процентных бумаг, товаров, недвижимого имущества и пр. [32]. Подчиняясь городским думам, общественные банки при необходимости

могли выделять определенные суммы для текущих городских нужд, хотя, рассчитанные на мелких вкладчиков, они не обладали значительными капиталами.

В Барнауле городской общественный банк был открыт в 1911 г. на средства, завещанные купцом В.Г. Бодуновым [13]. В Бийске инициатором открытия городского общественного банка стал наследник бийского купца 2-й гильдии П.А. Копылова А.П. Копылов. В начале 1913 г. он обратился в городскую управу с предложением об открытии общественного банка, жертвуя для этой цели 20 тыс. руб. В соответствии с пожеланием жертвователя 30% прибыли банка отчислялось в запасный капитал, а остальной доход направлялся на поддержание благотворительных и просветительных учреждений города [2, 33].

Городская казна пополнялась также за счет пожертвований, которые, как правило, предназначались для финансирования оговоренных жертвователями предприятий или учреждений и составляли так называемые специальные капиталы. Например, в 1902 г. по завещанию титулярного советника А.Д. Красикова были приняты и записаны в специальные капиталы барнаульских мужской и женской богаделен 7 150 руб. и на постройку церкви во имя св. Троицы 8 665 руб. По завещанию купца И.Г. Полякова было принято 3 тыс. руб. на содержание городской амбулатории [12, л. 290-290 об., 296 об.]. Среди крупнейших жертвователей г. Бийска прежде всего следует назвать А.П. Копылова, который выделил 100 тыс. руб. на строительство Народного дома [17].

Другой важнейшей стороной работы дум в бюджетной сфере являлось распределение полученных доходов. Основные сферы использования городских средств регламентировались соответствующими статьями Городовых положений 1870 и 1892 гг.

Статья 139 закона 1870 г. указывала на первоочередные, обязательные нужды, которые должен был финансировать город. Сюда входило участие в содержании правительственных учреждений, воинских подразделений, расквартированных в городе, полиции, пожарных, тюрем, а также городского управления. Лишь после выделения средств на эти нужды «...городские средства могут быть употребляемы по усмотрению городской думы на всякие вообще предметы, относящиеся к пользам города и его обывателей и законам непротивные» [29, с. 837]. К таким «предметам» относились народное образование, медицина, благоустройство и санитария и т.д.

Во второй половине XIX в. обязательные статьи составляли львиную долю расходной части бюджетов алтайских городов. Так, в Бийске в 80-х гг. на эти нужды тратилось в среднем 72,9% городского бюджета [1, с. 305], в Барнауле в 1894 г. обязательные платежи составили 67,5% [25, с. 85].

В тяжелейших финансовых условиях гласные должны были находить средства хотя бы на самые необходимые городские потребности в области здравоохранения, образования, благоустройства. Города крайне нуждались в создании новых школ, больниц, библиотек, в освещении и замощении улиц и т.д. Самую заметную долю среди необязательных расходов занимали ассигнования на нужды образования. В Барнауле за период с 1877 по 1889 гг. расходы по данной статье возросли с 300 до 4 200 руб., составив 13%, а в Бийске в 80-х гг. на школу и просвещение затраты составляли в среднем 15% от всех городских расходов [1, с. 304-305]. Что касается других расходов – на благоустройство, медицину, санитарию, то они были крайне незначительны.

По мере роста городских доходов доля обязательных расходов сокращалась, и одновременно с этим возрастали суммы, выделяемые на образование, медицину, благоустройство. Так, в Барнауле за период с 1894 по 1913 гг. доля расходов на благотворительные и медико-санитарные нужды увеличилась с 3,9 до 17%, на образование – с 10,3 до 34%. В Бийске городские ассигнования на народное образование за период с 1895 по 1913 гг. увеличились с 3 830 до 33 286 руб., т.е. почти в 9 раз, на содержание благотворительных, медицинских учреждений и санитарию – в 13 раз [25, с. 162-163].

Становление местного самоуправления в Новониколаевске (Новосибирске), располагавшемся на территории Алтайского округа, имело существенные особенности. Начало Новониколаевску положили строители, которые возводили мостовые сооружения, железнодорожные мастерские и другие вспомогательные объекты на правом берегу Оби против с. Кривошеково. Несмотря на то, что уже в 1895 г. поселок насчитывал до 5 тыс. человек, никакого административного статуса он не имел. А потому 3 декабря 1895 г. на сходе жителей был принят приговор о ходатайстве перед правительством о преобразовании поселка «...в посад или город» [5, с. 93].

Однако проблема обретения официального статуса для Новониколаевского поселка затянулась на долгие годы, и только после много-

численных ходатайств в различные инстанции, включая обращения к императору, Совет министров в феврале 1903 г. постановил: «Поселение Новониколаевск при станции Левая Обь Томского уезда и губернии возвести на степень безуездного города того же наименования» и «представить Министерству внутренних дел сделать распоряжение: а) о введении в поселке Новониколаевске общественного управления по Городовому положению 1892 г. в упрощенном виде на основаниях, указанных в приложении к статье 22 сего положения» [31]. В соответствии с законом упрощенное общественное управление вводилось в тех поселениях, где «признано будет невозможным по недостаточности городских средств, свойству занятий населения и степени развития торговли и промыслов» [30].

К этому времени поселок насчитывал 22,3 тыс. жителей, в январе 1902 г. здесь функционировало 226 торгово-промышленных заведений с годовым оборотом почти 2,5 млн руб., размещалось управление Томского имения Кабинета, камера мирового судьи, врачебный пункт Переселенческого управления и т.д. [6, с. 30; 5, с. 95]. В результате дополнительных прошений и ходатайств, в соответствии с решением Совета Министров от 11 ноября 1908 г. с 1 января 1909 г. город был переведен на полное городское положение [26, с. 1219]. В этот период Новониколаевск развивался быстрыми темпами, в короткие сроки превратившись в крупнейший торгово-транспортный узел. В 1912 г. население города насчитывало 86,4 тыс. человек, обороты городских торговых заведений составляли 25 млн руб., а обороты промышленных предприятий насчитывали 11 млн руб. [6, с. 102].

В отличие от старых городов Алтая, где органы самоуправления действовали с середины 70-х гг. XIX в., в Новониколаевске опыт ведения городского хозяйства был достаточно скромным. Тем не менее городская дума и управа действовали весьма энергично. Городская управа в 1910 г. добилась права на установление полюдного сбора с приходящих и отходящих по железной дороге грузов и за счет притока средств начала мощение центральных улиц. К 1 января 1913 г. замощенная площадь составила 21 тыс. кв. м с общей стоимостью работ 100 тыс. руб. В 1913 г. планировалось сооружение городской электростанции мощностью 670 кВт стоимостью почти в полмиллиона руб. [7, с. 99-100]. Кроме того, за период с 1908 по 1910 гг. городская управа приняла ряд обязательных постановлений, направленных на благоустройство города

(высадка деревьев, противопожарные меры, правила для осуществления водовозного промысла и т.д.) [35, с. 79-85].

Следует отметить, что в начале XX в. перед органами самоуправления стояли более масштабные задачи, требующие предприимчивости и определенного профессионализма. В развитии муниципального хозяйства важную роль начинают играть займы, которые позволяли значительно расширить размеры хозяйственных операций и инвестировать капиталоемкие предприятия. Особенно активно в этом направлении действовала барнаульская дума, которая для строительства городской больницы в 1905 г. взяла ссуду в Нижегородско-Самарском земельном банке [11, л. 58-59]. В 1910 г. был произведен облигационный заем в кассе городского и земского кредита в размере 1 млн руб., который предполагалось использовать для строительства водопровода, новой скотобойни, увеличения основного капитала городского общественного банка и т.д. [14].

Характерной чертой деятельности муниципальных органов становится комплексный подход в планировании и реализации финансово-хозяйственных мероприятий. Наряду с решением текущих задач думы стремились определить долгосрочные перспективы развития городского хозяйства с учетом экономических, демографических и иных особенностей.

Это ярко проявлялось в работе барнаульской думы, которая перед Первой мировой войной начала разработку масштабного плана развития городского хозяйства, предусматривавшего строительство электростанции, водопровода, канализации, мощение улиц, а также проведение трамвая [24].

Начавшаяся война помешала осуществлению этих планов. Непредвиденные расходы, связанные с военным временем, сокращение объемов торговли, падение курса рубля – все это сократило реальные доходы городского самоуправления. В январе 1917 г. дума констатировала, что «...никакими свободными ресурсами город в настоящее время не располагает... и если городская управа до сего времени выполняла все городские повинности и удовлетворяла потребности городских учреждений, то только благодаря краткосрочному кредиту в местных банках...» [4, с. 63]. Окончательный удар городскому хозяйству Барнаула был нанесен грандиозным пожаром 2 мая 1917 г.

Таким образом, во второй половине XIX – начале XX вв. организация управления городов Алтая и их финансово-хозяйственная деятель-

ность претерпели серьезные изменения, обусловленные бурным развитием капиталистических отношений. Законы 1870 и 1892 гг., несмотря на известные недостатки и ограничения,

открывали для органов городского самоуправления широкие возможности для создания муниципального хозяйства нового типа, основанного на инициативе и предприимчивости.

### *Литература*

1. Алтай. Историко-статистический сборник по вопросам экономического и гражданского развития Алтайского горного округа / под ред. П.А. Голубева. Томск, 1890.
2. Алтай. 1913. 14 февр.
3. Баитов Г.Б. Очерки Барнаула. Томск, 1906.
4. Барнаульская городская дума. 1877-1996: сб. документов. Барнаул, 1999.
5. Бочанова Г.А. Проблемы местного самоуправления в досоветском Новониколаевске (Новосибирске) // Вопросы краеведения Новосибирска и Новосибирской области. Новосибирск, 1997.
6. Весь Новониколаевск. Адресно-справочная книга на 1924-1925 годы. Новониколаевск, 1924.
7. Горюшкин Л.М., Бочанова Г.А., Цепляев Л.Н. Новосибирск в историческом прошлом (конец XIX – начало XX в.). Новосибирск, 1978.
8. Горюшкин Л.М. Новониколаевск // Энциклопедический словарь по истории купечества и коммерции Сибири: в 2 т. Новосибирск, 2013. Т. 2.
9. ГААК (Государственный архив Алтайского края). Ф. 3. Оп. 1. Д. 915.
10. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 2220.
11. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 1.
12. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 3.
13. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 9. Л. 31-31 об.
14. ГААК. Ф. 51. Оп. 1. Д. 13. Л. 166-166 об.
15. ГААК. Ф. 77. Оп. 1. Д. 1. Л. 35 об.
16. ГААК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 19. Л. 61.
17. ГААК. Ф. 174. Оп. 1. Д. 87. Л. 5-6 об.
18. ГААК. Ф. 175. Оп. 1. Д. 22. Л. 8.
19. ГААК. Ф. 175. Оп. 1. Д. 24. Л. 100.
20. ГААК. Ф. 192. Оп. 1. Д. 50. Л. 4-4 об.
21. ГААК. Ф. 192. Оп. 1. Д. 120. Л. 119-120.
22. ГААК. Ф. 219. Оп. 1. Д. 4. Л. 38-38 об.
23. ГААК. Ф. 219. Оп. 1. Д. 11. Л. 102 об., 103 об.
24. ГААК. Ф. 219. Оп. 1. Д. 44. Л. 4-4 об.
25. Литягина А.В. Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX – начале XX веков. Бийск, 2001.
26. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. 8-е изд. Пг., 1915.
27. Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб., 1994.
28. Потанин Г. От Кош-Агача до Бийска: Отрывок из путевых записок // Древняя и новая Россия. СПб., 1879. № 6.
29. ПСЗРИ-II (Полное собрание законов Российской империи). Т. XLV. СПб., 1874. № 48498.
30. ПСЗРИ-III. Т. XII. СПб., 1892. № 8707.
31. РГИА (Российский государственный исторический архив). Ф. 1287. Оп. 38. Д. 3561. Л. 67-67 об.
32. Свод законов Российской империи. Т. XI. Ч. 2. Устав кредитный. М., 1910. Разд. XI.
33. Сибирская жизнь. 1914. 24 окт.
34. Скубневский В. Муниципальное прошлое Барнаула // Алтай. 1995. № 4-5. С. 291.
35. Справочник по городу Ново-Николаевску. 3-е изд. Новосибирск, 1992.
36. Шрейдер Г.И. Город и городовое положение 1870 года // История России в веке. СПб., Б.г.

УДК 343.195.3

**С.П. Шатилов**, канд. юрид. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

e-mail: shatilov\_sp@mail.ru

## ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

*В статье анализируются организационно-правовые изменения военной прокуратуры, основные направления и особенности прокурорского надзора военными прокуратурами в прифронтовых и тыловых районах, а также специальные направления работы военных прокуратур, возложенные на них в связи с военным временем. В статье также представлен анализ деятельности прокурорских работников, связанной с расследованием уголовных дел и надзором за их рассмотрением в суде. Рассмотрены основные направления государственной политики с целью укрепления авторитета прокуратуры в условиях военной обстановки.*

*Ключевые слова:* Комитет обороны СССР, Народный комиссариат юстиции Союза ССР, прокурор Союза ССР, военная прокуратура, законность, надзор, постановление, следствие, дознание.

**S.P. Shatilov**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

e-mail: shatilov\_sp@mail.ru



## ORGANIZATIONAL AND STRUCTURAL CHANGES OF THE PROSECUTIONS AUTHORITIES AND THE PRINCIPAL DIRECTIONS OF ITS SUPERVISORY ACTIVITIES DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR

*The article analyzes organizational and legal changes of the military prosecutions, the principal directions and features of prosecutor's supervision by military prosecutors in front-line and rear areas, and special areas of work of military prosecutor's offices assigned to them in wartime. The article also presents the analysis of the activities of prosecutors linked to the investigation of criminal cases and the supervision of their proceedings. The principal directions of state policy aimed at strengthening the authority of the prosecution in war-time conditions.*

*Key words:* USSR Defense Board, people's Commissariat of justice of the USSR, procurator of the USSR, military prosecutor's office, law, supervision, decree, investigation, inquiry.

В годы Великой Отечественной войны каких-либо существенных организационно-правовых изменений в системе органов прокуратуры не произошло, хотя война все же внесла некоторые изменения в содержание работы военной прокуратуры, в методы и формы осуществления прокурорского надзора [1, с. 120].

Приказом Народного комиссара юстиции Союза ССР и Прокурора Союза ССР от 24 июня 1941 г. № 102/58 [12, с. 288] была изменена структура органов прокуратуры: были созданы военные прокуратуры фронтов, которым подчи-

нялись военные прокуратуры армий и соединений, прокуратуры войск НКВД.

Были военизированы территориальные прокуратуры прифронтовой полосы. Например, в соответствии с Постановлением Военного Совета Ленинградского фронта от 4 декабря 1941 г. на основании приказа Главного военного прокурора Красной Армии от 5 декабря 1941 г. Ленинградская городская и районные прокуратуры были преобразованы в органы военной прокуратуры [11, с. 37].

Многие военные прокуратуры просуществовали до окончания войны, однако часть из них

была ликвидирована гораздо раньше. Это военные прокуратуры при саперных армиях и саперных бригадах, а также военные прокуратуры районов авиационного базирования и военные прокуратуры стрелковых корпусов.

Похожая ситуация прослеживалась и в отношении специализированных военных прокуратур. Так, в 1943 г. были упразднены военные прокуратуры железнодорожных бригад, однако в 1944 г. они были восстановлены, в ноябре 1941 г. были созданы военные прокуратуры войск НКВД по охране тыла армий, а в апреле 1942 г. расформированы.

По нашему мнению, это можно объяснить как минимум двумя причинами: во-первых, дублированием надзорной функции различных видов военных прокуратур, во-вторых, выполнением стоящих перед ними задач, обусловленных войной.

Только к началу 1943 г. сложилась более или менее определенная система органов военной прокуратуры. В действующей армии имелись военные прокуратуры фронтов в составе: военного прокурора, двух заместителей, от пяти до девяти помощников, от двух до четырех старших военных следователей, старшего секретаря и необходимого количества других технических работников. С августа 1944 г. в целях лучшего обслуживания управлений тыла фронта и подчиненных им воинских частей и соединений были образованы военные прокуратуры тыла фронта, которые по существу являлись частью военных прокуратур фронтов [7, с. 382].

В этих новых для нашей страны условиях первостепенное значение имел, прежде всего, надзор за точным и неуклонным исполнением постановлений Государственного Комитета Обороны СССР, который был создан 30 июня 1941 г. по решению Президиума Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и Совнаркома СССР. В ряде случаев надзор за исполнением решений ГКО возлагался непосредственно на военную прокуратуру, в частности надзор за выполнением постановлений ГКО о материально-техническом обеспечении войск, воинских перевозок, возведении оборонительных инженерных сооружений и заграждений, сборе и учете трофейного имущества.

Военной прокуратурой постоянно велась борьба с нарушениями воинской дисциплины, за повышение боеспособности подразделений, частей и кораблей: «За неподчинение распоряжениям и приказам военных властей... виновные подлежат уголовной ответственности по законам военного времени» [2]. Кроме уголовного пре-

следования, военная прокуратура осуществляла контрольно-надзорные функции за процессом обеспечения фронта всем необходимым: вооружением, боеприпасами, продовольствием, амуницией и т.п. Важную роль сыграли военные прокуроры, надзирая за демонтажем промышленных предприятий и отправкой их на восток, за эвакуацией и реэвакуацией населения. Специальным направлением работы военных прокуроров была борьба по выявлению и ликвидации вражеской агентуры. Помимо того, в тех местностях, где этого требовала боевая обстановка, военные прокуратуры выполняли функции и территориальных прокуратур.

Совмещение в деятельности военной прокуратуры надзорных и контрольных функций позволяло расширить пределы прокурорского надзора в различных сферах, повысить ответственность военных прокуроров за надлежащее осуществление своих функций, а также требовало предельной четкости в их работе [3, с. 6]. Организация работы военного прокурора слагалась из следующих элементов: общего надзора; надзора за производством дознания и предварительного следствия, в т.ч. по делам, расследуемым органами государственной безопасности, надзора за законностью заключения.

Военная обстановка требовала расследования и рассмотрения уголовных дел в предельно короткие сроки. По некоторым данным, около 70% дел расследовались в фронтовых условиях в срок до 5 суток, а в случаях, когда боевая обстановка не позволяла иного, в течение суток и даже нескольких часов [10, с. 48]. Аналогично обстояло дело и с производством дознания, что негативно сказывалось на качестве расследования. Другой причиной, повлиявшей на качество расследования уголовных дел, стало то, что следственный аппарат в связи с уходом на фронт квалифицированных работников качественно значительно ослаб. Об этом свидетельствует то, что многие дела судами возвращались на доследование. Подготовительными заседаниями верховных судов автономных республик, краевых, областных и окружных судов РСФСР в 1943 г. было возвращено прокуратуре на доследование 5,5%, в 1944 г. – 7,4% и в 1945 г. – 8,1% [5, с. 334].

Боевая обстановка обусловила расширение прав командиров частей и соединений при производстве дознания и привлечении к ответственности военнослужащих. Под надзором прокуратуры органы дознания расследовали дела в полном объеме, т.е. с предъявлением обвинения и составлением обвинительного заключе-



ния, однако не всегда с соблюдением всех процессуальных норм. В связи с тем, что большое количество уголовных дел было расследовано в короткие сроки, не превышавшие трех суток, надзорные мероприятия в основном были направлены только на определение правильной квалификации обвинения, а следовательно, многие процессуальные действия (законность сбора доказательств, их достаточность, обоснованность производства отдельных следственных действий и др.) оставались вне поля зрения прокуроров.

Имел свои особенности надзор за исполнением законов в деятельности военных трибуналов. Военные прокуроры принимали меры к своевременному рассмотрению военными трибуналами уголовных дел. По мнению С.Г. Новикова, военные прокуроры всех звеньев принимали меры по обеспечению законности и обоснованности каждого приговора трибунала, по предотвращению случаев допущения недостаточно суровой репрессии по отношению к опасным преступникам или же слишком суровой репрессии по отношению к тем, кто растерялся в сложной военной обстановке, совершил в силу этого преступление и должен иметь возможность искупить свою вину перед Родиной в боях с врагом [10, с. 48].

Об этом показательно свидетельствует статистика оправдательных и обвинительных приговоров, вынесенных народными судами РСФСР с участием прокуроров в годы Великой Отечественной войны. Так, в 1941 г. народные суды вынесли оправдательные приговоры в отношении 11,6% всех привлеченных к суду лиц, в 1942 г. – 9,4%; в 1943 г. – 9,5%; в 1944 г. – 9,7% и в 1945 г. – 8,9% [5, с. 334]. В рассматриваемый период военными трибуналами с участием прокуроров было вынесено немалое количество суровых приговоров, не соответствующих тяжести совершенных деяний. Из справки о карательной практике в отношении личного состава 305-й, 326-й и 330-й стрелковой дивизии 10-й армии Западного фронта с ноября 1941 г. по февраль 1942 г. военными трибуналами было приговорено к высшей мере наказания 233 человека, к десяти годам лишения свободы – 241 человек, от пяти до десяти лет лишения свободы – 201 человек, к лишению свободы на срок от трех до пяти лет – 65 человек [4, с. 135].

В годы войны деятельность органов прокуратуры тыловых районов также имела свои особенности. Для них первоочередной задачей был строгий надзор за исполнением законодательства о поставках военной продукции и оказании по-

мощи фронту. Важнейшей задачей стал надзор за исполнением всеми гражданами и должностными лицами законов военного времени, а также защита прав и законных интересов военнослужащих, их семей и охрана социалистической собственности. Особую актуальность приобрела борьба с нарушениями государственной и трудовой дисциплины, самовольным оставлением работы, особенно на предприятиях, выпускающих военную продукцию, и на транспорте, с расхитителями государственного и общественного имущества.

Так, например, в Таджикской ССР только в июле-августе 1941 г. судами было рассмотрено 347 уголовных дел о растратах и присвоении социалистической собственности по ст. 141 УК Таджикской ССР, из них было закончено с вынесениями приговоров 285 дел. Прокуроры участвовали в судах по 125 делам этой категории (35% дел), в то время как за 1-е полугодие 1941 г. было рассмотрено всего 985 дел о растратах, из них было закончено с вынесениями приговоров 761 дело. По этой категории дел прокуроры принимали участие в судах при рассмотрении 289 дел (42,3%) [8, с. 74-76].

В годы Великой Отечественной войны надзор за соблюдением законности органами и учреждениями системы наказаний приобрел особую значимость. Прокуратура была наделена новыми надзорными полномочиями: за перемещением заключенных из прифронтовых областей в тыл, организацией работы заключенных на стройках и производственных объектах, исполнением Указа Президиума Верховного Совета Союза ССР «Об освобождении некоторых категорий осужденных» (1941 г.), участие в отборе заключенных для призыва в армию [6, с. 12-16].

Основное внимание прокуратуры во время войны было сосредоточено на осуществлении надзора за законностью содержания следственных заключенных. Например, за 6 месяцев 1943 г. было проверено 34 609 личных дел на следственных заключенных. В результате проведенной работы было освобождено следственно-заключенных в порядке изменения меры пресечения – 2373 человек, сделано 13 892 предложения по ускорению следствия, проверено 5529 личных дел на осужденных больных и инвалидов, освобождено больных и инвалидов – 3470 человек [13].

Политика государства с целью укрепления авторитета прокуратуры в условиях военной обстановки протекала по следующим направлениям:

- во-первых, для создания стабильного профессионального кадрового состава органов прокуратуры Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 сентября 1943 г. «Об установлении классных чинов для прокурорско-следственных работников органов прокуратуры» вводились классные чины. Они присваивались работникам прокуратуры республики приказом Генерального прокурора СССР при предварительной аттестации каждого работника. Классный чин Действительного государственного советника юстиции присваивал Президиум Верховного Совета СССР, классные чины государственных советников 1-го, 2-го и 3-го классов присваивал Президиум Верховного Совета СССР по представлению Генерального прокурора СССР [9, с. 240-244];

- во-вторых, вводилась форменная одежда Постановлением Совета Народных Комиссаров от 16 сентября 1943 г. за № 100236 «О введении форменной одежды для прокурорско-следственных работников органов прокуратуры СССР»;

- в-третьих, ужесточились санкции к нарушителям служебной дисциплины и сократились сроки проведения служебной проверки на основании Приказа Прокурора СССР от 17 октября 1942 г. № 613 «О порядке наложения дисциплинарных взысканий и мерах поощрения за дисциплинированность и добросовестную работу прокурорско-следственных работников». В данном приказе определялся перечень взысканий, которые налагались на виновных прокурорско-следственных работников: замечание, выговор, строгий выговор, смещение на более низкую должность, увольнение с должности. Указывалось, что дисциплинарное взыскание могло быть наложено не позднее одного месяца с момента обнаружения нарушения трудовой

дисциплины и не позднее шести месяцев со дня его совершения. При этом каждое взыскание должно было быть мотивировано и объявлено в приказе с сообщением работнику под расписку. Приказ указывал также и на необходимость практики поощрений работников прокуратуры: объявление им благодарности с занесением в трудовые книжки, выдача денежных премий и продвижение на более ответственные должности [12, с. 125-126].

Таким образом, в период Великой Отечественной войны система органов прокуратуры была перестроена применительно к особенностям военного времени. Прежде всего, это выразилось в создании ряда новых военных прокуратур, не существовавших в мирное время. В результате чего к 1943 г. была сформирована определенная система органов военной прокуратуры, основными направлениями надзорной деятельности которой являлись: общий надзор, надзор за производством дознания и предварительного следствия и надзор за законностью заключения. Кроме того, особенностью деятельности военной прокуратуры являлось совмещение контрольных и надзорных функций, что значительно расширяло пределы сферы прокурорского надзора и, как следствие, повышало ответственность военных прокуроров за надлежащее выполнение своих должностных обязанностей. Однако в связи с тем, что в условиях войны приходилось расследовать дела в предельно короткие сроки, эффективность прокурорского надзора в этой сфере не была высокой. Не охватывалась в полном объеме надзором прокурора и законность приговоров военных трибуналов, т.к. многие из них приводились в исполнение, будучи не всегда законными, обоснованными и справедливыми.

### *Литература*

1. Василевский А., Трухановский В. Предыстория великого подвига // Коммунист. 1974. № 11.
2. Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.
3. Горный А. Военная прокуратура в годы Великой Отечественной войны // Социалистическая законность. 1970. № 5.
4. Кнышевский П.Н., Васильева О.Ю., Высоцкий В.В., Соломатин С.А. Скрытая правда войны: 1941 год. Неизвестные документы. М.: Русская книга, 1992.
5. Кожевников М.В. История советского суда. 1917-1956 гг. М., 1957.
6. Кудуярова Г.Р., Смыкалин А.С. Осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности органами и учреждениями системы наказания на Среднем Урале в годы Великой Отечественной войны // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 2.
7. Маликов С.В. Организация работы органов военной прокуратуры во время Великой Отечественной войны // Вторая мировая война и современный мир: к 60-летию Великой Победы: мат-лы межвуз. научн. конф-ции. М., 2006.

8. Мухаммадиев И.С. Борьба органов прокуратуры Таджикистана с потерями урожая сельской продукции и расхитителями собственности в годы Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) // Армия и общество. 2015. № 2 (45).
9. Мухаммадиев И.С. Изменение задач и характера деятельности судебно-прокурорских органов в центре и на местах в связи с началом Великой Отечественной войны (1941-1945 гг.) // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 1.
10. Новиков С.Г. Военная прокуратура в период войны // Советское государство и право. 1975. № 5.
11. Прокуратура Санкт-Петербурга. Исторический очерк. 275-летию прокуратуры России посвящается (1722-1997). СПб.: НВ «Петроградская сторона», 1996.
12. Советская прокуратура: сб. документов. М.: Юрид. лит., 1981.
13. Центр документации общественных организаций Свердловской области. Ф. 4. Оп. 31. Д. 399. Л. 50-52.

# Государственно-правовое регулирование общественных отношений

УДК 323.2:004

**Е.Р. Абызова**, канд. юрид. наук, доцент

Арбитражный суд г. Москвы

e-mail: Elena.moskva2015@gmail.com

## «ЭЛЕКТРОННОЕ ГОСУДАРСТВО» КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ПРАВОПОРЯДКА В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

*Институциональная основа формирования правопорядка в информационном обществе представлена комплексом правовых и государственных институтов, а также институтов гражданского общества, обеспечивающих состояние упорядоченности общественных отношений, реализующихся с использованием электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий. Данный комплекс правовых и государственных институтов, а также институтов гражданского общества в настоящее время определяется как «электронное государство». Обоснованию данного тезиса посвящена настоящая статья.*

*Ключевые слова: информационная революция, правопорядок, электронное государство, право, государство, функции государства, реализация права, информационное общество.*

**E.R. Abizova**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Arbitration court, Moscow

e-mail: Elena.moskva2015@gmail.com



## «E-GOVERNMENT» AS THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE RULE OF LAW IN THE INFORMATION SOCIETY

*The institutional framework for the formation of the rule of law in the information society institute presented complex legal and sovereigns-governmental institutions as well as civil society institutions, providing state of the ordering of social relations that are realized with the use of computer technology, information systems and information and communication technologies. This complex legal and public institutions as well as institutions of civil society is now defined as the «electronic government». Support of this thesis is devoted to this article.*

*Key words: information revolution, the rule of law, electronic state, right, state, functions of the state, making the right, information society.*

Институциональная основа формирования правопорядка в информационном обществе представлена комплексом правовых и государственных институтов, а также институтов гражданского общества, обеспечивающих состояние упорядоченности общественных отношений, реализующихся с использованием электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных тех-

нологий. Совокупность перечисленных институтов в настоящее время и определяется как «электронное государство»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Сам термин «электронное государство» пока является неологизмом и в этом качестве не может быть точно определен. Более того, его содержательное наполнение еще длительное время будет меняться в зависимости от конкретно-исторического момента, объекта и предмета исследования, иногда метода, целей и задач, которые конкрет-

Интересно то, что именно государство выступает первым и одним из основных потребителей электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий. Для государственных нужд были созданы первые ЭВМ [3], и только в дальнейшем они были востребованы бизнесом и начали использоваться для удовлетворения личных, семейных и бытовых потребностей. С данным обстоятельством связано то, что формирование и развитие «электронного государства» как институциональной основы правопорядка в информационном обществе, с одной стороны, и его реализация, с другой стороны, осуществляются практически одновременно. По словам бывшего комиссара ЕС по информационному обществу Э. Лииканен, формирование и развитие «электронного государства» включает два этапа: 1) выдвижение большого количества идей в этой области; 2) стимулирование предложения услуг электронного государства, проведение мероприятий по продвижению идеи электронного государства в деятельность органов государственной власти [10].

Развивая данную идею, в процессе формирования и реализации институциональной основы правопорядка в информационном обществе следует выделить следующие этапы: 1) обеспечение присутствия государства в информационной среде; 2) создание условий для интерактивного взаимодействия; 3) оказание отдельных публичных услуг в электронной форме (тестовый режим, эксперимент, экстраординарное применение); 4) признание электронной формы основным (ординарным) средством оказания публичных услуг, реализации функций государства, решения стоящих перед ним задач (трансформация обычного государства в электронное).

На первом этапе фактически осуществляется только размещение информации с использованием электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий (в настоящее время главным образом через сеть Интернет). Как правило, такое информирование осуществляется путем организации специальных сайтов. Также закладываются техническая и правовая основы взаимодействия государства с обществом и отдельными гражданами. В большинстве государств мира, в т.ч. в Российской Феде-

рации, данный этап завершен, о чем свидетельствуют *E-Government Index*<sup>1</sup>, *ICT Development Index*<sup>2</sup> и *Networked Readiness Index*<sup>3</sup>.

Второй этап предполагает формирование и освоение технологий интерактивного взаимодействия государства с обществом и отдельными гражданами. Именно на этом этапе появляются средства взаимодействия граждан и организаций с государственными органами и их должностными лицами. В Российской Федерации сферами внедрения интерактивных технологий стали в первую очередь система налогов и сборов, контрактная система закупок для государственных и муниципальных нужд, система арбитражных судов.

В рамках третьего этапа начинают совершаться имеющие юридическую силу отдельные операции, связанные с оказанием публичных услуг и реализацией функций государства, в электронной форме. При этом основной остается традиционная форма (устная, устно-письменная, письменная). Традиционная форма остается ординарной, а электронная применяется в экстраординарном порядке. Только на четвертом этапе электронная форма становится ординарной, т.е. применяется наравне с традиционными формами или становится единственной.

Институциональная основа формирования правопорядка в информационном обществе не может считаться сложившейся ни в одной стране мира. Исследования, проведенные под эгидой ООН, направленные на установление уровня информатизации государств-членов на основе *E-Government Index*, позволили сгруппировать их в четыре группы: 1) очень высокий индекс (выше 0,75); 2) высокий индекс (от 0,5 до 0,75); 3) средний индекс (от 0,25 до 0,5); 4) низкий (ниже 0,25). По данным за 2014 г. в первую группу входят Австралия, Австрия, Бахрейн, Бельгия, Канада, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Исландия, Ирландия, Изра-

<sup>1</sup> Ежегодно формируемый рейтинг стран мира в зависимости от уровня развития электронного правительства/государства (см., например: United Nations E-Government Survey 2014. United Nations. New York, 2014. 147 p.).

<sup>2</sup> Ежегодно формируемый рейтинг стран мира в зависимости от уровня развития информационно-коммуникационных технологий (см., например: <http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2015/>).

<sup>3</sup> Индекс сетевой готовности – ежегодно формируемый комплексный показатель, характеризующий уровень развития информационно-коммуникационных технологий в странах мира. Выпускается Всемирным экономическим форумом (см., например: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2015/network-readiness-index/>).

ний автор будет ставить перед собой. Конечно же, со временем данное понятие приобретет свое общепризнанное содержание, но произойдет это только тогда, когда его исследование утратит свою актуальность.

иль, Италия, Япония, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Южная Корея, Сингапур, Испания, Швеция, Великобритания, США. Большинство государств входит во вторую и третью группы. Например, Российская Федерация – во вторую, т.е. уровень ее информатизации оценивается как высокий. Четвертую группу образуют наименее развитые страны: Афганистан, Бенин, Буркина Фасо, Бурунди, Центрально-Африканская Республика, Чад, Камерун, Кот-де-Вуар, Конго, Джибути, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Замбия, Гвинея, Гвинея-Биссау, Гаити, Либерия, Малави, Мали, Мавритания, Мозамбик, Мьянма, Непал, Нигер, Папуа Новая Гвинея, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра Лиона, Соломоновы острова, Сомали, Южный Судан, Того, Замбия [11]. В государствах четвертой группы внедрение концепции «электронного государства» только началось. Государства третьей группы находятся на рубеже первого и второго этапов; второй группы – второго и третьего. Государства, *E-Government Index* которых очень высокий, в целом перешли с третьего на четвертый этап.

В Российской Федерации сферами, в которых новый правовой порядок формируется наиболее успешно, следует признать систему налогов и сборов, а также контрактную систему закупок для государственных нужд. В этой связи следует отдельно отметить Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [8], ст. 59 которого установила электронную форму как единственную при проведении аукционов на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, а также федеральные законы [5, 6], внесшие изменения в законодательство о налогах и сборах и предполагающие переход на электронную отчетность по отдельным налогам с 1 января 2015 г. Также интересен опыт начала 2014 г. по формированию Общественной палаты Российской Федерации [4]. Этот процесс был интересен не только тем, что часть Палаты была сформирована с использованием интерактивных средств через голосование в сети Интернет, но и тем, что в его рамках было обеспечено взаимодействие нескольких самостоятельных информационных ресурсов – Единого портала государственных услуг, официального сайта Общественной палаты Российской Федерации и Портала «Российская общественная инициатива».

Одним из пионеров разработки и внедрения электронно-вычислительной техники, информа-

ционных систем и информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти и государственного управления в 60-е гг. прошлого века стал СССР, в котором этот процесс связан с именем В.М. Глушкова, заложившего технологическую и идеологическую основу этого процесса. Прототипом «электронного правительства» в масштабах СССР был его проект создания Общегосударственной автоматизированной системы учёта и обработки информации (ОГАС), предназначенной для автоматизированного управления всей экономикой СССР в целом. Для этого им была разработана теория систем управления распределёнными базами данных [1].

В Российской Федерации формализованный процесс формирования институциональной основы нового правового порядка, предполагающего реализацию права с использованием электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий, начался сравнительно поздно – в 2000 г. Именно в это время лидерами стран «Большой восьмерки» (в т.ч. Российской Федерации) была подписана Окинавская хартия глобального информационного общества [7] (далее – Хартия). В ней, прежде всего, содержится декларация о ликвидации международного разрыва в области информации и знаний как в государственном, так и в частном секторах. При этом указывается, что солидная основа политики и действий в сфере информационно-коммуникационных технологий может изменить методы международного взаимодействия по продвижению социального и экономического прогресса во всем мире. Эффективное партнерство развитых государств, включая совместное политическое сотрудничество, также является ключевым элементом рационального развития информационного общества. Информационно-коммуникационные технологии рассматриваются при этом в качестве одного из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI в. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества. Они быстро становятся жизненно важным стимулом развития мировой экономики. Они также дают возможность частным лицам, фирмам и сообществам, занимающимся предпринимательской деятельностью, более эффективно и творчески решать экономические и социальные проблемы.

Далее в Хартии отмечается, что суть информационно стимулируемой экономической и со-

циальной трансформации общества заключается в ее способности содействовать людям в использовании знаний и идей. Информационное общество, как оно представляется авторам Хартии, позволяет людям шире использовать свой потенциал и реализовывать свои устремления. Для этого необходимо, чтобы информационно-коммуникационные технологии служили достижению взаимодополняющих целей обеспечения устойчивого экономического роста, повышения общественного благосостояния, стимулирования социального согласия и полной реализации их потенциала в области укрепления демократии, транспарентного и ответственного управления, прав человека, развития культурного многообразия и укрепления международного мира и стабильности. Достижение этих целей и решение возникающих проблем потребуют разработки эффективных национальных и международных стратегий. Достижение этих целей возможно только при условии, что все люди повсеместно, без исключения должны иметь возможность пользоваться преимуществами глобального информационного общества. Устойчивость глобального информационного общества основывается на стимулирующих развитие человека демократических ценностях, таких как свободный обмен информацией и знаниями, взаимная терпимость и уважение к особенностям других людей.

В последовавшей за этим в Российской Федерации реализации концепции «электронного государства» следует выделить два этапа, обусловленные внедряемым параллельно программно-целевым методом. Каждому из этих этапов соответствует федеральная целевая программа: первому – Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010)» [9]; второму – Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020)» [2].

В качестве цели информатизации российского общества и государства установлено повышение качества жизни граждан на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Ее достижение, по мнению Правительства Российской Федерации, возможно при условии решения следующих задач: 1) обеспечение доступа граждан и организаций к услугам на основе современных информационных технологий; 2) развитие технической и технологической основы становления информационного общества; 3) предупреждение угроз, возникающих в информационном обществе.

Вместе с тем анализ указанных нормативных правовых актов, а также практики их применения позволяют обратить внимание на ряд обстоятельств, которые, по авторскому мнению, создают затруднения при трансформации российского общества в информационное.

Во-первых, очевидным является общий перекос в сторону организации электронного документооборота, оказания публичных услуг и реализации отдельных функций государства в электронной форме, обеспечения информационной открытости государства. Причины этого представляются очевидными: 1) признание (допущение) лицами, ответственными за внедрение рассматриваемой концепции, доктрины «сервисного государства»; 2) ориентация указанных лиц на международные индексы, при помощи которых определяется уровень информатизованности общества и государства. Указанные причины не могут и не должны рассматриваться в качестве отрицательных сторон. Более того, они являются полезными. Вместе с тем они заслоняют собой другие аспекты внедрения электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий: главным образом, вопросы присутствия государства в «цифровом мире» в качестве собственно государства, т.е. аппарата принуждения, носителя суверенитета, вопросы информационной безопасности не только и не столько государства, в первую очередь речь идет об информационной безопасности личности и лица.

Во-вторых, до настоящего времени не появилось оптимальной модели правовой регламентации общественных отношений в «цифровом мире»: отдельные отношения оказываются зарегламентированы, в то время как в других случаях использование электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий оказывается без должного регулирования. Данная проблема представляется «болезнью роста», для решения которой в первую очередь требуется опыт, который еще не накоплен.

В-третьих, представляется необходимым указать еще на один «перекос». Во многом в силу одновременного с построением информационного общества внедрения программно-целевого подхода, а также в силу субъективных факторов «локомотивом» в вопросе информатизации российского общества и государства стало Правительство Российской Федерации. Не принося значения этому органу, следует подчеркнуть, что без надлежащего взаимопонимания и



взаимодействия между всеми ветвями и уровнями власти, гражданским обществом, предпринимательским сообществом и отдельными гражданами задачи трансформации российского общества в информационное, а российского государства – в электронное не могут быть решены.

### *Литература*

1. Академик В.М. Глушков – пионер кибернетики / сост. В.П. Деркач. Киев, 2003.
2. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество» (2011-2020 годы), утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 // СЗ РФ. 2014. № 1 (ч. 2). Ст. 2159.
3. Морозов Ю.М. История и методология вычислительной техники. СПб., 2012.
4. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
5. О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 12 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям»: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 238-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4239.
6. О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»: федеральный закон от 29 июня 2012 г. № 97-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3588.
7. Окинавская хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 года // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51-56.
8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
9. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010)», утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2002 года № 65 // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.
10. Understanding the Benefits of e-Government, Speech by Mr. Erkki Liikanen, Member of the European Commission, e-Government Conference Dublin, 17 June 2004.
11. United Nations E-Government Survey 2014. United Nations. New York, 2014.

УДК 342.7

**Ю.В. Анохин**, доктор юрид. наук, доцент  
Барнаульский юридический институт МВД России  
e-mail: anohinuv@buiinvd.ru;

**А.И. Дуров**, канд. юрид. наук, доцент  
Уральский институт экономики, управления и права

## **ГАРАНТИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК ВАЖНЕЙШИЙ ПОКАЗАТЕЛЬ ЗАКОННОСТИ**

*Статья посвящена проблемным вопросам гарантий прав человека, выступающих не просто важным, но и ключевым показателем состояния законности в обществе.*

*Ключевые слова: права человека, гарантии прав человека, законность.*

**Yu.V. Anokhin**, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor  
Barnaul law Institute of the Internal Affairs of Russia  
e-mail: anohinuv@buiinvd.ru;

**A.I. Durov**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor  
Ural Institute of Economics, Management and Law



## **HUMAN RIGHTS GUARANTEES AS THE MOST IMPORTANT INDICATOR OF LEGITIMACY**

*The article is devoted to the problematic issues of human rights guarantees, which are not just important but also a key indicator of the state of legality in the society.*

*Key words: human rights, human rights guarantees, legitimacy.*

Еще в начале XX в. русский юрист И.В. Михайловский отмечал, что «...несовершенства человеческой природы, недостатки социального и политического строя и другие причины влекут за собою поведение людей, противоречащее нормам положительного права и нарушающее субъективные права. Очевидно, что одни этические основы, на которых строится правопорядок, сами по себе еще не достаточны для непоколебимости его. Нужны дополнительные гарантии» [10, с. 804-805]. В силу данного обстоятельства важнейшим свойством законности выступает ее гарантированность. Именно гарантированность, гарантии законности как специфического социального явления приводят к установлению твердого правопорядка, устойчивости и стабильности в общественной жизни, делают реально обеспеченными права и свободы граждан.

Термин «гарантия» заимствован из французского языка. Гарантия (garantie) – ручательство, обеспечение, условие, обеспечивающее

что-либо [21, с. 114]. Гарантировать означает определенным образом обеспечивать, ограждать, охранять, защищать, сделать реальным. Поэтому, говоря о гарантиях законности, речь должна идти о тех условиях, средствах, механизмах, которые обеспечивают реальность режима законности.

В юридической литературе существуют различные подходы к определению гарантий. Так, В.В. Борисов под гарантиями законности понимает «объективные и субъективные факторы общественной жизни, обуславливающие необходимость правового метода государственного руководства обществом и обеспечивающие его реальность, действенность, незыблемость и эффективность, предотвращающие отступление от его требований, а в случаях правонарушений обеспечивающих восстановление нарушенного права» [3, с. 11].

П.Т. Васьков гарантиями законности называет «объективные и субъективные условия, средства и способы, при помощи которых

обеспечивается законность в обществе» [4, с. 307].

Как «условия и особые юридические механизмы, призванные обеспечивать фактическую реализацию законоположений», определяет гарантии С.С. Алексеев [17, с. 135-136].

Л.А. Николаева под гарантиями законности понимает «те объективные и субъективные условия, которые делают принцип законности неизблемым, обеспечивают точное и неуклонное соблюдение законов, охраняют интересы государства и граждан, а в случаях их нарушения обеспечивают восстановление нарушенных прав и интересов и наказание виновных» [9, с. 336].

Гарантиями законности, как полагает Е.А. Лукашева, служат условия и средства, «при помощи которых обеспечивается проведение в жизнь законов и других правовых актов... в точном соответствии с целями, для которых они были изданы» [10, с. 37-38].

П.М. Рабинович определяет гарантии как «средства, с помощью которых воплощается, охраняется, а в случаях нарушения – восстанавливается режим законности» [17, с. 232-233].

Анализируя данные формулировки, можно выделить следующее: под гарантиями законности все авторы понимают условия и средства, при помощи которых обеспечивается законность.

Законность в обществе обеспечивается не каким-то одним видом гарантий, а целой группой гарантий, образующих соответствующую систему. В настоящее время общепризнанным является выделение в системе гарантий двух ее групп: общие (экономические, политические, идеологические) условия и специальные (юридические) средства обеспечения законности [1, с. 234; 6, с. 29; 11, с. 27]. Такое деление имеет теоретическую и практическую значимость. В теоретическом плане оно дает возможность глубже познать механизм реализации законов, в практической деятельности указанное деление полезно в том смысле, что оно обеспечивает поиск конкретных путей повышения эффективности обеспечения реального действия закона.

Определяющими, базисными являются экономические гарантии законности. Именно от состояния и уровня экономического развития общества, организации системы хозяйствования напрямую зависит возможность государства эффективно выполнять свои разнообразные функции, в т.ч. обеспечить гражданам реализацию провозглашенных в нормах позитивного права основных прав и свобод.

Нынешний этап развития экономики нашей страны является переломным. Происходит переход к качественно иной экономической системе, переосмыслению места и роли государства в экономических процессах. Государство как исторически сложившийся институт макрорегулирования экономических процессов не может быть отстранено от рыночных преобразований, даже если признать, что именно несостоятельность государственной централизованной системы управления народным хозяйством оказалась одной из главных причин переживаемого нашей страной системного кризиса и побудителем перехода к рыночному типу экономики.

Проблема эффективного функционирования экономики и степень оказываемого на нее влияния со стороны государства являются одной из центральных и наиболее дискуссионных тем современного общества.

Рыночная экономика, как показывает опыт развитых стран, может эффективно функционировать лишь в условиях, когда ее гарантирует и правообеспечивает сильная государственная власть. Государство должно быть настолько сильным, насколько это необходимо в интересах страны, не допуская чрезмерного, необоснованного вмешательства в экономику. Государственное вмешательство должно лишь дополнять рыночные механизмы, усиливать положительные стороны и брать на себя решение задач, непосильных рынку, тем самым ограничивая и смягчая недостатки рыночной экономики. Ни один общественный институт, кроме государства, не способен органично интегрировать в стихию рынка правовые механизмы осуществления новых имущественных отношений (договорных связей, движение капитала и ценных бумаг, отношений найма рабочей силы и т.д.), равно как и алгоритмы формирования новых экономических связей на межгосударственном уровне. Посредством правового регулирования, установления налогов, государственных закупок, разного рода административно-контрольных рычагов государство оказывает разностороннее воздействие на экономические процессы. Органы государственной власти разрабатывают и осуществляют многочисленные программы, направленные на поощрение развития тех или иных отраслей экономики, обеспечение научно-технического прогресса, сокращение энергетических затрат, охрану окружающей среды, оказание материальной помощи обездоленным и малоимущим и т.д. Государство внимательнейшим образом долж-

но следить за тем, что происходит в экономике, и оперативно реагировать на появление любых неблагоприятных явлений. По-прежнему ориентируясь на всемерное развитие частной инициативы и предпринимательства, конкуренции и саморегулирование, государство призвано выполнять огромный объем регулирования, направленного на то, чтобы создать наиболее благоприятные условия для развития национальной экономики, защищать ее интересы, что будет в большей степени являться экономическими гарантиями режима законности.

Необходимо отметить еще один аспект экономических гарантий законности, а именно: права и свободы гражданина – спокойствие, личная неприкосновенность, честь и достоинство – могут быть реализованы и надежно обеспечены лишь при наличии в обществе экономического достоинства личности. Это, в свою очередь, предполагает возможность для каждого гражданина быть полноправным субъектом собственности. Как отмечает А.С. Мордовец, «ядро материальных гарантий – собственность. Владение, пользование и распоряжение какой-либо собственностью – определяющий фактор свободного развития личности» [13, с. 184]. Именно собственность делает гражданина экономически независимым от различных факторов внешней среды, дает возможность иметь постоянный легальный источник доходов, приобретать за заработанные деньги любые товары, а в сфере сервиса – услуги. Гражданам со сравнительно небольшими доходами обществом и государством должна оказываться помощь на уровне прожиточного минимума как через государственные и общественные фонды, так и через иные общественные организации и объединения, гуманитарные инициативы. Важнейшая задача – поддержка временно неработающих граждан, обеспечение переквалификации работников и проведение мероприятий в рамках программ занятости.

Без экономического достоинства личности, без свободы в сфере экономического выбора, соответствующего способностям и возможностям людей, создать необходимые экономические гарантии реализации прав и свобод граждан в какой бы то ни было сфере невозможно, как невозможно и обеспечить социальную справедливость [22, с. 3-5].

Следующая разновидность общих гарантий – политические. Сущность политических гарантий законности выразил в упомянутой выше работе И.В. Михайловский. «Политические гарантии... заключаются в надлежащей организации госу-

дарственной власти со всеми ее разветвлениями. Эта организация должна свести к минимуму опасность вырождения власти в голый деспотизм; она должна гарантировать добросовестное исполнение всеми агентами власти своих обязанностей и уважение ими прав граждан». И далее автор раскрывает основные политические гарантии: «...надежная система сдержек и контроля, препятствующая различным органам власти нарушать права граждан; широкое развитие местного самоуправления; надлежащая организация законодательного учреждения; создание стоящей на высоте своей задачи бюрократии. Но венцом всего является создание того органа власти, которому вверяется по преимуществу охрана права, – суда» [21, с. 806-807].

Полностью поддерживая обозначенную выше позицию, следует отметить, что в условиях современного Российского государства политическими гарантиями законности должны стать: основа государственного строя, политическая система общества, верховенство Конституции, принцип разделения властей, парламентаризм, гласность, наличие развитой системы местного самоуправления и т.д.

Стабильный режим законности в условиях формирования правового государства может основываться лишь на прочном идеологическом фундаменте, предполагающем приоритет общечеловеческих ценностей как важнейшего результата общедемократических завоеваний прогрессивного человечества. Идеологические гарантии законности во многом определяются уровнем правовой, духовной и общей культуры населения. На это обстоятельство особо обращал внимание русский философ И.А. Ильин. «Духовное назначение права состоит в том, чтобы жить в душах людей, «наполняя» своим содержанием их переживания и слагая, таким образом, в их сознании внутреннее побуждение, воздействующие на их жизнь и на их внешний образ действий. Задача права состоит в том, чтобы создать в душе человека мотивы для лучшего поведения» [8, с. 40].

Законность предполагает такой уровень правовой культуры, когда уважение к праву, закону является личным убеждением человека, причем не только рядового гражданина, но в первую очередь законодателя, государственного и муниципального служащего.

Необходимый уровень правовой культуры обеспечивается организацией правовой пропаганды, четкой системой воспитания у граждан высоких нравственных качеств, патриотизма, ответственности, чувства права и законности.

Только формируя новое политико-правовое мышление, ломая устаревшие догмы и стереотипы, переориентируя сознание общества на истинные общечеловеческие ценности, возможно создание высокого уровня индивидуального и общественного, политического и правового сознания и культуры, подлинно гуманистической морали, что будет являться реальным идеологическим условием режима законности.

Юридические гарантии законности постоянно привлекали к себе внимание специалистов различных отраслей права. Однако до сих пор среди ученых нет единства взглядов в понимании сущности юридических гарантий. Анализ юридической литературы позволяет выделить по крайней мере три подхода к исследуемому явлению. Так, одни авторы под юридическими гарантиями понимают только определенные нормативно-правовые средства обеспечения законности [19, с. 64; 15, с. 28], другие к юридическим гарантиям относят деятельность государственных и общественных организаций в области охраны правопорядка [12, с. 83]; третьи – не только нормативно-правовые средства, но и протекающую на их основе практическую деятельность государственных органов, общественных организаций, граждан [14, с. 44-53; 7, с. 197].

Отдельные авторы проводят разграничения юридических гарантий. Так, И.Я. Дюрягин рассматривает юридические гарантии в широком и узком смысле слова. В широком смысле – это всякие имеющие юридическое содержание средства, которые непосредственно или в итоге обеспечивают законное и обоснованное применение норм права субъектами гарантирования (право, юридическая деятельность, правосознание и др.). В узком смысле – это специальные нормативно-правовые установления и соответствующая им специальная юридическая деятельность государственных органов, общественных организаций и граждан, которая гарантирует правильность правоприменительной деятельности общественности и обеспечивает устранение допущенных при этом ошибок и нарушений [7, с. 108]. Представляется, что данная позиция автора не лишена оснований.

Все многообразие существующих в юридической литературе определений специальных (юридических) гарантий законности, безусловно, заслуживает внимания, но наиболее обоснованное определение, на наш взгляд, изложено С.С. Алексеевым. В частности, он пишет: «Юридические гарантии – те специальные юридические средства, внутренние юридические

механизмы, которые нацелены на то, чтобы обеспечить реальное осуществление требований законности» [1, с. 233-234]. И далее он расширяет, что же такое юридические средства и механизмы:

– совершенство, развитость правовой системы в целом, отработанность законодательства, его полнота, непротиворечивость, высокий уровень развития и авторитет юридической культуры;

– эффективная система надзора и контроля за законностью, направленная на предупреждение правонарушений;

– действенные меры государственного принуждения (меры юридической ответственности, меры защиты), призванные восстановить нарушенное правонарушением состояние, оказывать воздействие на нарушителя юридических норм;

– качественная и эффективная работа юридических органов – правотворческих и правоприменительных, которые обеспечивают на практике функционирование всех юридических механизмов;

– постоянное совершенствование законодательства и действенный надзор за законностью, применение к правонарушителям законных государственно-принудительных мер [1, с. 234].

Важное место в теории и практике действия юридических гарантий принадлежит вопросам их классификации.

Так как юридические гарантии функционируют в различных сферах общественных отношений, то в соответствии с этим можно различать гарантии в осуществлении: 1) прав и свобод, обязанностей граждан; 2) государственной власти и управления; 3) осуществления правосудия; 4) прокурорского надзора.

Классификация гарантий законности осуществима и на основании выделения основных стадий всего процесса правового регулирования, законность каждой из которых должна обеспечиваться особыми юридическими средствами. Исходя из этого, можно различить гарантии законности в таких стадиях, как: а) правотворческая деятельность (в т.ч. конкретизирующая правотворчество, в частности при издании локальных норм права); б) официальное разъяснение права; в) правоприменительная деятельность; г) непосредственная реализация норм права (т.е. использование, исполнение, соблюдение) [18, с. 81-82].

Юридические гарантии законности представляют собой установленные законом средства, с помощью которых гарантируется режим

законности. Однако поддержание режима законности предполагает не только установление средств для реализации норм права. Вместе с этим закон предусматривает средства, специально направленные на пресечение, устранение правонарушений, привлечение виновных к ответственности. Как в первом, так и во втором случаях правовые средства направлены на обеспечение режима законности, поэтому они входят в понятие юридических гарантий. Однако нетрудно заметить и существенное различие между правовыми средствами, обеспечивающими реализацию действующих норм права, и правовыми средствами, непосредственно направленными на борьбу с нарушениями правовых норм. В соответствии с этим все юридические гарантии законности могут быть разделены на два вида:

- 1) гарантии реализации права;
- 2) гарантии охраны права от нарушений.

Данной классификации придерживаются Н.В. Витрук, М.С. Строгович и ряд других авторов [5, с. 78-80].

Классификационным признаком может быть и субъект гарантирования. В этой связи выделяют индивидуальные субъекты и коллективные субъекты. Индивидуальными субъектами гарантий законности являются граждане. Институт жалоб является одним из важных элементов гарантирования правового статуса граждан, режима законности в целом. К коллективным субъектам государственного гарантирования относятся органы власти и управления, конституционный суд и иные судебные органы, органы прокуратуры, Федеральная служба безопасности, органы внутренних дел и др. К коллективным субъектам общественного гарантирования относятся адвокатура, общественные организации и объединения, имеющие своей целью борьбу с правонарушениями и оказание правовой помощи населению.

Представляется целесообразным классифицировать юридические гарантии по отраслям права, например: 1) конституционно-правовые; 2) административно-правовые; 3) муниципально-правовые; 4) гражданско-правовые; 5) уголовно-правовые; 6) уголовно-процессуальные и др.

В зависимости от того, в каком нормативном акте закреплены юридические гарантии (в Основном законе страны, республики или отраслевом законодательстве), они могут быть конституционными или отраслевыми, отличающимися по юридической силе и сфере влияния.

В зависимости от сферы действия юридические гарантии обеспечения законности можно разделить на средства и способы: 1) общего действия; 2) ограниченного действия.

Юридические гарантии общего действия – те, которые в своем содержании не предусматривают специальные условия и какие-либо ограничения их действия. Таковыми являются все конституционные и другие гарантии, закрепленные в нормативных актах законодательной и иных органов государственной власти.

Юридические гарантии ограниченного действия «сужены» в своей реализации определенными объективными, субъективными, пространственными, временными и ситуационными факторами. Причем каждый из названных факторов может быть основанием их дальнейшего деления на подвиды. К гарантиям ограниченного действия относятся, например, гарантии регионального и местного значения, т.е. действие данных гарантий распространяется на территории субъектов Федерации и на отдельные муниципальные образования; направленные на специальных субъектов (только на государственных или муниципальных служащих, на работников с определенными условиями труда) и др.; действующие ограниченное время; рассчитанные лишь на определенную ситуацию (аварийная обстановка, стихийное бедствие, обстановка военного времени, введение чрезвычайного положения и др.).

Завершая рассмотрение вопроса о системе гарантий законности, необходимо отметить следующее. Между общими и юридическими гарантиями существует тесная взаимосвязь. Как справедливо отмечает Н.А. Боброва, «экономические, политические предпосылки и условия сами по себе автоматически не обеспечивают реализацию правовых норм. Они становятся собственно гарантиями лишь через некую форму и организационные усилия государства и общества. С другой стороны, юридические гарантии немислимы вне своего социального наполнения: экономического, политического, идеологического, организационного» [2, с. 233]. Экономические, социальные, политические, идеологические гарантии служат базой для юридических гарантий, придают им реальность и эффективность. В условиях формирования правового государства, когда идея приоритета права над государством становится господствующей в жизни нашего общества, роль юридических гарантий законности соответственно изменяется, приобретает первостепенное значение.

### *Литература*

1. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит. 1981. Т. 1.
2. Боброва Н.А. Об организационно-правовых гарантиях статуса личности // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. Саратов, 1980.
3. Борисов В.В. Советская социалистическая законность и ее гарантии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1961.
4. Васьков П.Т. Социалистическая законность и правопорядок // Основы теории государства и права. М.: Юрид. лит., 1971.
5. Витрук Н.В. О юридических гарантиях правового статуса гражданина социалистического государства // Юридические гарантии правильного применения советских правовых норм и укрепления социалистической законности. Киев, 1970. С. 78-80.
6. Витрук Н.В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан // Правоведение. 1964. № 4.
7. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы. Свердловск, 1973.
8. Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993.
9. Конституционные основы народовластия в СССР. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1980.
10. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М.: Юрид. лит., 1973.
11. Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. 1963. № 8.
12. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М.: Госюриздат, 1962.
13. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996.
14. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 44-53.
15. Пертцки В.А. Юридические гарантии применения государственно-правовых норм // Юридические гарантии правильного применения советских правовых норм и укрепление социалистической законности: тезисы докладов и сообщений Всесоюзной научной конференции. Киев, 1970.
16. Право и перестройка: вопросы, раздумья, прогнозы. М.: Юрид. лит., 1987.
17. Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма (Вопросы – теории и методологии исследования). Львов: Вица школа, 1975.
18. Рабинович П.М. Проблемы теории законности развитого социализма. Львов, 1979.
19. Самощенко И.С. Охрана режима законности. М., 1960.
20. Словарь иностранных слов. М., 1964.
21. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: хрестоматия. М., 1998.
22. Шишков Ю. Рынок и социальная защищенность // Наука и жизнь. 1991. № 1. С. 3-5.

УДК 340.13:343.3

**Я.Е. Верхоглядов**

адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

e-mail: barnaullaw@mail.ru

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ НОРМОТВОРЧЕСТВА**

*В статье проанализирована сложившаяся ситуация в сфере противодействия экстремизму, сформулированы предложения по совершенствованию государственной правовой политики в данном направлении, актуализировано внимание на противодействии экстремизму непосредственно на уровне субъекта Российской Федерации.*

*Ключевые слова: экстремизм, государственная правовая политика, целевые программы, региональное нормотворчество.*

**Ya.E. Verhoglyadov**

a postgraduate student of the Barnaul Law Institute of the Ministry

of Internal Affairs of Russia

e-mail: barnaullaw@mail.ru



## **TOPICAL ISSUES OF STATE LEGAL POLICY IN THE SPHERE OF COUNTERACTION TO EXTREMISM AT FEDERAL AND REGIONAL LEVELS OF RULEMAKING**

*The article analyzes the current situation in combating extremism, proposals for improving the state legal policy in this direction are formulated and attention to combating extremism directly at the level of the subject Russian Federation is actualized.*

*Key words: extremism, state legal policy, special-purpose programs, regional law-making.*

Наиболее актуальной угрозой для общества и государства в настоящий момент является таковой вид противоправной деятельности, как экстремизм. Кроме того, некоторые ученые-правоведы относят экстремизм к одной из форм правового нигилизма [3, с. 77; 13, с. 167].

Экстремизм (от лат. *extremus* – крайний) означает приверженность к крайним взглядам, мерам [1, с. 1213]. Законодательно четкого понятия экстремизма не закреплено, существует лишь широкий перечень деяний, которые относятся к экстремистской деятельности. Данный перечень указан в Федеральном законе Российской Федерации № 114 от 25.07.2002 «О противодействии экстремистской деятельности» [9].

Президент РФ В.В. Путин 31.12.2015 утвердил «Стратегию национальной безопасности Российской Федерации». Данный документ является базовым для стратегического планирова-

ния, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты РФ. В трех из восьми основных угрозах государственной и общественной безопасности изложены различные проявления экстремистской деятельности [14]. Это обстоятельство подчеркивает актуальность исследуемого явления.

Охрана конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина от угроз как внешних, так и внутренних осуществляется государством посредством реализации различных функций, одной из которых является правоохранительная. Выполнение государством правоохранительной функции отражается не только в деятельности силовых структур по борьбе с преступлениями и правонарушениями (МВД, ФСБ и т.д.), но и посредством разработки и реализации государственно-правовой политики. В свою очередь, она отражается на нормотворчестве как на федеральном уровне, так и на уровне субъек-



тов Российской Федерации в разработке и принятии различных нормативно-правовых актов.

На федеральном уровне государственно-правовая политика в сфере противодействия и профилактики экстремизма отражена: в ФЗ РФ № 114 от 25.07.2002 «О противодействии экстремистской деятельности» [9]; «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [14], утвержденной Указом Президента РФ № 683 от 31.12.2015; «Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» [15], утвержденной Президентом РФ 28.11.2014 Пр-2753, а также в иных нормативных правовых актах [4, 7, 16], которые устанавливают ответственность за экстремистскую деятельность, процедуру включения в списки запрещенных экстремистских организаций на территории РФ и т.д.

В соответствии с федеральными нормативными правовыми актами на уровне субъектов РФ органы исполнительной власти формируют программы по противодействию экстремизму. Нами изучены программы Алтайского края и его городов; республик Дагестан и Татарстан; Самарской и Архангельской областей; города Челябинска, а также ряда иных муниципальных образований. Всего было проанализировано более 12 программ различного уровня.

Проведенный анализ показал, что программы, нацеленные на противодействие экстремизму (в некоторых субъектах и терроризму одновременно), существуют во всех субъектах РФ, утверждаются они на различные сроки (преимущественно на два года и более). Данные программы включают в себя определенные цели, задачи и мероприятия, а также ожидаемые результаты от ее реализации, имеют финансирование. Некоторые из целевых программ утверждаются с принятием определенных изменений на вторые сроки, т.е. реализуются 4 и более лет подряд.

Однако обратимся к статистическим данным. Согласно официальной статистике, приведенной Министерством внутренних дел Российской Федерации, в 2009 г. зарегистрировано 548 преступлений экстремистской направленности, в 2013 г. – 896 преступлений, в 2014 г. – уже 1024 преступления [10], а в январе-ноябре 2015 г. – 1186 преступлений [11].

По официальным данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, с января по октябрь 2015 г. при общем росте количества преступлений на территории Российской Федерации число зарегистрированных преступлений экстремистской направленности возросло на

27,4% по отношению к аналогичному периоду прошлого года [12].

Стоит обратить внимание на то обстоятельство, что число зарегистрированных преступлений зачастую не соответствует количеству выявленных лиц, совершивших преступления экстремистской направленности по различным причинам (прекращение уголовных дел или приостановление предварительного расследования и т.д.). Подобная ситуация обуславливается широким кругом проблем: от несовершенства законодательства до недочетов в деятельности правоохранительных органов, что еще раз подчеркивает многоаспектность и неоднозначность проблематики противодействия экстремизму в многонациональной России.

Количество зарегистрированных преступлений экстремистской направленности все же возрастает, несмотря на проводимые мероприятия органами государственной власти. На наш взгляд, эта негативная тенденция частично связана с погрешностями государственно-правовой политики, осуществляемой в субъектах, включая создание целевых программ, а именно: иногда не соблюдаются принципы научной целесообразности, системности; усматриваются признаки нарушения законодательной техники. Согласно действующему законодательству именно к основным полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится противодействие предпосылкам экстремизма на той стадии, пока они не переросли в наказуемые противоправные деяния [5]. Соответственно, дефекты при составлении программ свидетельствуют о возможном недопонимании руководством субъектов РФ всей опасности экстремизма и острой необходимости противодействия данному явлению.

Выделим обстоятельства, выявленные нами при анализе целевых государственных программ субъектов, в которые целесообразно внести корректировки, способствующие усовершенствованию государственно-правовой политики и получению более качественного результата:

1. К созданию программ применяется отчасти формальный подход, что подтвердилось при исследовании. Так, некоторые региональные программы, в частности, 2012-2014 гг. имеют весьма схожую составляющую с программами 2015-2019 гг. Различия выявляются только в формулировке некоторых фраз; добавлении по одной позиции в задачи программы; увеличении, к примеру, количества сотрудников СМИ, подготовленных к противодействию и профилактике экстремизма, со 100 до 200 и т.п.

2. Недостаточное финансирование программ (особенно небольших городов и поселений городского и сельского типа: например, выделение на проведение всех мероприятий с 2012 по 2014 гг. общей суммы в 33 000 руб. с населением более 3 000 человек; на 32 793 человека с 2012 по 2016 гг. – 50 000 руб.).

3. В оценку эффективности, цели и задачи программ часто не включается такой важный параметр, как количество зарегистрированных преступлений и правонарушений экстремистской направленности, т.е. эти показатели могут увеличиваться, а программой это учитываться не будет, что приведет к искаженным данным о ее эффективности.

4. Частично отсутствует дифференциация субъектов, на которые непосредственно направлено воздействие программ, при планировании привлечения граждан к участию в мероприятиях по профилактике экстремизма не указывается их возраст, социальный статус.

5. Правовое просвещение молодежи не всегда закладывается в программы: тенденция ухода экстремизма в виртуальное пространство сети Интернет не учитывается; редко встречается описание мероприятий по разъяснению юридической ответственности за экстремистскую деятельность (в т.ч. в социальных сетях) и возможности ознакомления с материалами, признанными в установленном порядке экстремистскими.

6. Социальные опросы включаются в мероприятия программ, но не повсеместно, как правило, они проводятся в крупных городах, не затрагивая при этом периферию.

7. Отсутствует четко выстроенное взаимодействие между субъектами РФ по обмену положительным опытом при формировании целевых программ.

8. В некоторых случаях не отражаются мероприятия, связанные с миграционными процессами: помощь в социальной и культурной адаптации мигрантам и т.д.

Стоит отметить, что «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» (далее – Стратегия), разработанная в целях конкретизации положений антиэкстремистского законодательства, является основополагающим документом для органов государственной власти, который определяет цель, задачи и основные направления государственной политики в сфере противодействия экстремизму.

Пункт «а» статьи 27 настоящей Стратегии к основным направлениям государственной политики по противодействию экстремизму в сфере

законодательной деятельности относит принятие на региональном и муниципальном уровнях соответствующих целевых программ, предусматривающих формирование системы профилактики экстремизма и терроризма, предупреждения межнациональных конфликтов [15].

На наш взгляд, авторы Стратегии верно выделили создание целевых программ на региональном и муниципальном уровнях как одно из основных направлений, т.к. комплексно разработанная программа с четкими положениями и ожидаемым результатом, систематическим контролем ее выполнения способна качественно охватить многие факторы, необходимые для противодействия экстремизму, и эффективно служить достижению защиты основ конституционного строя Российской Федерации, общественной безопасности, прав и свобод граждан от экстремистских угроз.

Вновь обратимся к вопросу оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ. Статья 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а именно часть 3, определяет, что оценка эффективности ее реализации осуществляется каждый год [2]. Порядок проведения и критерии оценки устанавливаются Правительством РФ [6] и, соответственно, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Так, нормативно закреплено, что годовые отчеты о реализации программ публикуются в общем доступе на сайтах ответственных исполнителей, однако при поисках возникли трудности по их обнаружению. Решение данного вопроса видится в дополнении полномочий ответственного исполнителя программы контролем над размещением годовых отчетов в сети Интернет.

В нормативных правовых актах по вопросам планирования предполагаемых и оценки окончательных результатов программ как федерального, так и регионального уровня значительный упор делается на количественные показатели, что частично некорректно, т.к. в противодействии экстремизму качественные показатели аналогично важны.

Статья 13 Приказа Министерства экономического развития РФ от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» указывает на то, что

государственные программы Российской Федерации подлежат общественному обсуждению в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» [8].

Однако данный подход частично не применяется к программам на уровнях субъектов и муниципальных образований РФ, по причине чего целесообразным будет распространение данной процедуры не только на государственные целевые программы, но и на программы других уровней.

Обобщая вышесказанное и учитывая специфику противодействия экстремизму, различные подходы субъектов к формированию целевых программ, корректным видится выяв-

ление положительного опыта и создание общих методических рекомендаций по подготовке подобных программ, содержащих основные требования к их структуре, а также иные позиции, необходимые для качественной реализации всех государственных ресурсов.

Это лишь часть обстоятельств, в которые возможно внести корректировки с целью получения лучших результатов в виде снижения противоправных деяний экстремисткой направленности, уменьшения числа граждан, разделяющих экстремистскую идеологию. В настоящий момент региональное нормотворчество не в полной мере соответствует остроте складывающейся ситуации и реальности угрозы экстремизма. Только комплексный подход в формировании государственно-правовой политики сможет наиболее эффективно разрешить проблемы, препятствующие противодействию и профилактике экстремизма.

### *Литература*

1. Большой энциклопедический словарь. М.: АСТ; Астрель, 2003.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 29.12.2015) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Зрячкин А.Н. Правовой нигилизм: причины и пути преодоления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 30.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 17.07.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О порядке ведения федерального списка экстремистских материалов [Электронный ресурс]: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 11.12.2015 № 289. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 25.07.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О противодействии экстремистской деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/2994866/> (дата обращения: 12.01.2016).
11. Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/6917617/> (дата обращения: 12.01.2016).
12. Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://www.crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 12.01.2016).
13. Сенин И.Н. Экстремизм как форма правового нигилизма в современной России (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2011.

14. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683) // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/133.html> (дата обращения: 12.01.2016).

15. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утверждена Президентом РФ 28.11.2014, Пр-2753) // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/16/130.html> (дата обращения: 12.01.2016).

16. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2015) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 342.56

**И.Ю. Остапович**, канд. юрид. наук, доцент

Горно-Алтайский государственный университет

e-mail: [ostapovich7@mail.ru](mailto:ostapovich7@mail.ru)

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕДИНСТВО СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

*В настоящей статье автор попытался раскрыть особый статус решений Конституционного Суда Российской Федерации и его влияние на единство судебной практики в России. Отмечается, что нормативность решения и решение – не тождественные категории. Дано определение нормативности решения, отмечено, что единству судебной практики будет способствовать создание согласительного-совещательного органа высших судов Российской Федерации.*

*Ключевые слова: Конституционный Суд России, единство судебной практики, нормативность решения Конституционного Суда Российской Федерации.*



**I.Yu. Ostapovich**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Gorno-Altaysk State University

e-mail: [ostapovich7@mail.ru](mailto:ostapovich7@mail.ru)

## CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND UNITY OF JURISPRUDENCE

*In the present article the author tried to explain the special status of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and its influence on unity of jurisprudence in Russia. It is noted that «normalization» of the decision and the decision are not identical categories. There is a definition of «normalization» of the decision, it is noted that the unity of jurisprudence will be promoted by creation compromissary and advisory body of the Supreme courts of the Russian Federation.*

*Key words: Constitutional Court of Russia, unity of jurisprudence, normalization of the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

Единообразная судебная практика считается необходимым компонентом и результатом судебной деятельности [3, с. 9]. Единство судебной практики способствует утверждению верховенства Конституции России и права в целом. Обеспечение единства судебной практики реализуется путем надзора за судебной деятельностью [8, с. 7], следствием идентичной квалификации аналогичных юридических дел [24, с. 724], либо формой судебного контроля [17, с. 731-744], либо видом нормотворческой деятельности высших судов [9, с. 151-157].

Вместе с тем немалую роль в единообразии судебной практики в Российской Федерации играет Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ). Новеллы конституционного судебного процесса, имеющие место в последнее время в России, направлены на повышение его эффективности [5, с. 17-26; 14, с. 13-17].

Упразднение палат Конституционного Суда Российской Федерации, легализация письменного производства, а также другие изменения позволят конструктивнее рассматривать дела и выносить гармоничные решения [36, с. 7-13].

В то же время некоторые изменения вызвали критику. Их принятие указывает на быстротечность и закрытость конституционного процесса, в этом видится отсутствие научной обоснованности и сугубо ситуативный характер, лишенный глубокого обоснования, использование субъективно-конъюнктурного приема вместо обращения к цивилизованному руслу развития российского конституционализма [12, с. 39].

Вместе с тем следует согласиться с Н.В. Бондарем, который отмечает, что Конституционный Суд РФ занял достаточно прочное место в бурном потоке государственно-властной деятельности. Подтверждением тому являются

конституционно-правовые характеристики данного органа, носящие не декларативно-статусный, а функционально-динамический характер, нуждающиеся в постоянном подтверждении своей эффективности в процессе деятельности Конституционного Суда и выстраивании его взаимоотношений со всеми другими ветвями власти [2, с. 5-12].

Однако анализ опыта взаимоотношений Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ позволяет сделать вывод, что в этой сфере имеются определённые противоречия [20, с. 9-14; 21, с. 2-7], а именно: при расхождении правовых позиций Конституционного Суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ в силу прямой инстанционности большинство судей арбитражных и общих судов применяют практику Пленума Верховного Суда РФ. Вместе с тем некоторые судьи используют правовую позицию Конституционного Суда РФ, указывая, что правовая природа решений КС РФ иерархически выше правовой природы решений ВС РФ, т.к. решения КС РФ основаны на Конституции РФ (по аналогии с иерархией нормативных правовых актов: в случае противоречия нижестоящих актов вышестоящим применяются последние). Данный феномен, естественно, порождает разногласия в судебной практике. Несмотря на то, что единообразное применение законодательства судами обеспечивается Верховным Судом РФ (подп. 1 п. 7 ст. 2 ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» [22]), на практике Верховный Суд РФ сам неохотно исполняет пересмотр судебных постановлений на основании решений Конституционного Суда РФ.

Рассмотрим один из подобных примеров. Так, 27 июля 2011 г. Президиум Верховного Суда Российской Федерации вынес постановление о возобновлении производства ввиду нового обстоятельства на основании признания Конституционным Судом Российской Федерации норм, применённых по делу Л.И. Костаревой [29], не соответствующими Конституции Российской Федерации, при этом Президиум Верховного Суда РФ в рамках надзорного производства, проанализировав не только указанное решение Конституционного Суда, но и его практику в рассматриваемой сфере (постановления: от 16 июля 2008 г. № 9-П; от 28 мая 1999 г. № 9-П, от 21 марта 2007 г. № 3-П; от 17 января 2008 г. № 1-П; от 25 марта 2008 г. № 6-П и от 26 февраля 2010 г. № 4-П, а также и определения: от 17 июля 2007 г. № 614-О-О и от 20 марта 2008 г. № 246-О-О), пришёл к следующему выводу. Права заявительницы были

нарушены *не постановлением суда первой инстанции об аресте имущества и не кассационным определением, подтвердившим его законность и обоснованность, а являющимся характером ареста и отказом следственных органов отменить данную обеспечительную меру*. Учитывая, что действия и решения таких органов заявительницей не обжаловались, Президиум Верховного Суда РФ возобновил производство по делу и одновременно *оставил указанные судебные решения без изменения* [11, с. 11]. Л.И. Костарева вновь обратилась в Конституционный Суд РФ, указав в заявлении, что постановление КС РФ, сохраняющее свою силу, не было исполнено органами предварительного следствия и судами общей юрисдикции. КС РФ, приняв обращение, 7 февраля 2013 г. вынес определение [30], в котором отметил, что изложенная в оспариваемых судебных актах позиция общих судов не соответствует конституционному смыслу постановления КС РФ от 31 января 2011 г. № 1-П. После повторного рассмотрения, спустя два года судебных тяжб в высших судебных инстанциях гражданин, чьи права были нарушены, смог добиться законного рассмотрения его вопроса. Так, 25 сентября 2013 г. Президиум Верховного Суда РФ отменил все судебные решения по указанному вопросу, а дело гр. Л.И. Костаревой направил на новое рассмотрение [32, с. 9].

Несмотря на указанное, хочется отметить, что для минимизации разночтения в практике высших судебных органов реализуется согласование отдела Аппарата Верховного Суда РФ по организационному обеспечению контроля исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации (далее – отдел Аппарата ВС РФ) и секретариата Конституционного Суда РФ. Указанное взаимодействие позволяет сделать вывод об эпизодическом, но положительном опыте информированности указанных органов о приведении в единство всего массива судебной практики Российской Федерации.

Так, например, в ответ на обращение секретариата КС РФ поступило письмо из Верховного Суда от 31 января 2014 г. № 204 П13. В письме указывается о принятом Президиумом ВС РФ постановлении [33], которым возобновлено производство по представлению Председателя Верховного Суда ввиду новых обстоятельств, появившихся в связи с вынесенным постановлением КС РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П [28]. Кроме всего, в ответ на обращение секретариата КС РФ отдел Аппарата ВС РФ направляет информационный материал о принятых мерах индивиду-

ального характера в отношении жалоб граждан в связи с принятыми по их делам решениями Конституционного Суда РФ, а именно касающихся пересмотра дел заявителей (например, на основании постановлений Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2012 г. № 33-П, 30 января 2013 г. № 3-П, 21 мая 2013 г. № 10-П и др. [10]). Кроме того, в 2013 г. Конституционным Судом РФ была продолжена подготовка ежеквартальных обзоров практики принимаемых решений, которые размещаются на официальном сайте КС РФ, а также направляются для сведения в высшие судебные инстанции. Указанная практика, судя по откликам правоприменителей, вызвала определенный интерес у арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Кроме того, объединение Высшего Арбитражного Суда и Верховного Суда в единый Верховный Суд Российской Федерации (далее – ВС РФ) улучшит взаимодействие КС РФ и единого Верховного Суда РФ в сфере достижения единообразия судебной практики [34]. Так, например, в апреле 2015 г. ВС РФ в своем определении по делу № 307-КГ14-4737 указал, что *основанием для пересмотра по новым обстоятельствам судебных актов по делу заявителя в связи с принятием акта КС РФ является не конкретный, принятый им судебный акт*, т.е. решение, под которым в юридической науке могут пониматься и решения, и постановления, и определения, а *выявленный и сформулированный в конкретном судебном акте конституционно-правовой смысл нормы, который ранее в процессе правоприменения ей не придавался* [23]. По сути, ВС РФ указал нижестоящим судам о применении нормативности решения КС РФ как истинного конституционализированного источника [26].

Таким образом, нормативность решения КС РФ и решение (постановление, определение) КС РФ не тождественны. Представляется, что нормативность решения – это общеобязательное правило поведения, выраженное в правовой позиции КС РФ, которое состоит из гипотезы и диспозиции. Гипотеза нормативности решения КС РФ указывает на конкретные жизненные обстоятельства, при наличии или отсутствии которых реализуется данная норма права, которая содержит не только желаемое государством правило поведения субъектов права, но и описывает эти обстоятельства, придает им значение юридического факта. Диспозиция нормативности решения КС РФ – это часть правовой позиции КС РФ, которая формулирует правило правомерного поведения либо признаки неправомерного поведения. Перечисленное является ре-

зультатом государственно-властной деятельности органа судебного конституционного контроля по толкованию Конституции РФ и выявлению конституционного смысла иных нормативных правовых актов, носящих обязательный и устойчивый характер [27].

Нормативность, выраженная в решениях Конституционного Суда РФ, создаёт условия для обеспечения единства судебной практики как общих, так и арбитражных судов. Процессуальные формы этой деятельности для КС РФ установлены в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ: рассмотрение жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан и рассмотрение запросов судов по вопросам о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле. Для Конституционных (Уставных) судов субъектов РФ их процессуальные особенности установлены в Конституциях (Уставах) субъектов РФ, а также в региональных законах. Толкование Конституции РФ, Конституции (Уставов) субъектов РФ является направлением нормотворческой деятельности указанных судов постольку, поскольку нормативность в их решениях в равной степени обязательна как для законодателя, так и для правоприменителя.

Конституционный Суд РФ сформулированной нормативностью в практике способствует «очищению» национальной правовой системы от положений, не соответствующих Конституции РФ, способствует укреплению единообразия в понимании положений законодательства, основанном на особенностях современной правовой ситуации и конституционных положений [7; 15, с. 8]. В основу реализации КС РФ предоставленных ему полномочий в части обеспечения единства судебной практики положены обеспечение верховенства конституционных предписаний [4, с. 26; 13, с. 157; 16, с. 34; 18, с. 73-74; 37, с. 329].

Так, Конституционный Суд РФ, помогая нормотворческим органам, в своей практике исходит из того, что дискреционные полномочия законодателя при регулировании права на доступ к правосудию и права на законный суд не являются абсолютными. Например, в одном из решений КС РФ указал, что он не освобождён от обязанности не допускать ограничений конституционного права на судебную защиту и осуществлять правовое регулирование подсудности дел на основе принципа правовой определенности [31], т.е. Конституционный Суд РФ своими решениями, кроме материальных основ, формулирует и процессуальные основы деятельности судов в сфере обеспечения единства судебной

практики [35], в частности: признание статуса судебных решений как актов, имеющих общеобязательный характер (постановления от 4 мая 2002 г. № 8-П, от 17 мая 2009 г. № 5-П); установление критериев правосудности судебных решений (постановления от 28 мая 1999 г. № 9-П, от 21 декабря 2011 г. № 30-П, от 2 июля 2013 г. № 16-П); обеспечение права на доступ к правосудию (постановление от 24 апреля 2003 г. № 7-П, определения от 24 сентября 2012 г. № 1766-О, от 17 сентября 2013 г. № 1336-О); эффективность судебного разбирательства (постановления от 20 декабря 1995 г. № 17-П, от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 7 июня 2012 г. № 14-П).

Указанные направления дают основания полагать, что судебная природа органа конституционного контроля, учрежденного в России, позволяет ему даже при отсутствии распорядительных и надзорных полномочий в отношении других судов влиять на формирование единой судебной практики. На постсоветском пространстве в этой сфере имеется следующая практика. Так, например, Конституционный Совет Республики Казахстан в резолютивной части своих решений даёт указание Верховному Суду РК привести судебную практику в соответствие с принятым КС РК решением [25].

Кроме всего, федеральный законодатель в целях обеспечения единства судебной практики закрепил следующие нормы в процессуальных кодексах. Так, Гражданский процессуальный кодекс РФ указывает: «...Признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного в конкретном деле, является основанием для пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу» [6, подп. 3 п. 4 ст. 392]. В Уголовно-процессуальном кодексе РФ в этой сфере содержатся «...основания возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, к которым относятся и признание Конституционным Судом РФ закона, примененного судом в данном уголовном деле, не соответствующим Консти-

туции Российской Федерации» [38, подп. 1 п. 4 ст. 413]. Арбитражный процессуальный кодекс РФ установил «...признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного арбитражным судом в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Конституционный Суд РФ, основанием пересмотра судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам» [1, подп. 3 п. 3 ст. 311].

Таким образом, сложившаяся практика Конституционного Суда РФ в области формулирования нормативности в решениях способствует укреплению единообразия в понимании положений законодательства, основанном на особенностях современной правовой ситуации и конституционных положений [15].

Тем не менее в сфере официального толкования Конституции РФ в судебной практике общих и арбитражных судов бывают разночтения. В этой связи закрепление в процессуальном законодательстве расширенной формулы оснований пересмотра своих решений, например «*расхождения с правовой позицией Конституционного Суда РФ является основанием для пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу*» [19], будет способствовать единообразной судебной практике и в указанной области.

Представляется, что помимо указанных выше процессуальных механизмов, единству судебной практики будет способствовать создание специального органа, например согласительного совещания высших судов Российской Федерации, в который будут входить действующие судьи по должности, докладчики принятых решений КС РФ и отраслевые судьи Президиума ВС РФ. На ежегодных заседаниях подобного коллегиального органа судьи КС РФ и ВС РФ сумеют обсудить дискуссионные правовые позиции (нормативность решений) и способы их реализации с учётом сохранения единства судебной практики.

### Литература

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изм. и доп. от 6 апр. 2015 г.) // Рос. газ. 2002. 27 июля. № 137.
2. Бондарь Н.С. Место конституционного правосудия в системе разделения властей // Правовое государство. Правовая политика. Правовая жизнь: мат-лы междунар. научно-практ. конф-ции. СПб., 2011.
3. Братусь С.Н., Венгеров А.Б. Понятие, содержание и формы судебной практики // Судебная практика в советской правовой системе. М.: Юрид. лит., 1975.
4. Витрук Н.В. Конституционное правосудие: судебное конституционное право и процесс. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2011.



5. Гаджиев Г.А. Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: новеллы конституционного судопроизводства 2010 г. // Журнал российского права. 2011. № 10.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с изм. и доп. от 6 апр. 2015 г.) // Рос. газ. 2002. 20 нояб. № 220.
7. Ермошин Г.Т. Конституционный Суд Российской Федерации в новом измерении [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2015).
8. Жуйков В.М. Роль разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации в обеспечении единства судебной практики и защиты прав человека // Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам / под ред. В.М. Жуйкова. М.: Норма, 2008.
9. Замотаева Е.К. Судебное нормотворчество как фактор динамики и стабильности законодательства // Закон: стабильность и динамика: мат-лы заседания международной школы-практикума молодых ученых-юристов. М.: Контракт, 2007.
10. Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2013 г. (подготовлен Секретариатом КС РФ в соответствии с п. 2 § 67 Регламента КС РФ). URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/ReportKS2013.aspx>.
11. Калиновский К.Б. Конституционный Суд следователю не указ?! // Уголовный процесс. 2011. № 10.
12. Клеандров М.И. Конституционное правосудие в Российской Федерации: новый этап // Конституционное правосудие. 2011. № 2.
13. Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2008.
14. Кряжков В.А. Законодательная модернизация статуса Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10.
15. Лазарев Л.В., Морщакова Т.Г., Страшун Б.А. Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. М.: Норма, 2005.
16. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Юрист, 2003.
17. Муратова Н.Г. Единство судебной практики: исторические предпосылки и современные тенденции // Уголовное судопроизводство: теория и практика. М.: Юрайт, 2011.
18. Невинский В.В. Конституция Российской Федерации: испытание мировым опытом // Журнал российского права. 2003. № 11.
19. Об Уставном Суде Свердловской области (ст. 86-3): закон Свердловской области от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области. 1997. № 14.
20. Об изменении и дополнении некоторых постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной деятельности: постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 6 февраля 2007 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2007. № 3.
21. О внесении изменений и дополнений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 8 от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»: постановление Пленума Верховного Суда РФ № 9 от 16 апреля 2013 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2013. № 5.
22. О Верховном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ // Рос. газ. 2014. 7 февр. № 27.
23. Определение Верховного Суда РФ от 21 апреля 2015 г. по делу № 307-КГ14-4737 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.07.2015).
24. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Особенная часть. М.: Норма, 2007.
25. Остапович И.Ю. Конституционный совет Республики Казахстан: вопросы теории и практики: монография. 2-е изд., доп. и перераб. Усть-Каменогорск, 2015. 259 с.
26. Остапович И.Ю. О нормативности решений органов конституционного контроля в Российской Федерации // Вестник Воронежского гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 4 (19). С. 34-45; 2015. № 2 (21). С. 37-48.
27. Остапович И.Ю. Судебный конституционный контроль и нормотворчество: проблемы соотношения: учеб. пособие. М., 2015.
28. По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Президиума Курганского областного суда: постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. № 6 // Рос. газ. 2007. 12 мая.

29. По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 января 2011 г. № 1-П г. Санкт-Петербург // Рос. газ. 2011. 11 февр. № 5405.

30. По жалобе гражданки Костаревой Людмилы Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями части девятой статьи 115 и статьи 154 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2013 г. № 250-О. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/67159310> (дата обращения: 04.04.2015).

31. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2010 г. № 8 по делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части второй статьи 30 и части второй статьи 325 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Р.Р. Зайнагутдинова, Р.В. Кудаева, Ф.Р. Файзуллина, А.Д. Хасанова, А.И. Шабаетова и запросом Свердловского областного суда // Рос. газ. 2010. 7 мая.

32. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 25.09.2013 № 128П13 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2014. № 2.

33. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 25.12.2013 № 315-П13ПР «...В случае если существенно значимые обстоятельства, являющиеся предметом рассмотрения по уголовному делу, отражены в судебном акте неверно, он не может рассматриваться как справедливый акт правосудия и должен быть исправлен независимо от того, что послужило причиной его неправосудности...». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/67159310> (дата обращения: 10.10.2015).

34. Президент РФ поручил объединенному Верховному суду РФ обеспечить единообразное толкование законодательства. URL: <http://www.garant.ru/news/569652/#ixzz3XSfY4rkd>.

35. Развитие судебной системы Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: одобр. решением КС РФ от 22.04.2014 [Электронный ресурс]: информация Конституционного Суда Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Саликов М.С. Новеллы конституционного судебного процесса // Российский юридический журнал. 2011. № 4.

37. Смоленский М.Б. Конституционное (государственное) право России. Ростов н/Д.: Феникс, 2007.

38. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп. от 30 марта 2015 г.) // Рос. газ. 2001. 22 дек. № 249.

# Административное право и административный процесс

УДК 342.951:351.855

**А.Г. Бачурин**

адъюнкт Санкт-Петербургского университета МВД России,

Барнаульский юридический институт МВД России

e-mail: vooky22@yandex.ru

## ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ, ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНИЗАТОРОВ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

*Обеспечение права граждан на безопасность при проведении массовых публичных мероприятий является одним из приоритетных направлений деятельности государства. В данный процесс вовлекается ряд заинтересованных субъектов. В связи с этим автор рассматривает отдельные вопросы взаимодействия полиции, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и организаторов публичных мероприятий. Анализируются отдельные проблемы правоприменения.*

*Ключевые слова: взаимодействие, публичные мероприятия, органы исполнительной власти и местного самоуправления, полиция, организатор публичного мероприятия, специально отведенные места.*



**A.G. Bachurin**

a postgraduate student of the Saint-Petersburg University

of the Ministry of the Interior of Russia,

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

e-mail: vooky22@yandex.ru

## INTERACTION MATTERS OF POLICE, EXECUTIVE BODIES OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION, LOCAL AUTHORITIES AND ORGANIZERS OF PUBLIC EVENTS

*Ensuring the right of citizens to safety during mass public events is one of the priorities of the state. A number of concerned subjects involves in this process. In this regard the author examines some issues of cooperation between police, executive bodies of subjects of the Russian Federation, local self-government and the organizers of public events. Some problems of enforcement are analyzed.*

*Key words: cooperation, public events, executive authorities and local government, police, organizer of a public event, specially allotted places.*

Обеспечение личной безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения массовых публичных мероприятий является

одной из основных обязанностей полиции, что прямо закреплено в п. 6 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции» [7]

(далее – Закон «О полиции»). Согласно данной норме указанная обязанность реализуется полицией совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами публичных мероприятий. Аналогичные формулировки закреплены и в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – ФЗ № 54), и в законодательстве субъектов РФ, например в законе Алтайского края от 31 декабря 2004 г. № 76-ЗС «О порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Алтайского края» [8].

Таким образом, вопрос взаимодействия перечисленных субъектов имеет первостепенное значение, а для полиции «взаимодействие и сотрудничество» выделено в качестве самостоятельного принципа деятельности, что прямо закреплено в ст. 8 Закона «О полиции». Полиция в своей деятельности обязана взаимодействовать с иными правоохранительными ведомствами, государственными и муниципальными органами, общественными организациями, объединениями, гражданами.

Принцип «взаимодействия и сотрудничества» является конституционным, т.к. все ветви власти должны действовать для достижения общих конечных целей и задач – обеспечения стабильности конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина и др. [11].

Термин «взаимодействие» весьма часто употребляется в различных научных работах, широком массиве литературы, применяется во многих аспектах повседневной деятельности.

В толковом словаре С.И. Ожегова под взаимодействием понимается взаимная связь явлений, взаимная поддержка, согласование действий [12].

С.И. Кисленко считает, что взаимодействие – это процесс передачи информации, цель которого вызвать определенную реакцию со стороны партнера, строящийся на систематической основе [2, с. 30].

С точки зрения И.А. Косминой, взаимодействие представляет собой «систему организационно-правовых средств, с помощью которых осуществляются и регулируются взаимоотношения между субъектами права в целях их упорядочивания и достижения эффективного результата» [4, с. 178].

Исходя из рассмотренных определений, под взаимодействием полиции, органов исполнительной власти субъектов РФ, организаторов публичных мероприятий следует понимать согласованную взаимную деятельность заинтересованных субъектов, направленную на обеспечение реализации права граждан собираться открыто, мирно, законно для выражения и формирования мнений, а также выдвижения требований.

Указанное право граждане реализуют весьма часто, о чем свидетельствуют табличные данные, приведенные ниже (по материалам ГУ МВД России по Алтайскому краю).

год	2013	2014	2015 (январь-октябрь)
Проведено публичных мероприятий	354	292	202
Принимало участие граждан	27106	40278	30177
Задействовано сотрудников полиции	1508	1192	890
Выявлено нарушений по ст. 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»	10	4	8

Изложенная статистика позволяет судить о неравномерности публичной активности граждан и её взаимосвязи с политическими событиями в стране. Так, 2014 г. был ознаменован выборами губернатора Алтайского края, что объясняет высокую митинговую активность граждан.

Реализация права граждан на массовые публичные мероприятия носит уведомительный характер. Обязанность подачи уведомления возложена на организатора публичного мероприятия [11].

В качестве инициатора подачи уведомления и проведения публичных акций наиболее часто

выступают политические партии – 513 акций, религиозные организации – 358, граждане – 293, общественные объединения – 93<sup>1</sup>.

При этом к организатору публичного мероприятия, согласно ч. 2 ст. 5 ФЗ № 54, применяется ряд требований императивного характера. Так, в качестве организатора не могут быть: лица, признанные судом недееспособными, ограниченно дееспособными, находящиеся в местах лишения свободы, имеющие судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства (гл. 29 УК РФ) или преступления против общественной безопасности и общественного порядка (гл. 24 УК РФ), лица, подвергшиеся административному наказанию за совершение двух и более административных правонарушений по определенным составам [3].

Указанные запреты устанавливают своего рода барьер для участия в процессе организации публичных акций определенной категории граждан.

Проверка соблюдения приведенных в законе императивов производится органами внутренних дел (полицией) после получения информации от органов, на которые возложена обязанность по рассмотрению уведомлений о проведении публичных мероприятий, что является одним из элементов взаимодействия между ними. Так, на основании информации, указанной в уведомлении, проводятся расчеты сил и средств органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, необходимых для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Изложенный компонент взаимодействия реализуется на подготовительной стадии публичного мероприятия, но в его механизме присутствует ряд проблем правоприменения.

Так, несколько отлична процедура проведения публичных мероприятий в специально отведенных для этого местах. Согласно ч. 1.1 ст. 8 ФЗ № 54 органы исполнительной власти субъектов Федерации определяют места, специально отведенные для проведения публичных мероприятий, и порядок их использования. Публичные мероприятия могут проводиться в любых пригодных для их целей местах, не запрещенных законом, если при этом не создается угроза обрушения зданий и сооружений или иные угрозы личной безопасности участников мероприятия.

В Алтайском крае перечень мест, специально отведенных для проведения публичных мероприятий, закреплен Постановлением админи-

страции Алтайского края от 20 декабря 2012 г. № 707 «Об определении единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Алтайского края» [6]. Перечень данных мест формируется исходя из предложений органов местного самоуправления (администраций муниципальных образований), что также является одним из компонентов взаимодействия заинтересованных субъектов.

При этом, исходя из требований ч. 1.1 ст. 8 ФЗ № 54, уведомление о проведении публичного мероприятия в специально отведенном для этого месте с количеством участников до 100 человек не требуется. Подобная процедура призвана упростить возможность реализации права граждан на массовые публичные мероприятия. Однако, несмотря на их относительную малочисленность, данные мероприятия также имеют фактического организатора, но проверить его на соответствие требованиям ч. 2 ст. 5 ФЗ № 54 (в части исполнения соответствующих запретов) не представляется возможным, т.к. уведомление о его проведении в органы власти не подается. Соответственно, организатор такого мероприятия может быть любой гражданин. Таким образом, налицо прямая противоречивость и несогласованность норм, закрепленных в ФЗ № 54. Отсутствие уведомления о проведении данного публичного мероприятия не позволяет полиции оперативно реагировать в случае каких-либо нарушений общественного порядка и законодательства о публичных мероприятиях. В свою очередь, организатор публичного мероприятия исключается из процесса взаимодействия с органами внутренних дел при обеспечении общественного порядка. Согласно положениям ч. 3, 4 ст. 5 ФЗ № 54 организатор публичного мероприятия имеет право требовать от уполномоченного представителя полиции удалить с места проведения публичного мероприятия лиц, не выполняющих его законные требования. Также он обязан выполнять законные требования представителей органа внутренних дел в целях обеспечения в пределах своей компетенции общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия. Каким образом будут реализовываться указанные права и обязанности в данном случае, не ясно.

<sup>1</sup> По данным администрации Алтайского края.

К тому же скопление граждан (численностью до 100 человек) в известном всем месте без должной организации охраны может стать потенциальным местом совершения террористических акций. Безуведомительный характер проведения таких мероприятий не исключает возможности проведения в одном месте, в одно время нескольких публичных акций, нередко с противоположными целями, что создает опасность уже массовых нарушений общественного порядка.

Бесспорно, что для мест, специально отведенных для проведения публичных акций, должен существовать упрощенный порядок, но не исключающий обязанность подачи уведомления. Это позволит заинтересованным субъектам активно взаимодействовать для обеспечения безопасности граждан. При этом в угоду обеспечения безопасности не стоит забывать о доступности таких мест для граждан. В решении Конституционного Суда Российской Федерации подчеркивалось, что при определении специально отведенных для проведения публичных мероприятий мест следует исходить из необходимости наличия таких мест как минимум в каждом городском округе и муниципальном районе [10].

Как уже отмечалось, перечень мест, специально отведенных для проведения публичных мероприятий, определяется решением органов исполнительной власти субъектов РФ. Указанная обязанность закреплена в ч. 1.1 ст. 8 ФЗ № 54. Однако до настоящего времени в данную норму не внесены изменения, предписанные вышеназванным решением Конституционного Суда, что порождает возможность неоднозначного её толкования и, следовательно, произ-

вольного применения. Произвольность применения нормы права содержит крайне негативный потенциал для злоупотреблений. Это подчеркивается многими исследователями проблем правоприменения. А.Г. Кузьмин, говоря о произвольности применения норм права, отмечал, что это снижает степень предсказуемости результатов тех или иных действий субъектов правовых отношений [5, с. 40].

Схожие мысли при анализе решений Конституционного Суда озвучили Т. Виноградов, Я. Гребенщикова, О. Подоплелова, Т. Храмова, с точки зрения которых произвольное толкование норм права порождает противоречивую правоприменительную практику и тем самым нарушает конституционные гарантии государственной, в т.ч. судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан [1, с. 153]. Таким образом, необходима оперативная законодательная корректировка соответствующей статьи ФЗ № 54.

Резюмируя изложенное, хотелось бы отметить, что органы внутренних дел (полиция), органы исполнительной власти субъектов РФ, организаторы публичных мероприятий выступают ключевыми субъектами обеспечения безопасности граждан при реализации ими конституционного права на собрания, демонстрации, митинги, шествия, пикетирования. От сплоченности и эффективности такого взаимодействия зависит и состояние правопорядка в общественных местах при проведении публичных акций. При организации процесса взаимодействия существует ряд проблем правоприменения, которые должны быть разрешены своевременными изменениями действующего законодательства.

### *Литература*

1. Виноградов Т., Гребенщикова Я., Подоплелова О., Храмова Т. Обзор постановлений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 3.
2. Кисленко С.И. Криминалистическая теория и практика взаимодействия участников уголовного судопроизводства // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Космина И.А. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. № 80.
5. Кузьмин А.Г. О роли судебно-правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в конституционализации российского права // Российский судья. 2015. № 9.
6. Об определении единых специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера мест на территории Ал-

тайского края [Электронный ресурс]: постановление администрации Алтайского края от 20 декабря 2012 г. № 707. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О порядке проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований на территории Алтайского края [Электронный ресурс]: закон Алтайского края от 31 декабря 2004 г. № 76-ЗС. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях [Электронный ресурс]: федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Словарь Ожегова онлайн. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=3017> (дата обращения: 30.11.2015).

УДК 351.74:316.653

**В.Г. Булавчик**, доктор военных наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ  
Санкт-Петербургский университет МВД России  
e-mail: bulavchikvg@yandex.ru

## **АСПЕКТЫ ИЗУЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

*В статье раскрываются особенности влияния общественного мнения на деятельность органов внутренних дел как при защите прав и законных интересов граждан, так и при принятых мерах по критическим материалам в адрес данных органов.*

*Ключевые слова: общественное мнение, органы внутренних дел, социальный контроль, информация, доверие.*

**V.G. Bulavchik**, PhD. (Doctor of Military Sciences), professor,  
honored scientist of the Russian Federation  
Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia  
e-mail: bulavchikvg@yandex.ru



## **ASPECTS OF THE STUDY OF PUBLIC OPINION ABOUT THE ACTIVITIES OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES**

*The article reveals the peculiarities of the influence of public opinion on the activities of Internal Affairs Agencies for protection of rights and legitimate interests of citizens, and unadopted measures on critical materials to the address of the bodies.*

*Keywords: public opinion, Internal Affairs Agencies, social control, information, trust.*

Результаты изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел представляют аналитическую и информационную ценность, поскольку оно оказывает значительное влияние на общественное сознание, формирование отношения населения к ним. Отсутствие деятельности или же ее необъективный характер порождает в обществе негативную направленность общественного мнения в оценке деятельности органов внутренних дел [5].

В этих условиях общественное мнение является важнейшим элементом социального контроля. Его можно рассматривать в качестве инструмента получения наиболее объективной информации о том, в какой степени деятельность органов внутренних дел гарантирует соблюдение прав и потребностей населения в защите от противоправных посягательств. Важным аспектом использования результатов изучения общественного мнения является то, что оно позволяет исключить обособленность ОВД от общества и выделить проблемы, которые необходимо решать не только с позиции

ведомства, но и с учетом потребностей развития общества.

Изучение общественного мнения о деятельности органов внутренних дел состоит и в информационном сопровождении обеспечения оперативного реагирования на жалобы и заявления граждан. Кроме того, оно позволяет проводить тщательные проверки информации о принятии мер по обращениям граждан в дежурные части с заявлениями. Особое значение принадлежит возможности доведения до населения информации о принятых мерах по критическим материалам в адрес органов внутренних дел, которые содержатся в средствах массовой информации, что имеет огромное значение в свете перспективы построения гражданского общества [4].

Изучение общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел обеспечивает им двухстороннюю связь, необходимую для повышения качества правоохранительной деятельности, а также позволяет зафиксировать состояние защищенно-



сти граждан от криминальных посягательств на определенный момент и отследить динамику этого процесса.

Не менее важным аспектом изучения общественного мнения является возможность изучения степени латентности преступлений того или иного вида, а также обстоятельств совершения преступлений. В свою очередь, это может способствовать более успешной работе по предотвращению и профилактике соответствующих преступных деяний. Кроме того, для повышения эффективности работы органов внутренних дел важно понимать, каким образом осуществляется взаимодействие потерпевших от преступных посягательств с полицией, какие впечатления граждане выносят из контактов с ней, кто обращается в органы внутренних дел и какими мотивами руководствуются те, которые предпочитают не обращаться за помощью в полицию [1, с. 15].

Для органов внутренних дел результаты изучения общественного мнения содержат полезную с точки зрения практической деятельности информацию о жертвах преступлений, интенсивности преступлений по отдельным видам, распространенности тех или иных видов преступлений, а также о социально-демографических признаках преступных посягательств. Кроме того, результаты изучения общественного мнения имеют огромное значение для административно-правовой и управленческой деятельности органов внутренних дел.

Оценка общественностью эффективности обеспечения общественной безопасности и общественного порядка является базовым основанием при формировании управленческих решений в области совершенствования организационной структуры, оптимизации штатной численности конкретных служб и подразделений, конкретизации задач и направлений оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Особое значение для практической деятельности органов внутренних дел имеют результаты мониторинга мнения граждан о кадровых проблемах, о причинах неэффективности работы и о внеочередных мерах, которые следует предпринять для улучшения ситуации на уровне ведомства, общества и государства в целом [2, с. 121].

В результате мониторинга могут быть получены ответы на вопросы взаимодействия органов внутренних дел с обществом, о степени готовности граждан помогать органам внутренних дел. Общественное мнение по вопросам обеспечения правопорядка наряду с теоретической и

практической значимостью играет важную роль в формировании правовой культуры населения. Так, граждане, зная заинтересованность полиции в информации, характеризующей ее деятельность по обеспечению правопорядка, охотнее оказывают помощь полиции по обеспечению общественного порядка и борьбе с преступностью, вместе с тем они становятся нетерпимее к различным правонарушениям. Кроме того, необходимо отметить, что результаты социологических исследований применяются при оценке результативности работы различных служб и подразделений органов внутренних дел, а результаты изучения общественного мнения закреплены в качестве одних из основных критериев официальной оценки их деятельности [6, с. 67].

В качестве главных показателей вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности органов внутренних дел определены не только уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств, но и уровень доверия к органам внутренних дел в обеспечении личной и имущественной безопасности. Вместе с тем существенное значение имеет оценка эффективности деятельности органов внутренних дел как государственного органа по защите интересов граждан, а также уровень виктимизации населения (доля граждан, подвергшихся преступным посягательствам). Вышеперечисленные показатели формируются по результатам опроса населения, проводимого в рамках изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел.

Результативность исследования общественного мнения имеет большое значение и способствует должной организации обеспечения безопасности личности, общества, государства от противоправных посягательств. Вместе с тем сам по себе мониторинг общественного мнения о деятельности органов внутренних дел не может способствовать оптимизации деятельности правоохранительных органов, поскольку необходима обратная реакция полиции на критические замечания. Для этого необходимо не только учитывать высказанные предложения, но и исправлять ошибки в правоохранительной деятельности. При наличии обратной связи с населением появляется возможность предупреждать нежелательные последствия деятельности органов внутренних дел, укреплять законность, служебную дисциплину среди сотрудников, эффективно обеспечивать

общественную безопасность, предупреждать и пресекать преступные посягательства против свобод и законных интересов граждан [3, с. 38].

Безразличное отношение к критике, игнорирование критических замечаний, непринятие практических мер по устранению недостатков и ошибок в правоохранительной деятельности существенно ухудшают повседневную работу органов внутренних дел. В силу

этого основное значение изучения общественного мнения состоит в том, что оно позволяет выявить проблемные вопросы во взаимодействии с населением, а также обозначить управленческие факторы, требующие экстренного воздействия от руководителей органов внутренних дел. В целом же анализ общественного мнения является неотъемлемым условием существования правового демократического государства.

### *Литература*

1. Жуйкова Т.Н. Движущие силы формирования и проявления общественного мнения, возможность его учета при оценке работы полиции. М., 2014.
2. Климовская Е.В. Общественное мнение в системе управления органами внутренних дел. М., 2014.
3. Мазитов Р.Р. Эффективность деятельности органов внутренних дел через призму общественного мнения // Российский следователь. 2014. № 2.
4. О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел на основе использования вневедомственных источников социологической информации: приказ МВД России от 30.12.2007 № 1246.
5. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Ситковский А.Л. Изучение общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. М.: ВНИИ МВД России, 2011.

УДК 351.74

**А.Г. Гришаков**, канд. юрид. наук, доцент  
Барнаульский юридический институт МВД России  
e-mail: [grischakow@buimvd.ru](mailto:grischakow@buimvd.ru);

**Ю.А. Прибытко**, канд. юрид. наук, доцент  
Барнаульский юридический институт МВД России  
e-mail: [y.aleks@list.ru](mailto:y.aleks@list.ru)

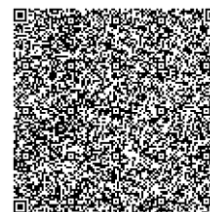
## НЕРАЗГЛАШЕНИЕ СВЕДЕНИЙ, СОСТАВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННУЮ И ИНУЮ ОХРАНЯЕМУЮ ЗАКОНОМ ТАЙНУ, А ТАКЖЕ СВЕДЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ ГРАЖДАН ИЛИ ЗАТРАГИВАЮЩИХ ИХ ЧЕСТЬ И ДОСТОИНСТВО, КАК ОБЯЗАННОСТЬ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ

*В статье рассматривается обязанность участковых уполномоченных полиции не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, а также касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство.*

*Ключевые слова: государственная служба, участковый уполномоченный полиции, сведения, государственная и иная охраняемая законом тайна, служебные обязанности, частная жизнь и здоровье граждан, честь и достоинство, юридическая ответственность.*

**A.G. Grishakov**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor  
Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
e-mail: [grischakow@buimvd.ru](mailto:grischakow@buimvd.ru);

**Ju.A. Pribytko**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor  
Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
e-mail: [y.aleks@list.ru](mailto:y.aleks@list.ru)



## NON-DISCLOSURE OF INFORMATION CONSTITUTING A STATE AND OTHER SECRET PROTECTED BY LAW OR INFORMATION CONCERNING THE PRIVATE LIFE OR AFFECTING THEIR HONOR AND DIGNITY AS THE DUTY OF THE PRECINCT POLICE OFFICERS

*The article considers the duty of local police officers on confidence of information constituting state and other secret protected by law and concerning private life and health of citizens or affecting their honor and dignity.*

*Key words: public service, district commissioner of police, information, government and other legally protected secrets, official duties, private life and health, honor and dignity, legal responsibility.*

Служба в органах внутренних дел является федеральной государственной службой, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на соответствующих должностях. При этом служба в полиции осуществляется в соответствии с федеральным законодательством, регламентирующим вопросы прохождения

службы в органах внутренних дел, с учетом положений Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [6] (далее – ФЗ «О полиции»). В свою очередь, п. 2 «Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции» [1] (далее – Наставление УУП) определил, что участковый уполномоченный (старший участковый упол-

номоченный) полиции является сотрудником полиции.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] (далее – ФЗ «О службе в органах внутренних дел») на сотрудника органов внутренних дел возложено более двадцати различных обязанностей.

В данной статье мы проанализируем обязанность участкового уполномоченного полиции не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, в т.ч. сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство.

Под юридической обязанностью в современном ее смысле следует понимать меру конкретно-определенного, общественно необходимого поведения, установленную в нормативном правовом акте, обеспеченного возможностью применения санкции юридической нормы в ее негативном и позитивном понимании [3, с. 33].

Участковый уполномоченный полиции является государственным служащим, его правовое положение производно от статуса государственного служащего [2, с. 109]. Следует обратить внимание на то, что в правовой литературе даются различные классификации служебных обязанностей лиц, проходящих государственную службу. Так, некоторые ученые делят обязанности на **общие** для всех государственных служащих и **специальные**, обладание которыми связано с замещением конкретных должностей.

В числе общих выделяют две подгруппы: это обязанности, относящиеся к существу служебной деятельности (добросовестно исполнять должностные обязанности; обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан; исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих руководителей), а также служебные обязанности, соответствующие статусу государственных служащих (принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов).

В свою очередь, специальные обязанности государственных служащих, в т.ч. и участковых уполномоченных полиции, зависят от правового положения органа, в котором они состоят на службе, от вида занимаемой государственной должности. Они предусматриваются федеральными законами, должностными регламентами

(инструкциями) и другими нормативными правовыми актами [4, с. 43-44].

К примеру, в целях реализации участковым уполномоченным полиции основных направлений деятельности и успешного выполнения поставленных перед ним задач в разделе IV Наставления УУП [1] закреплены как общие, так и специальные обязанности, возложенные на него при несении службы на административном участке.

Как уже было отмечено, на участкового уполномоченного полиции возлагается обязанность не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, в т.ч. сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство.

Согласно Закону Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» [7] (далее – Закон «О государственной тайне») государственную тайну составляют сведения в военной области; в области экономики, науки и техники; в области внешней политики и экономики; в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-разыскной деятельности, разглашение которых может причинить существенный вред интересам Российской Федерации. Отнесение сведений к государственной тайне осуществляется руководителями органов государственной власти в соответствии с Перечнем должностных лиц, наделенных полномочиями относить сведения к государственной тайне, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

Несмотря на то, что участковый уполномоченный полиции не является субъектом, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, он может быть допущен к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну. Как правило, на практике формы допуска имеют старшие участковые уполномоченные полиции и руководители структурных подразделений участковых уполномоченных полиции. В то же время в случае служебной необходимости участковый уполномоченный полиции также может быть допущен к работе с такими сведениями.

Уместно отметить, что при приеме на службу в органы внутренних дел или в процессе перемещения, связанного с необходимостью доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, предусмотрена процедура оформления допуска. В рамках настоящей ста-

ть интересен не столько порядок проведения такой процедуры, сколько ее последствия. В частности, согласно ст. 24 Закона «О государственной тайне» должностное лицо, допущенное или ранее допускавшееся к государственной тайне, может быть временно ограничено в своих правах. То есть допуск к государственной тайне влечет за собой для участкового уполномоченного полиции не только обязанность ее хранить, но и налагает дополнительные ограничения. Ограничения могут касаться: права выезда за границу на срок, оговоренный в служебном контракте при оформлении допуска к государственной тайне; права на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на использование изобретений и открытий, содержащих такие сведения; права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне.

Более того, в соответствии с ФЗ «О службе в органах внутренних дел» в случае отказа участкового уполномоченного полиции от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности связано с использованием таких сведений, он не может находиться на службе в органах внутренних дел<sup>1</sup>.

Обращаем внимание, что под иной охраняемой законом тайной следует понимать служебную и профессиональную тайну. Так, служебную тайну участкового уполномоченного полиции составляет не секретная информация, касающаяся деятельности подразделений участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России, ограничение на распространение которой диктуется служебной необходимостью. Состав информации, доступ граждан к которой ограничивается в интересах обеспечения основных направлений деятельности полиции и которая относится к служебной тайне, определяет руководитель подразделения участковых уполномоченных полиции территориального органа МВД России. При этом содержание профессиональной тайны определяется в законодательстве, регулирующем соответствующие виды деятельности, например следственной тайны [8].

В то же время, если состав сведений, являющихся государственной тайной, законодатель-

ством определен, то информация, относимая к профессиональной или служебной тайне, зачастую основана на усмотрении участкового уполномоченного полиции и зависит от конкретной ситуации. Более того, состав сведений, относимых к профессиональной или служебной тайне, ввиду их многообразия не может быть законодательно определен, между тем можно установить те из них, которые не могут быть отнесены к профессиональной или служебной тайне. Например, сведения об оперативной обстановке на административном участке и о принимаемых мерах по ее нормализации, общественном мнении о качестве работы конкретного участкового уполномоченного полиции, работе с поступающими письмами и обращениями граждан, состоянии законности, об организации взаимодействия с общественными объединениями и гражданами, участвующими в охране общественного порядка.

В ФЗ «О службе в органах внутренних дел», кроме обязанности не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, предусмотрен запрет на разглашение сведений, касающихся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство, ставших известными участковому уполномоченному полиции в связи с выполнением им служебных обязанностей. Данные сведения могут быть получены участковым уполномоченным полиции в процессе осуществления ежедневного профилактического обхода, при посещении квартир, жилых домов и комнат граждан на административном участке. Указанная обязанность имеет непосредственную взаимосвязь со ст. 23 Конституции Российской Федерации, которая рассматривает неприкосновенность и тайну частной жизни как важнейший элемент правового статуса гражданина.

В заключение целесообразно отметить, что в случае разглашения сведений, составляющих государственную или охраняемую законом тайну, а также при разглашении сведений, касающихся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство, ставших ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, участковый уполномоченный полиции несет юридическую ответственность. Например, если в его действиях содержится состав преступления, предусмотренный статьями Уголовного кодекса Российской Федерации: ст. 137 «Нарушение неприкосновенности частной жизни», ст. 138 «Нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений», ст. 275 «Го-

<sup>1</sup> Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел (п. 4. ч. 1. ст. 14).

сударственная измена», ст. 283 «Разглашение государственной тайны», ст. 310 «Разглашение данных предварительного расследования», ст. 311 «Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса», ст. 320

«Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа» [9], участковый уполномоченный полиции привлекается к уголовной ответственности.

### *Литература*

1. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Рос. газ. 2013. 27 марта. № 65.
2. Гришаков А.Г., Прибытко Ю.А. Об административно-правовом статусе участкового уполномоченного полиции // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: мат-лы ежегодной Всероссийской научно-практ. конф-ции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г.: в 3 ч.; ч. III / сост. Ю.Е. Аврутин, А.И. Каплунов. СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2015.
3. Прибытко Ю.А. Формы и методы осуществления обязанностей государственными гражданскими служащими Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.
4. Прибытко Ю.А. Формы и методы осуществления обязанностей государственными гражданскими служащими Российской Федерации: монография. Барнаул, 2011.
5. СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.
6. СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
7. СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 351.745:343.85

**А.В. Равнюшкин**, канд. юрид. наук  
Барнаульский юридический институт МВД России  
e-mail: ravnyushkin@mail.ru;

**А.И. Щеглов**  
адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

## О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ УЧАСТКОВЫМИ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПОЛИЦИИ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ ПРИТОНОВ ДЛЯ НЕЗАКОННОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ

*В статье поднимается проблема, связанная с выявлением и фиксацией участковыми уполномоченными полиции незаконных действий, направленных на организацию или содержание притонов для потребления наркотических средств и психотропных веществ (ст. 232 УК РФ). Обзор судебной практики по указанным делам и мнения самих участковых уполномоченных полиции, полученные в ходе соцопроса, указывают на имеющиеся сложности при выявлении и документировании указанного преступления.*

*Ключевые слова: участковый уполномоченный полиции, притон, наркотические средства, обязанность, оперативно-разыскные мероприятия.*

**A.V. Ravnyushkin**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)  
Barnaul law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
e-mail: ravnyushkin@mail.ru;

**A.I. Shcheglov**  
a postgraduate student of the Barnaul law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia



## THE CHALLENGES OF IMPLEMENTATION OF THE PRECINCT AUTHORIZED POLICE DUTIES ON IDENTIFICATION OF BROTHELS FOR ILLEGAL CONSUMPTION OF NARCOTIC DRUGS

*The article raises the problem of identifying and fixing precinct authorized police illegal actions on the organization or maintenance of dens for consumption of narcotic drugs and psychotropic substances (article 232 of the criminal code). Review of court practice in such cases and the opinion of local police officers, obtained in the course of the survey, indicate the difficulty in identifying and documenting the specified crime.*

*Key words: district commissioner of police, brothel, drugs, duty, search operations.*

Проблема борьбы с организацией либо содержанием притонов, а также систематическим предоставлением помещений для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в Российской Федерации носит актуальный характер. В пункте 2 «Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» говорится, что «наркоситуация в Российской Федерации характеризуется расширением масштабов незаконного оборота и немедицинского потребления

высококонцентрированных наркотиков, таких как героин, кокаин, стимуляторы амфетаминового ряда, лекарственных препаратов, обладающих психотропным воздействием, а также их влиянием на распространение ВИЧ-инфекции, вирусных гепатитов, что представляет серьезную угрозу безопасности государства, экономике страны и здоровью ее населения» [8].

Однако, по данным МВД России, за последние 5 лет наблюдается снижение числа выявленных сотрудниками полиции притонов, в которых

употребляют наркотические средства. Так, в 2012 г. территориальными органами МВД России был выявлен 1481 притон, а в 2014 г. – только 782<sup>1</sup>.

Одним из субъектов такого противодействия является полиция. Пункт 2 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции») возлагает на полицию обязанность пресекать противоправные деяния, документировать обстоятельства совершения преступления [5], в т.ч. и в сфере незаконного оборота наркотиков.

Уголовная ответственность в Российской Федерации за организацию либо содержание притонов или систематическое предоставление помещений для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов предусмотрена ст. 232 УК РФ. Легальных определений данных противоправных явлений (организация и (или) содержание притонов), указанных в ст. 232 УК РФ, в Российской Федерации не имеется, ни в одном из законов они не раскрываются. Только в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» раскрываются признаки деяний, образующих составы преступления, предусмотренные ст. 232 УК РФ. Согласно пункту 32 «под организацией притона (ст. 232 УК РФ) следует понимать подыскание, приобретение или наем жилого или нежилого помещения, финансирование, ремонт, обустройство помещения различными приспособлениями и тому подобные действия, совершенные в целях последующего использования указанного помещения для потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов несколькими лицами. Под содержанием притона следует понимать умышленные действия лица по использованию помещения, отведенного и (или) приспособленного для потребления наркотических средств или психотропных веществ, по оплате расходов, связанных с существованием притона после его организации либо эксплуатации помещения (внесение арендной платы за его использование, регулирование посещаемости, обеспечение охраны и т.п.). По смыслу закона содержание притона будет оконченным преступлением лишь в том случае, если помещение фактически использовалось одним и тем

же лицом несколько раз либо разными лицами для потребления наркотических средств и психотропных веществ» [7].

Из «Обзора судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств» следует, что «использование уже имеющегося у виновного помещения (например, собственной квартиры) для потребления наркотических средств является организацией притона только в том случае, если лицо осуществило целенаправленные конкретные действия по приспособлению такого помещения под притон (произвело ремонт, переделало помещение, оборудовало его вытяжными, вентиляционными системами, установило в нем технику, приборы, приспособления для приготовления и потребления наркотических средств, технику для обеспечения «безопасности» и конспирации клиентов, мебель и т.п.)» [6].

Изучив судебную практику, Д. Гарбатович также делает вывод о том, что «одного лишь факта разрешения посторонним, не проживающим в квартире лицам употреблять в ней наркотики, равно как и уборка за ними помещения, предоставление посуды для потребления наркотических средств и т.п. для вывода о наличии в деянии состава преступления, предусмотренного ст. 232 УК РФ, недостаточно» [2, с. 24].

Все вышеотмеченное указывает на сложность состава указанных преступных деяний, выявления и доказывания их сотрудниками полиции. Выявление, документирование и последующее доказывание преступлений, связанных с содержанием и организацией наркопритонов, требует тщательной подготовки, организованных действий. Представляется, что осуществлять данную работу на качественном уровне возможно лишь путем проведения оперативно-разыскных мероприятий. Косвенно данный факт подтверждается снижением числа выявленных участковыми уполномоченными полиции притонов для потребления наркотических средств. Так, в 2010 г. полицейскими было выявлено 798 притонов (88% от общего числа выявленных притонов органами внутренних дел), а в 2014 г. – только 400 (51,2% соответственно)<sup>2</sup>.

Особенностью данного состава преступления является то, что оно совершается преимущественно в жилом секторе, который обслуживается участковыми уполномоченными полиции. В целях пресечения преступлений и правонаруше-

<sup>1</sup> Профилактика 578. Профилактика КП 039. Сводные сведения о профилактике за 2014 год. ГИАЦ МВД России.

<sup>2</sup> Там же.



ний они имеют предусмотренные меры административного предупреждения – способы и средства, направленные на предупреждение и предотвращение правонарушений и обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий и организаций, однако в полной мере не позволяют участковому уполномоченному выполнять возложенные на него обязанности.

При выявлении и пресечении преступления, предусмотренного ст. 232 УК РФ, в деятельности участкового уполномоченного полиции возникают проблемные вопросы правового и практического характера.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ № 144) под оперативно-розыскной деятельностью понимается вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то настоящим федеральным законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств [4].

Как известно, подразделения участковых уполномоченных полиции не относятся к подразделениям, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность [3]. Данный факт не был учтен в основном, определяющем основы деятельности участкового уполномоченного полиции документе – «Наставлении по организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (далее – Наставление) [1].

Пунктом 37.20 Наставления на участкового уполномоченного полиции возложены обязанности, в т.ч. по выявлению притонов для занятия проституцией, незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, установлению их организаторов либо держателей. Кроме того, участковый уполномоченный полиции обязан принимать меры по пресечению их деятельности, в т.ч. незамедлительно информировать о деятельности притонов заинтересованные подразделения полиции.

В пункте 39 указанного Наставления приводится перечень прав участкового уполномоченного полиции при несении службы, однако такое право, как проводить оперативно-розыскные мероприятия, отсутствует.

Выявить правонарушение – это значит как минимум обнаружить его признаки. Общеизвестно, что под выявлением правонарушений понимается система мер, направленных на установление объективной стороны состава правонарушения в деяниях физического лица. Объективная сторона состава преступления, предусмотренного ст. 232 УК РФ, характеризуется как систематические действия, направленные на организацию притона или его содержание.

По результатам проведенного социологического опроса более 95% участковых уполномоченных полиции указали, что при выявлении данного состава преступления они сталкиваются со сложностями, связанными с осуществлением действий, направленных на выявление и последующее доказывание организации или содержания наркопритонов. Они отметили, что на практике, чтобы доказать состав преступления по ст. 232 УК РФ, необходимо зафиксировать три и более факта потребления наркотиков в одном жилом помещении. Сотрудники полиции, в т.ч. участковые уполномоченные полиции, для фиксирования первого и второго фактов потребления наркотиков проникают в жилое помещение и фиксируют признаки потребления наркотиков, когда заведомо известно, что состав преступления по данному преступлению отсутствует, а имеет место лишь приготовление к преступлению. Однако уголовная ответственность за приготовление к преступлению в Российской Федерации установлена только за тяжкие и особо тяжкие преступления, а преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 232 УК РФ, к таковым не относится. Думается, что сама деятельность по выявлению фактов потребления наркотиков носит так или иначе черты специфической оперативной работы и требует применения оперативно-розыскных мероприятий.

На основании вышеизложенного полагаем, что обязанность участковых уполномоченных полиции по выявлению и пресечению деятельности притонов не обеспечивается существующим объемом предоставленных прав, закрепленных в нормативных правовых актах. Не являясь субъектом оперативно-розыскной деятельности, не имея права осуществлять оперативно-розыскные мероприятия в обозначенной сфере, участковые уполномоченные полиции лишены возможности в полном объеме осуществлять выявление организации и содержания притонов для потребления наркотиков как состава преступления, предусмотренного ст. 232 УК РФ.

С учетом приведенных доводов представляется целесообразным решить вопрос о корректировке такой обязанности участкового уполномоченного полиции, как принятие мер по выявлению и пресечению деятельности притонов, изменить п. 32 Наставления, указав только, что

участковый уполномоченный полиции обязан незамедлительно информировать о его признаках подразделения полиции, уполномоченные проводить оперативно-разыскные мероприятия, и оказывать им содействие в рамках имеющейся компетенции.

### *Литература*

1. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Гарбатович Д. Понятие наркопритона (ст. 232 УК РФ) // Уголовное право. 2012. № 6. С. 22-24.

3. О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России: приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 608 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27 июня 2012 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

# Уголовное право, криминология, уголовно-исполнительное право

УДК 343.97:343.3

**С.С. Галахов**, доктор юрид. наук, профессор, заслуженный сотрудник  
органов внутренних дел Российской Федерации

Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний России  
e-mail: junior86@rambler.ru

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЭКСТРЕМИЗМА, ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*В статье излагается авторское видение понятия и содержания криминологического предупреждения экстремизма. Также анализируются подходы к понятию противодействия экстремизму. В заключение сформулировано понятие противодействия экстремистской деятельности и её задачи.*

*Ключевые слова: экстремизм, противодействие экстремизму, специальное предупреждение, индивидуальное предупреждение, угроза национальной безопасности, задачи противодействия.*

**S.S. Galakhov**, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor,  
honored officer of Internal Affairs Agencies of the Russian Federation  
Scientific-Research Institute of the Federal Penal Correction Service of Russia  
e-mail: junior86@rambler.ru



## NOTION OF PREVENTION OF EXTREMISM, COUNTERING CRIMINOLOGICAL EXTREMIST ACTIVITY

*The article describes the author's vision on the concept and content of criminological prevent extremism, its content. There is an analysis of the approaches to the concept of combating extremism. In conclusion, the concept of counteraction of extremist activity and its objectives are formulated.*

*Key words: extremism, countering extremism, special warning, individual warning, threat to national security, tasks of countering.*

В настоящее время всё более очевидным становится тот факт, что предупреждение экстремистской деятельности включает в себя применение различными субъектами противодействия комплексных мер согласно их компетенции в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от экстремистских угроз.

Такой подход позволяет решать задачи, определённые Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», уголовным и уголовно-процессуальным законодательством и, таким образом, обеспечивать контроль над преступностью экстремистского характера. Поэтому, принимая за отправную точку модель государственной политики в борьбе с экстремизмом, реализуемую не путём контроля

над ним, а путём противодействия экстремистской деятельности, мы выскажем суждения и предложения о формах и средствах такой работы на примере криминологического предупреждения экстремизма и противодействия экстремистской деятельности как наиболее перспективных подходов к обеспечению сохранения гражданского мира, политической и социальной стабильности в России.

Вопросы криминологического предупреждения и противодействия экстремистской деятельности в различных интерпретациях рассматриваются и исследуются самыми различными отраслями юридических наук, однако центральное место в их теоретическом осмыслении принадлежит криминологии. Именно поэтому в целях правильного их уяснения необходимо кратко остановиться на анализе отдельных концептуальных подходов учёных-криминологов к предупреждению преступлений в целом и противодействию преступности в частности.

В современной криминологической литературе предупредительная деятельность рассматривается как одно из средств социального регулирования общественных отношений в целях устранения причин преступности; взаимодействие мер экономико-социального, воспитательно-педагогического, организационного и правового характера; сочетание различных уровней профилактики преступлений. К настоящему времени сложились основные категории теории предупреждения преступности как самостоятельного раздела криминологии, под которыми в целом понимают «совокупность знаний о деятельности по совершенствованию общественных отношений в целях выявления и нейтрализации причин преступности и условий, ей способствующих; выявления и нейтрализации явлений и процессов, обуславливающих совершение, рост и распространение отдельных форм и видов преступлений, факторов, влияющих на формирование антиобщественных черт у определённых категорий лиц; влияния на условия их жизни и воспитания; устранения конкретных условий, обуславливающих совершение преступлений отдельными лицами; определения форм и методов контроля над преступностью» [8, с. 105-106].

По направленности своего воздействия превентивные мероприятия делят на общесоциальные (общее предупреждение), специальные (специальное предупреждение), индивидуальные (индивидуальное предупреждение). На общесоциальном уровне это решение крупных проблем функционирования общества и, как

следствие, снижение динамики развития преступности, изменение её структуры и устранение причин преступности в целом. На специальном уровне это воздействие на конкретные социальные группы (микросреду), в которых складываются конфликтные ситуации; виды и формы преступного поведения; предупреждение преступлений в определённых сферах общественной жизни (иными словами, криминологическая профилактика). На индивидуальном – это позитивное изменение системы ценностных ориентаций лица, преодоление его антиобщественных взглядов и установок; недопущение совершения преступления конкретным лицом, попавшим в поле зрения правоохранительных органов (такое предупреждение ещё называют индивидуально-криминологическим).

На принципе комплексности и интегративности междисциплинарных знаний основано деление указанного направления на его составляющие: уголовно-правовую, уголовно-процессуальную, уголовно-исполнительную, административно-правовую, криминалистическую, криминологическую и профилактику, осуществляемую оперативными подразделениями органов внутренних дел. В своей совокупности указанные нами составляющие образуют комплексную систему противодействия экстремистской деятельности.

При этом следует иметь в виду, что на различных этапах эта деятельность имеет свою специфику и может осуществляться в большом диапазоне – от применения мер противодействия экстремистской деятельности общесоциального и индивидуального характера до применения мер принудительного характера, т.е. в целях пресечения и раскрытия преступлений.

Являющееся одним из основных векторов в деятельности по противодействию экстремистской деятельности предупреждение экстремизма представляет собой базирующуюся на законодательной, ведомственной нормативной и научной основе деятельность по практическому решению задач, стоящих перед правоохранительными органами и спецслужбами в соответствии с их компетенцией в целях защиты жизненно важных элементов национальной безопасности от преступных посягательств, и осуществляется их структурными подразделениями путём реализации возложенных на них полномочий по противодействию экстремистским угрозам.

В последнее время с учётом стратегического характера борьбы с экстремизмом эффективным действием является разработка комплексных региональных программ (планов) противодей-

ствия экстремистской деятельности. Привлекательность комплексных программ, особенно для правоохранительных органов, заключается в том, что это основная и, на наш взгляд, единственная возможность согласования деятельности всех государственных и негосударственных структур – субъектов противодействия экстремистской деятельности. Являющиеся итогом совместной разработки практических мер такие программы предусматривают систему долгосрочных и текущих мероприятий, являющихся основой для плодотворного сотрудничества и взаимодействия всех заинтересованных в этом сторон.

Меры специального предупреждения непосредственно направлены на устранение причин и условий, детерминирующих экстремистскую деятельность. Их отличие от мер общесоциального предупреждения заключается в том, что целенаправленное решение превентивных задач составляет большую часть их содержания.

Самой эффективной мерой специального предупреждения обоснованно считают проведение комплексных широкомасштабных оперативно-профилактических операций. Их разработка и осуществление «привязываются» к различным направлениям экстремистской деятельности. Например:

- к видам конкретных совершаемых или совершённых преступлений экстремистского характера;
- обеспечению охраны общественного порядка на конкретной территории, участке, в зоне оперативного обслуживания;
- оперативному обслуживанию различных объектов и категорий граждан, наиболее подверженных риску оказаться в зоне интересов экстремистских групп и отдельных их членов;
- социальным группам криминогенно опасных лиц;
- сферам общественной жизни, в условиях которых проходит формирование и становление человека как личности.

Успех таких операций обуславливается их кратковременностью, привлечением значительных сил и средств, конкретностью поставленных задач, которые необходимо решить в ходе их проведения.

Осуществление мер специального предупреждения допустимо с помощью как гласных, так и негласных сил, средств и методов. Применение негласных возможностей субъектов противодействия экстремистской деятельности позволяет им на более ранней стадии устранять те криминогенные факторы, которые в целом спо-

собствуют совершению экстремистских действий, совершению преступлений экстремистского характера.

Индивидуальное предупреждение преступлений признается относительно самостоятельным направлением в профилактической деятельности, её объектом является отклоняющееся поведение. В такой работе заключены широкие возможности по повышению эффективности противодействия экстремистской деятельности вообще. В силу сложившихся традиций индивидуально-профилактическую деятельность связывают, как правило, с оказанием предупредительного воздействия на конкретное лицо. В ходе такого воздействия становятся известны причины и условия, влияющие на этого человека негативно.

Однако индивидуально-профилактическая деятельность будет только тогда эффективной, когда она необходима, когда в поведении профилируемого лица усматривается возможность его участия в экстремистской деятельности.

При этом следует иметь в виду, что на различных уровнях и этапах превентивной деятельности соотношение проводимых мероприятий по противодействию экстремистской деятельности чисто предупредительного характера может меняться, и они могут трансформироваться в меры принудительного характера, обеспечивающие уголовно-правовое предупреждение экстремизма, реализацию принципа неотвратимости наказания. Это, конечно, не главное направление. «Лучшая уголовная политика, – как говорил в начале XX в. Ф. Лист, – это политика социальная» [9, с. 76]. В этой связи как никогда актуальны слова великого русского философа И.А. Ильина, писавшего в начале 30-х гг. о том, что «мы переживаем эпоху, когда правопорядок становится повсюду непрочным и колеблется в самих основах своих; когда большие и малые государства стоят перед возможностью крушения и распада... Это означает, что необходимо начать планомерную систематическую борьбу за укрепление и очищение современного правосознания» [3, с. 215-216].

В современных условиях проявления экстремизма способны привести к значительному росту особо тяжких преступлений. Именно поэтому одним из основных принципов противодействия экстремистской деятельности является приоритет мер, направленных на её предупреждение и неотвратимость наказания за её осуществление.

Следует отметить, что в последнее время термин «противодействие» часто встречается не только в законодательных актах, но и диссертационных исследованиях, юридической литературе. Этот термин нашёл своих сторонников в обширной среде юристов и научных сотрудников. Некоторые из них деятельность по противодействию тем или иным криминальным угрозам противопоставляют криминологическому предупреждению, а отдельные учёные ставят между ними знак равенства [4, 6, 7].

На наш взгляд, термин «противодействие» можно использовать в разных значениях – общеупотребительном, психологическом (коммуникативном), информационном, системно-деятельностном, оперативно-разыском, криминалистическом и криминологическом. В частности, термин встречается в последнее время довольно часто, когда говорится о противодействии криминальным угрозам (включая экстремистские) как о государственной политике. Несмотря на это, он ещё не прижился в научной литературе и нормативных правовых актах и в этой связи неоднозначно воспринимается в научной и практической среде. Например, на страницах учебника «Криминология» отмечается, что «из термина “противодействие преступности” непонятно – государство ли с его правоохранительными органами противодействует преступности или же наоборот» [8, с. 321].

Такие диаметрально противоположные суждения вызваны, на наш взгляд, тем, что термин «противодействие преступности» не определён в его понятийном аспекте, т.е. не определены базовые понятия ни «противодействия преступности», ни «противодействия экстремистской деятельности». Мы считаем, что должна быть разработана чёткая понятийная база противодействия экстремистской деятельности, и только затем можно будет определить приоритетные и основные направления этой деятельности, её организационные формы, цели и задачи, сущность и содержание.

Большинство исследователей склоняются к мнению, что противодействие как одно из направлений борьбы с преступностью выражается главным образом в её предупреждении. Это подтверждается анализом федеральных законов, в которых употребляется термин «противодействие». Одним из таких законов, наряду с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», является Федеральный закон «О противодействии терроризму».

Противодействие экстремистской деятельности в первую очередь должно быть направлено

на «выявление и устранение факторов и условий, способствующих совершению криминального насилия... занимать главенствующее положение в системе мер... по сравнению с привлечением к уголовной ответственности...» [2, с. 245]. И обусловлено это главным образом тем, что экстремистские угрозы – это результат специфической деформации личности, общества в целом и существующих в нём социальных отношений и связей. И соответственно, одним из направлений государственной политики при осуществлении противодействия экстремистской деятельности должно быть объединение усилий всех государственных органов – субъектов этой деятельности в Российской Федерации, гражданского общества и рядовых граждан, направленное на осуществление криминологического предупреждения экстремизма и как частного его направления противодействия экстремистской деятельности. Именно такой подход к противодействию экстремистской деятельности позволяет достичь поставленных целей в сжатые сроки, с меньшими материальными и моральными потерями, обеспечивает недопущение наступления вредных (необратимых) последствий и в конечном счёте сужает сферу применения мер уголовного наказания. Сформулированный давно принцип двуединства задач по применению мер предупреждения и своевременному раскрытию преступлений, положенный в основу деятельности всех подразделений ещё советской милиции, сохранился и в настоящее время в деятельности правоохранительных органов.

В государственной программе Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345, подчеркивается важность проведения мероприятий, направленных на выявление и пресечение экстремистской деятельности юридических и физических лиц, реализацию профилактических, в т.ч. воспитательных и пропагандистских мер.

Анализ практики противодействия экстремизму подтверждает, что путь к локализации и нейтрализации экстремистских проявлений лежит не только в плоскости раскрытия совершённых преступлений. Хотя, конечно, и это направление деятельности оперативных подразделений правоохранительных органов и спецслужб не менее важно, ибо, как отмечал И. Кант, «наказание лишь потому должно налагаться на преступника, что он совершил преступление... Он

должен быть признан подлежащим наказанию до того, как возникнет мысль о том, что из этого наказания можно извлечь пользу для него самого или для его сограждан... Если исчезнет справедливость, жизнь людей на земле уже не будет иметь никакой ценности» [5, с. 370-371].

Для этого необходимо постоянно совершенствовать правоохранные меры по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации. К основным источникам угроз национальной безопасности в сфере общественной безопасности, кроме прочего, отнесены:

– деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя РФ, дезорганизацию нормального функционирования органов государственной власти (включая насильственные действия в отношении государственных, политических и общественных деятелей);

– экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности РФ, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране.

Отнесение вышеуказанных действий к основным источникам угроз национальной безопасности в сфере общественной безопасности вполне объяснимо. В наши дни экстремизм – это серьезнейшая угроза обществу и государству. Поэтому эффективное противодействие ему жизненно необходимо. Не менее важно провести ясную и четкую разделительную черту между экстремизмом и инакомыслием (плюрализмом мнений). Только в этом случае противодействие экстремизму не выйдет за пределы конституционного пространства. Проблема осложняется также тем, что само понятие экстремизма носит преимущественно оценочный характер и не отвечает требованию определенности. Негативный социально-психологический и нравственный климат, непрекращающееся разрушение традиционных духовных ценностей – всё это, как и раньше, вовлекает значительную часть граждан в сферу противоправных отношений. Таким образом, налицо ряд мощных криминогенных факторов, обуславливающих рост экстремистской преступности и числа потерпевших от этих преступлений.

Более того, негативную роль в осложнении криминогенной обстановки в России сыграл перекос в системе мер противодействия криминальным угрозам в целом на силовую составляющую борьбы с преступностью, что в конечном итоге привело к росту числа и интенсивности экстремистских проявлений со стороны различных субъектов, начиная от террористических групп транснационального происхождения, заканчивая различными религиозными и националистическими группами, возникшими на территории России [1, с. 31].

Изложенное позволяет нам высказать ряд суждений о понятии противодействия экстремистской деятельности, осуществляемой её субъектами.

Основной задачей противодействия является оказание предупредительного воздействия с помощью имеющихся у субъектов сил, средств и методов на лиц, замышляющих совершение преступлений экстремистской направленности, от которых можно ожидать их совершения, а также устранение (нейтрализация) криминогенных факторов, способствующих нарушению закона со стороны таких лиц. Помимо этого, в рамках рассматриваемой деятельности правоохранными органами и спецслужбами осуществляется оперативно-разыскная деятельность в целях наиболее полного изучения известных фактов, способствующих совершению экстремистской деятельности, лиц, способных для достижения своих противоправных целей прибегать к экстремистской деятельности, при этом определяется степень их экстремистской активности и общественной опасности их действий. На этой основе принимаются решения о целесообразности проведения с ними тех или иных индивидуальных оперативно-профилактических мероприятий, в т.ч. по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений. Реализация указанных целей возможна посредством решения ряда стратегических задач противодействия экстремистской деятельности, к основным из которых, на наш взгляд, следует отнести:

– обеспечение соблюдения гарантированных законом прав и интересов граждан, которые могут быть нарушены вследствие совершения преступлений экстремистской направленности;

– нейтрализацию факторов, способствующих экстремистской деятельности;

– максимальное обеспечение постановки лиц, склонных к экстремистской деятельности, на оперативно-разыскные и профилактические учёты;

– оказание профилактического воздействия на лиц, склонных к экстремистской деятельности, с помощью негласных сил, средств и методов ОРД, без применения мер уголовно-правового воздействия к указанной категории лиц.

Таким образом, на основе изложенных суждений противодействие экстремистской деятельности – это *нормативно урегулированное комплексное проведение мероприятий гласного и негласного характера, направленных на выявление, предупреждение и пресечение преступлений экстремистского характера, воздействие на конкретных лиц, подозреваемых в их замышлении и приготовлении, последующий контроль за такими лицами с целью недопущения совершения преступления, а также на изучение и принятие своевременных мер по нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению экстремистских взглядов и осуществлению экстремистской деятельности, запрещённой нормами уголовного и административного законодательства Российской Федерации.*

В заключение необходимо обозначить особую роль оперативно-разыскной деятельности в противодействии экстремизму, т.к. во многом благодаря ей проводятся те мероприятия, которые положительно влияют на общую криминогенную ситуацию в рассматриваемой нами сфере.

Стратегия противодействия экстремистской деятельности должна предусматривать возможность наращивания усилий оперативных подразделений на приоритетных направлениях по защите прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем это не значит, что другие традиционные векторы борьбы с преступностью должны отойти на второй план. Напротив, они также должны постоянно находиться в центре внимания оперативных подразделений, поскольку в борьбе с преступностью и в противодействии ей практически нет второстепенных задач. От эффективности проведения оперативно-разыскных мероприятий по противодействию экстремистской деятельности во многом зависит и общая криминальная ситуация в России.

На наш взгляд, за счёт смены акцента с карательной направленности оперативно-разыскной деятельности на преобладание в ней оперативно-разыскных мероприятий, обеспечивающих те основные направления, которые определены в ст. 3 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (в целом превентивного характера), координацию осуществления этих мероприятий на основе комплексного

планирования, обусловленного сложностью и многоаспектностью такого противодействия, можно в достаточно сжатые сроки добиться осязаемых результатов в контроле над экстремистской деятельностью и борьбе с ней.

В этой связи не вызывает сомнений, что противодействие экстремистской деятельности требует безусловного совершенствования организационных принципов работы оперативных подразделений. Сегодня уже ни для кого не секрет, что в стране сформировалось достаточно организованное экстремистское подполье, настойчиво наращивающее и укрепляющее свои позиции. Противодействовать ему традиционными силами, средствами и методами, в т.ч. составляющими содержание оперативно-разыскной деятельности, становится всё труднее, поскольку экстремисты также освоили её приемы, способы и методы.

Всё это обуславливает необходимость внесения кардинальных изменений в стратегию, организацию и тактику оперативно-разыскной деятельности, которые должны ориентироваться на механизмы подготовки и совершения преступлений, подрыв экономической основы экстремистской деятельности. Приоритетным направлением при этом следует считать работу, направленную на предупреждение и пресечение преступлений экстремистского характера на ранних стадиях. Это и определит наступательный характер новой доктрины противодействия экстремистской деятельности, которая в значительной степени уже сформирована в соответствующих нормативных правовых актах.

Квалифицированное проведение оперативно-разыскных мероприятий по противодействию экстремистской деятельности должно осуществляться по нескольким направлениям. Основное – это получение с помощью оперативных средств и методов стратегической информации о крупных экстремистских формированиях, их лидерах, внутренней структуре и степени организованности, распространённости и видах совершаемых преступлений, международных связях, коррумпированности государственного аппарата и степени оказания ими поддержки экстремистам.

Такой подход к противодействию экстремистской деятельности является, на наш взгляд, единственно верным, поскольку он осуществляется оперативными подразделениями с целью защиты личности, общества, государства от преступных посягательств, противодействия криминогенным процессам в обществе, обеспечения сдерживания и сокращения преступ-



ности. Таким образом, противодействие экстремистской деятельности в рассматриваемом контексте – это деятельность субъектов оперативно-разыскной деятельности в Российской Федерации, осуществляемая в пределах их компетенции, направленная на недопущение преступлений путём выявления, устранения или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих экстремистской деятельности, оказание профилактического воз-

действия на лиц, от которых можно ожидать совершения преступлений. При осуществлении такой деятельности перед субъектами противодействия, в частности органами внутренних дел, уже давно стоит задача комплексного проведения опережающих, предохранительных мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений, предупредительное воздействие на лиц, склонных к их совершению.

#### *Литература*

1. Гончаров А.Ю. Организация антитеррористической деятельности в системе национальной безопасности Российской Федерации (на основе анализа и использования зарубежного опыта). М., 2006.
2. Гыскэ А.В. Борьба с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности российского общества. М., 2001.
3. Ильин И.А. Пути России. М., 2007.
4. Ильяшенко А.Н. Противодействие насильственной преступности в семье: уголовно-правовые и криминологические аспекты. М., 2003.
5. Кант И. Критика практического разума. СПб., 1995.
6. Кобец П.Н. Противодействие преступности иностранных граждан и лиц без гражданства в России. М., 2004.
7. Козлов В.И. Оперативно-розыскные меры противодействия криминальным угрозам правоохранительной функции государства (правовые и методологические проблемы). М., 2010.
8. Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 1995.
9. Лист Ф. Учебник уголовного права. Общая часть. М., 1903.

УДК 343.238

**А.М. Геворкян**

адъюнкт Санкт-Петербургского университета МВД России

e-mail: gevorgyan.psk@mail.ru

## **СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К СОВОКУПНОСТИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СВЕТЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПОЛНЕНИЯ УГОЛОВНОГО ЗАКОНА**

*В статье анализируются положения ст. 17 и ст. 69 УК РФ, касающиеся правил квалификации совокупности преступлений и назначения наказаний. На основе различных мнений ученых и анализа судебной практики автором предлагаются пути решения проблем, связанных с совокупностью преступлений и назначения наказания по совокупности преступлений.*

*Ключевые слова: множественность преступлений, совокупность преступлений, квалификация преступлений, назначение наказаний по совокупности преступлений и совокупности приговоров.*



**А.М. Gevorgyan**

a postgraduate student of the Saint-Petersburg University  
of the Ministry of the Interior of Russia

e-mail: gevorgyan.psk@mail.ru

## **ISSUES CONCERNING THE AGGREGATE OF CRIMES IN THE LIGHT OF AMENDING THE CRIMINAL STATUTE**

*The article analyses provisions of the Art. 17 and 69 of the Penal Code of the Russian Federation concerning the rules of qualification of the aggregate of crimes and setting of penalties. The author suggests the ways of solving the problems connected with the aggregate of crimes and setting penalties on the strength of the aggregate of crimes on the basis of different opinions of scientists and forensic practice analysis.*

*Key words: plurality of crimes, aggregate of crimes, qualification of crimes, setting penalties on the strength of the aggregate of crimes and on the strength of the aggregate of sentences.*

Как известно, совокупность преступлений является одной из форм такого института уголовного права, как множественность преступлений, и в современном УК РФ содержится ряд норм, которые регулируют ответственность за совокупность преступлений. Однако следует заметить, что внесённые в своё время изменения и дополнения в УК РФ породили на практике немало проблем при квалификации преступлений по совокупности и при назначении наказания по совокупности преступлений и приговоров, что говорит о новых пробелах в законодательстве, регулирующем ответственность за совершение преступлений по совокупности. В связи с этим некоторые из этих проблем можно будет устранить только законодательным спосо-

бом, т.е. внесением дополнительных изменений и дополнений в уголовный закон. По нашему мнению, законодатель недостаточно обоснованно исключил понятие «неоднократность» из уголовного закона и аналогичный квалифицирующий признак из ряда уголовно-правовых норм. Имевшие место разногласия между положениями закона о неоднократности преступлений и совокупности преступлений можно было бы устранить путём внесения в ст. 16 и 17 УК РФ таких изменений, при которых неоднократность не исключала бы совокупности в тех случаях, когда преступник не был осужден за ранее совершённое преступление.

Как известно, человек, совершивший преступление и признанный виновным в его совер-

шении, может считаться судимым только с того момента, когда приговор суда вступит в законную силу, а не с момента провозглашения приговора в суде. Таким образом, если лицо совершает другое преступление до указанного момента, при назначении наказания должны действовать правила о назначении наказания по совокупности преступлений, а не по совокупности приговоров. Этим реформирование понятия «совокупность преступлений» не закончилось. Федеральным законом от 21 июля 2004 г. в ст. 17 УК РФ было внесено дополнение, которое гласило, что в случаях, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части УК РФ в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание, совокупность не образуется. Такое положение требует разъяснения на законодательном уровне. В результате данных изменений ряд авторов делают вывод, что нормы уголовного закона, регламентирующие совокупность преступлений, не распространяются на совершение преступлений со сложными составами, которые «в числе необходимых признаков упоминают самостоятельные уголовно-правовые составы» [2, с. 7]. По их мнению, к таким преступлениям относится, например, убийство, сопряжённое с разбоем, вымогательством или бандитизмом – п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ.

Такой вывод нельзя признать бесспорным, ведь рассматриваемый состав преступления не включает в себя совершение другого преступления. В данном случае квалифицирующим обстоятельством служит совершение убийства одновременно с другим преступлением, например с разбоем, а не другое преступление, остающееся за рамками состава убийства. Преступление, предусмотренное п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ, представляет собой сложное единичное преступление. Поэтому в случае совершения убийства, сопряжённого с разбоем, при наличии одного действия виновного мы имеем дело с двумя самостоятельными единичными преступлениями – убийством и разбоем, т.е. множественностью преступлений, предусмотренной ч. 2 ст. 17 УК РФ и именуемой в науке идеальной совокупностью. На указанную форму множественности распространяются правила, установленные законом для совокупности преступлений.

Согласно мнению автора, рассматриваемое дополнение в ч. 1 ст. 17 УК РФ в настоящее время практически неприменимо, т.к. после того, как из Особенной части УК РФ был исключен квалифицирующий признак неоднократности,

отсутствуют такие составы преступлений, которые в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание, предусматривали бы совершение двух или более преступлений. Возможно, данное дополнение следует расценивать как один из шагов законодателя к последующим изменениям Особенной части УК РФ.

Такие авторы, как Р. Галиакбаров и В. Соболев, придерживаясь мнения, что при совокупности преступлений необходимо назначать наказание за каждое совершённое преступление, одновременно говорят о том, что исключение квалифицирующего признака неоднократности из норм Особенной части Уголовного кодекса привело к технологическим трудностям при применении закона в ситуации, когда виновное лицо осуждается за совершение нескольких десятков тождественных преступлений [1, с. 5].

Действующая редакция ч. 1 ст. 17 УК РФ не отвечает на вопрос, что должны представлять собой указанные случаи, имея в виду исключение ст. 16 УК РФ, и в каких статьях Особенной части УК РФ они предусмотрены.

Исходя из буквального толкования ст. 17 УК РФ, можно выделить некоторые ситуации, включающие совокупность преступлений, а именно:

а) совершение преступлений в отношении двух или более лиц, которые предусмотрены в статьях Особенной части УК РФ, например п. «а» ч. 2 ст. 105, п. «б» ч. 3 ст. 111, ч. 2 ст. 121, п. «ж» ч. 2 ст. 126, п. «ж» ч. 2 ст. 127 УК РФ и др. В указанных случаях неважно, охватывались ли преступные деяния лица в отношении каждого из потерпевших единым умыслом или каждый раз он возникал заново, совокупность исключается;

б) совершение преступления, сопряжённого с другим преступлением, в случаях, когда это обстоятельство является квалифицирующим признаком в определённой статье Особенной части УК РФ. Например, п. «в», «з», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ;

в) совершение преступления, повлекшего наступление последствий, причинение которых образует состав самостоятельного преступления, но в данном составе выполняет функцию квалифицирующего признака. Например, п. «б» ч. 3 ст. 205 УК РФ.

Некоторые авторы считают, что в указанных случаях имеет место «учтённая законодателем реальная совокупность преступлений, т.е. составное преступление, которое должно квалифицироваться по одной статье УК РФ». Проводя анализ Постановления Пленума Верховного Су-

да РФ, можно сказать, что у высшей судебной инстанции также неоднозначная позиция по данному вопросу. Действующее Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам об убийстве» [7], принятое в 1999 г., не раз изменялось и дополнялось, однако, что касается вопросов квалификации убийств, сопряжённых с другими преступлениями, Пленум остается на прежних позициях, несмотря на изменение ст. 17 УК РФ.

Пункты 7, 11 и 13 данного постановления в редакции от 3 декабря 2009 г. разъясняют, что при квалификации действий виновного по признаку «убийство, сопряжённое с похищением человека либо захватом заложника; сопряжённое с разбоем, вымогательством или бандитизмом; сопряжённое с изнасилованием или насильственными действиями сексуального характера» следует квалифицировать по совокупности с указанными преступлениями. Пункт 13 постановления особенно отмечает: «Учитывая, что при этом совершаются два самостоятельных преступления, содеянное следует квалифицировать по п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ и, в зависимости от конкретных обстоятельств дела, по соответствующим частям ст. 131 или ст. 132 УК РФ».

Однако профессор А.И. Коробеев считает указанные рекомендации устаревшими. В соответствии с изменившимся законодательством даже при условии, что в указанных случаях совершаются два преступления, всё равно содеянное необходимо квалифицировать только по одной статье Особенной части УК РФ, а именно по п. «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ, т.к. совершение данных преступлений предусмотрено в анализируемом пункте в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание (ч. 1 ст. 17 УК РФ) [3, с. 139].

Однако аналогичные рекомендации представлены и в других постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, например «О судебной практике по делам о преступлениях против половой свободы и половой неприкосновенности личности» от 4 декабря 2014 г., «О судебной практике по делам о краже, грабеже, разбое» от 27 декабря 2002 г. (в ред. от 23 декабря 2010 г.). Что это – игнорирование предписаний закона или признание того, что «сопряжённость не исключает совокупности»?

Следует заметить, что в отношении иных ситуаций, при которых исключается совокупность преступлений в связи с изменениями ст. 17 УК РФ, практика так или иначе определилась. Окончательную точку в споре вокруг трактовки

«совершение преступления в отношении двух или более лиц» поставил Пленум Верховного Суда России, сформулировавший в своём Постановлении «О судебной практике по делам об убийстве» (ст. 105 УК РФ) следующее правило: «В соответствии с положениями ч. 1 ст. 17 УК РФ убийство двух или более лиц, совершённое одновременно или в разное время, не образует совокупности преступлений и подлежит квалификации по пункту «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ, а при наличии к тому оснований также и по другим пунктам ч. 2 данной статьи при условии, что ни за одно из этих убийств виновный ранее не был осуждён». Кроме того, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» определено, что если террористический акт повлёк умышленное причинение смерти человеку (либо двум и более лицам), содеянное охватывается пунктом «б» ч. 3 ст. 205 УК РФ и дополнительной квалификации по ст. 105 УК РФ не требует.

Есть основания констатировать, что в данном вопросе наметился явный прогресс. Неопределённой остаётся ситуация с квалификацией убийств, сопряжённых с другими преступлениями. Для разрешения данной ситуации необходимо следовать буквальному толкованию ст. 17 УК РФ и квалифицировать всё содеянное только по соответствующему пункту ч. 2 ст. 105 УК РФ, предусматривающей сопряжённость с другими преступлениями. При этом необходимо внести некоторые изменения в постановления Пленума Верховного Суда РФ, регламентирующие правила квалификации таких преступлений для единообразного применения норм уголовного закона на практике и толкования закона, либо можно признать позицию некоторых ученых о том, что в Уголовный кодекс введён новый вид множественности преступлений – совершение лицом двух или более преступлений, когда статьями Особенной части это предусмотрено в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание.

Как говорит В.П. Малков, в этом сомневаться не приходится, т.к. в ч. 1 ст. 17 УК РФ указанная криминальная ситуация прямо называется «совершение двух или более преступлений». Но, учитывая последние тенденции в правилах квалификации совокупности преступлений, данный вид множественности будет являться «исключением из исключения», т.е. первое предложение ч. 1 ст. 17 УК РФ надо будет дополнить словами «за исключением случаев, когда это

сопряжено с совершением другого преступления» [8, с. 649]. На наш взгляд, можно согласиться с Н.Н. Коротких [4, с. 52-55], который указывает на то, что существует ещё более радикальный способ решения указанной проблемы, которым уже однажды воспользовался законодатель, исключив из УК РФ категорию неоднократности преступлений, изменив тем самым всю систему множественности преступлений. Возможно, «более правильным был бы вообще полный отказ от такого рода конструкций (преступление, сопряженное с совершением другого преступления)». В этом случае правила квалификации реальной совокупности преступлений не меняются, изменения в существующие постановления пленумов вносить не нужно.

Внесённые в последнее время в УК РФ многочисленные изменения и дополнения нередко вступают в противоречие с рекомендациями по применению уголовного законодательства об ответственности за отдельные виды преступлений, содержащимися в руководящих постановлениях пленумов Верховных Судов РФ и РСФСР, а также в действующих на данный момент постановлениях Пленума Верховного Суда СССР. Такое стечение обстоятельств подталкивает к внесению определённых корректив в действующие постановления или к принятию новых.

Также отказ от понятия неоднократности преступлений серьёзно затрагивает вопросы наказания. В современном УК РФ часть положений, которые раньше расценивались как неоднократность, отнесены к совокупности преступлений, а часть – к рецидиву. Таким образом, при совершении двух и более деяний, квалифицируемых по одной и той же статье или части статьи Особенной части УК РФ, отдельной квалификации подлежит каждое деяние, за каждое деяние должно быть назначено самостоятельное наказание, а окончательное наказание подлежит назначению путём полного или частичного сложения наказаний или поглощения менее строгого наказания более строгим в зависимости от категории преступлений. Указанный подход и смягчает уголовные репрессии при небольших сроках наказания, содержащихся в санкциях, и ужесточает, если санкция основного состава достаточно велика.

Указание на предыдущую судимость как на обстоятельство, квалифицирующее преступное деяние, также исключено как противоречащее ч. 1 ст. 50 Конституции РФ, согласно которой никто повторно не может нести уголовную ответственность за одно и то же преступление.

Любой вид рецидива, как гласит ст. 68 УК РФ, предусматривает единый минимальный срок для назначения наказания, а именно не менее одной трети максимального срока наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершённое преступление, но в пределах санкции статьи Особенной части УК РФ. Помимо этого, в ст. 61 и 64 УК РФ предусмотрено правило о возможности назначения наказания менее одной трети от наиболее строгого даже другого более мягкого наказания, не предусмотренного санкцией статьи Особенной части УК РФ. Данная новелла практически сводит на нет юридическое значение видов рецидива в ст. 18 УК РФ.

Предыдущая редакция раскрывала дифференцированный подход к установлению минимальных сроков наказания в зависимости от вида рецидива. Такой подход наиболее соответствовал таким принципам, как справедливость, дифференциация и индивидуализация ответственности и наказания.

Анализ изменившихся положений УК РФ приводит нас к выводу, что качество текста уголовного закона существенно ухудшилось и в некоторых местах имеют место грамматические ошибки.

Также в глаза бросается ещё одна неточность, содержащаяся в ч. 2 ст. 69 УК РФ, в которой речь идёт о возможности применения правила поглощения лишь при совершении преступлений небольшой и средней тяжести. Такие авторы, как Н. Огородникова и Е. Борисенко, указывают, что «буквальное и филологическое толкование рассматриваемой нормы приводит к выводу, что данный порядок не распространяется на случаи совокупности преступлений, относящихся исключительно к категории небольшой либо исключительно средней тяжести» [5, с. 59]. Позволительно утверждать, что правило поглощения можно применять и в тех случаях, когда лицо совершает несколько преступлений, относящихся к одной из этих категорий.

Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ также внесены изменения в правила назначения наказания при совокупности преступлений – ст. 69 УК РФ. Теперь окончательное наказание при сложении не может превышать более чем наполовину максимальный срок наказания, предусмотренного за наиболее тяжкое из совершённых преступлений. Так, получается, что если совокупность составляют лишь преступления небольшой тяжести, максимальный срок лишения свободы не может превышать 3 лет. При совокупности преступлений, среди которых хотя бы одно является преступлением

средней тяжести, такой срок составляет 7,5 года; при совокупности тяжких преступлений – 15 лет, особо тяжких (согласно ч. 4 ст. 56 УК РФ) – 25 лет. Вместе с этим необходимо помнить, что преступлениями средней тяжести, наряду с умышленными деяниями, являются и преступления, совершённые по неосторожности, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, превышает 3 года лишения свободы (до 10 лет согласно анализу санкций Особенной части УК, например ст. 267 УК РФ).

Если проанализировать и сопоставить ч. 3 ст. 15 и ч. 2 ст. 69 УК РФ, можно выявить такое соотношение: если наиболее тяжким из совершённых преступлений, которые входят в совокупность, является преступление средней тяжести, совершённое умышленно, то максимальное окончательное наказание в таком случае может составить не более 7,5 года лишения свободы, а в случае, когда наиболее тяжким из совершенных преступлений, входящих в совокупность, является преступление средней тяжести, совершённое по неосторожности, то максимальное окончательное наказание может составить 15 лет лишения свободы. Тут налицо явное нарушение такого принципа уголовного права, как справедливость. Общепризнанным является то, что умышленная форма вины при совершении преступления характеризует наибольшую общественную опасность деяния, нежели неосторожная.

На наш взгляд, чтобы устранить такое нарушение, законодателю целесообразно будет отказаться от правила, предусмотренного ч. 2 ст. 69 УК РФ, иначе такое положение даст возможность на практике в полной мере учесть и оценить общественную опасность входящих в совокупность преступлений. Например, преступные действия лица, которое совершило 20 либо более краж, подпадающих в отдельности под признаки состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 158 УК РФ, по действовавшим ранее правилам уголовного закона квалифицировались по п. «б» ч. 2 ст. 158 УК РФ, т.е. по признаку неоднократности, и максимальное наказание за указанные действия составляло 6 лет лишения свободы. В соответствии с действующей редакцией ст. 158 УК РФ требуется квалификация по ч. 1 указанной статьи, максимальное наказание за которое составляет 2 года лишения свободы по каждому эпизоду и максимальное окончательное наказание в соответствии с ч. 2 ст. 69 УК РФ составит 3 года лишения свободы.

Федеральный закон № 420 от 7 декабря 2011 г. изложил ч. 2 ст. 69 УК РФ в следующей редакции: «Если все преступления, совершённые по совокупности, являются преступлениями небольшой или средней тяжести, либо приготовлением к тяжкому или особо тяжкому преступлению, либо покушением на тяжкое или особо тяжкое преступление, окончательное наказание назначается путём поглощения менее строгого наказания более строгим либо путём частичного или полного сложения назначенных наказаний». При этом окончательное наказание не может превышать более чем наполовину максимальный срок или размер наказания, предусмотренного за наиболее тяжкое из совершённых преступлений», т.е. соединительный союз «и» заменен на разделительный союз «или».

Таким образом, чтобы устранить нечеткости формулировки, предлагается внести изменения в ч. 2 ст. 69 УК РФ, а именно: «Если все преступления, совершённые по совокупности, являются преступлениями небольшой и (или) средней тяжести, то окончательное наказание назначается путём поглощения менее строгого наказания более строгим либо путём частичного или полного сложения назначенных наказаний...». Действующая ст. 69 УК РФ не содержит правил назначения наказания по совокупности преступлений, когда за одно из преступлений, входящих в совокупность, назначено наказание в виде пожизненного лишения свободы или смертной казни, однако указанные виды наказания предусмотрены уголовным законом за совершение особо тяжких преступлений, следовательно, согласно ч. 3 ст. 69 УК РФ при вхождении такого преступления в совокупность применяется только принцип сложения. Хотя вполне естественно, что невозможно сложить пожизненное лишение свободы и смертную казнь с конкретным сроком лишения свободы. В связи с этим в данном случае применяется принцип поглощения менее строгого наказания более строгим, что противоречит положению, закрепленному в ч. 3 ст. 69 УК РФ. Для устранения такого противоречия следовало бы внести дополнение в ч. 3 ст. 69 УК РФ.

Подводя итог, необходимо отметить, что в целом новеллы уголовного законодательства отвечают уголовной политике в сфере наказания. Вместе с тем ряд новых позиций законодательства требует определённой доработки, уточнения, согласования с другими положениями УК РФ, а отдельные из них – и проверки практикой.

*Литература*

1. Галиакбаров Р., Соболев В. Уголовный кодекс РФ: поправки с пробелами // Уголовное право. 2004. № 2.
2. Камынин И. Дополнения и изменения к УК РФ // Законность. 2004. № 10.
3. Коробеев А.И. Преступные посягательства на жизнь и здоровье человека. М.: Юрлитинформ, 2012.
4. Коротких Н.Н. Обстоятельства, исключающие совокупность преступлений // Юридическая наука. 2013. № 2.
5. Огородникова Н., Борисенко Е. Актуальные проблемы назначения наказания при множественности преступлений // Уголовное право. 2004. № 3.
6. О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ) [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Полный курс уголовного права: в 5 т.; т. 1: Преступление и наказание. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008.

УДК 343.226343.24

**С.М. Савушкин**, канд. юрид. наук  
Кузбасский институт ФСИН России  
e-mail: savusertom@rambler.ru

## **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ ОСУЖДЕННЫХ К ЛИШЕНИЮ СВОБОДЫ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ СТЕПЕНИ ИХ ИСПРАВЛЕНИЯ**

*В данной статье автор рассматривает четыре категории осужденных в зависимости от степени их исправления: вновь прибывшие осужденные; злостные нарушители режима; положительно характеризующиеся осужденные; лица, подлежащие освобождению. Автор выявляет проблемы при распределении по данным группам на законодательном и правоприменительном уровне, не позволяющие в полной мере индивидуализировать исполнение наказания и достичь цели исправления.*

*Ключевые слова: классификация осужденных, принцип дифференциации, исправление осужденных, условно-досрочное освобождение, лишение свободы.*



**S.M. Savushkin**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)  
Kuzbass Institute of the FPS of Russia  
e-mail: savusertom@rambler.ru

## **SOME PROBLEMS OF CLASSIFICATION OF SENTENCED TO PERSONS TO IMPRISONMENT, DEPENDING ON THE DEGREE OF THEIR CORRECTION**

*In this article the author examines four categories of convicted persons, depending on the degree of their correction: the newly arrived prisoners; violators of the regime; positively characterized convicted; persons subject to release. The author reveals the problems in the legislative and enforcement levels in the distribution according to groups that do not allow you to fully personalize the execution of punishment and to achieve the goal of correction.*

*Key words: classification of convicts, differentiation principle, correction of convicts, parole, deprivation of liberty.*

История российского уголовного законодательства ярко показывает, что наряду с установлением видов наказаний, их характеристики и содержания государство всегда определяло цели и задачи уголовного наказания, тем самым стремясь достичь положительного результата – избавить провинившихся граждан от негативных взглядов, привычек; приучить их к позитивным правилам поведения в обществе, выработать у них убеждения и взгляды, достойные законопослушных членов общества; оградить общество от преступных элементов и пресечь в дальнейшем совершение ими преступлений [3, с. 44].

Уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации определяет свои цели – это исправление осужденных и предупреждение

совершения новых преступлений как осужденными, так и иными лицами.

Под исправлением осужденных законодательно понимается формирование у них уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулирование правопослушного поведения. Проблема содержания указанной цели уголовно-исполнительного законодательства, её эффективности была и продолжает оставаться одной из самых обсуждаемых в научных кругах.

По состоянию на 1 декабря 2015 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 644 237 человек, осужденных к лишению свободы. Данная социальная категория является одной из тех, к которым адресованы указанные цели.



Одним из показателей достижения цели по исправлению осуждённых является отсутствие рецидива у лиц, отбывших уголовное наказание. Безусловно, этому способствует огромная работа, которую проводят с осуждёнными в период исполнения наказания сотрудники уголовно-исполнительной системы. Не вызывает сомнений значимость различных приёмов, способов и средств, которые при этом используются, о чём свидетельствует нормативное закрепление средств исправления в уголовно-исполнительном законодательстве РФ.

Эффективная реализация различных приёмов, методов и средств в процессе исправления осуждённых возможна при качественно осуществляемом институте классификации осуждённых. Данный институт воплощается в жизнь посредством норм, закреплённых в законодательстве, и посредством кропотливой работы сотрудников исправительных учреждений. Ошибки в данной работе способствуют увеличению ряда показателей, таких как уровень правонарушений и преступлений в местах лишения свободы, которые негативно сказываются на общей характеристике степени исправления осуждённых, а в некоторых случаях делают проделанную работу малоэффективной.

Так, в 2014 г. в ИК-2 УФСИН России по Липецкой области в течение суток были задержаны восемь сотрудников отдела безопасности (начальник отдела, старший инспектор, инспектор, оперативный дежурный, три инспектора-дежурных и младший инспектор) за осуществление противоправной деятельности в виде возврата за денежное вознаграждение изъятых в результате проведения обыскных мероприятий запрещённых предметов, доставку в учреждение продуктов питания и их реализацию осуждённым, получение взятки за содействие в УДО, создание иных благоприятных условий осуждённым при отбывании наказаний [6, с. 2].

Для повышения эффективности исправления необходимо классифицировать осуждённых на относительно однородные группы в зависимости от степени исправления. Классификация осуждённых к лишению свободы осуществляется как судом при назначении наказания, так и исправительными учреждениями, его исполняющими.

Под классификацией понимается разделение осуждённых на относительно однородные категории в зависимости от характера и степени общественной опасности совершённого преступления, прошлых судимостей, пола, возраста и других особенностей личности.

Н.А. Стручков определяет классификацию осуждённых к лишению свободы как деятельность, «в результате которой происходит их деление на основе единых критериев на более или менее однородные группы (категории). Она проводится для того, чтобы в максимально возможных пределах исключить разлагающее влияние наиболее отрицательной части осуждённых на других лиц молодого возраста, впервые судимых, и в то же время обеспечить осуществление карательно-воспитательного воздействия, нужного с точки зрения его характера и степени интенсивности именно для данной категории (классификационной группы) лишённых свободы» [8, с. 21].

По мнению М.П. Мелентьева, понятие «классификация осуждённых» является содержанием норм уголовного права, а «дифференциация» относится к уголовно-исполнительному праву: «Если классификация осуждённых осуществляется на основании норм уголовного права, то дифференциация и индивидуализация исполнения наказания и средств исправления производится на основании норм уголовно-исполнительного права» [4, с. 41].

Классификация создаёт необходимые предпосылки для дифференциации исполнения данного вида наказания. Она в значительной мере влияет на формирование системы исправительных учреждений, обеспечивает изоляцию друг от друга различных по степени общественной опасности и характеру поведения осуждённых. Наконец, она создаёт предпосылки для индивидуализации исполнения наказания.

В.А. Уткин отмечает, что если исходить не из внешних атрибутов лишения свободы, а из необходимости реформирования концептуальных основ его исполнения, то дальнейшей легитимизации гибридных исправительных учреждений как учреждений основного (типового) вида должно предшествовать конструктивное изучение целого ряда важных аспектов деятельности и атрибутов учреждений нового типа. Одним из элементов, необходимых для изучения, являются критерии (основания) дифференциации осуждённых при первичной и последующей их классификациях [9, с. 10].

В.Е. Южанин предлагает прогрессивные методы решения вопросов классификации осуждённых. По его мнению, необходимо, чтобы групповая классификация и распределение осуждённых в исправительном учреждении осуществлялись с учётом меняющейся структуры пенитенциарных учреждений, в которых могут создаваться различные изолированные

участки с содержанием в них разного контингента осуждённых [10, с. 14].

Предлагается четыре категории осуждённых в зависимости от степени исправления:

- вновь прибывшие осуждённые;
- злостные нарушители режима;
- положительно характеризующиеся осуждённые;
- лица, подлежащие освобождению.

Вновь прибывшие осуждённые представляют большой интерес для исследования. Независимо от факта наличия у осуждённого прежней судимости необходимо проводить тщательное изучение его личности без субъективизма и ярлыков. Классификацию осуждённых по степени исправления целесообразно производить с момента поступления осуждённых в ИУ. Одновременно с распределением их по группам должна быть составлена программа ресоциализации.

Данный этап отбывания наказания важен как для самого осуждённого, так и для исправительного учреждения. Желательно на данном этапе раздельное содержание осуждённых в первые несколько дней до выявления заболеваний, а в дальнейшем содержание отдельно в ночное время либо под надзором, в силу чего будет невозможно навязывание одними осуждёнными другим своих жизненных устоев и позиций. Необходимо учитывать низкий уровень образования большинства осуждённых и лёгкую внушаемость со стороны других осуждённых.

Злостные нарушители установленного порядка отбывания наказания представляют небольшую часть осуждённых к лишению свободы, но довольно криминогенно опасную, что позволяет констатировать необходимость их отдельного содержания от остальной части осуждённых.

Повторное нарушение установленного порядка отбывания наказания является основанием для признания осуждённого злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания. Во всех ли случаях осуждённый представляет опасность для того, чтобы изолировать его в помещении камерного типа (далее – ПКТ)? Если он дважды привлекался к ответственности за курение в непопозволенном месте, то, наверное, это представляется не настолько опасным, чтобы изолировать его в ПКТ.

Наши рассуждения субъективны, но всё же представляется необходимым пересмотр оснований для признания осуждённого злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания.

Систематические злостные нарушения режима в исправительных учреждениях следует рассматривать как преступление, которое может служить обоснованным свидетельством уголовно-правовой опасности субъекта.

Актуальным и трудоёмким направлением деятельности исправительных учреждений является обеспечение раздельного содержания разных категорий осуждённых, в т.ч. лиц, не желающих вставать на путь исправления, от другой массы осуждённых. Как отмечает А.В. Дергачев, проблемы изоляции отрицательно настроенных осуждённых поднимались на всероссийском совещании с начальниками отделов безопасности, а также указывались в ежегодных обзорах о состоянии режима и надзора в исправительных учреждениях. Благодаря предпринимаемым мерам уровень изоляции злостных нарушителей удалось довести до 90%, причём остальные осуждённые, как правило, содержатся на стационарном лечении или находятся в колониях-поселениях до вынесения решения судом о переводе в исправительную колонию, т.е. проблему их изоляции в исправительных учреждениях практически удалось решить [2, с. 14].

Лица, подлежащие освобождению, представляют интерес в плане организационных аспектов подготовки их к жизни после окончания срока отбывания наказания. На данном этапе отбывания наказания представляется возможным преумножить то положительное, что было сделано в рамках реализации основных средств исправления в отношении осуждённого. Большая часть осуждённых совершает преступления после освобождения в силу того, что они не подготовлены к другой жизни.

Отличие жизни после освобождения от жизни в пределах исправительного учреждения заключается в том, что за хорошее поведение жизнь не станет лучше. На свободе это базовый компонент для того, чтобы она не стала хуже, а в стенах исправительного учреждения в некоторых случаях этого требования достаточно для улучшения своего правового статуса, например перевода из одних условий в другие в сторону улучшения правового статуса или перевода в колонию с менее строгим режимом.

Исследование проблем классификации осуждённых в зависимости от их исправления необходимо для разработки и применения мер дифференцированного и индивидуального воздействия на осуждённых, а также для определения конечного результата деятельности исправительных учреждений [1, с. 30].

Классификация осужденных по степени исправления имеет большое значение, ибо позволяет в процессе исполнения наказания рационально регулировать исправительное воздействие на разные категории осужденных и изменять режим и условия отбывания наказания до получения позитивного результата.

Более сорока лет назад А.Л. Ременсон констатировал, что лица, условно-досрочно освобожденные от отбывания наказания, имеют относительно небольшой удельный вес среди всех отбывших наказание осужденных. Как показала статистика, условно-досрочно освобожденные значительно реже совершают рецидивные преступления, чем лица, отбывшие наказание полностью, в т.ч. освобожденные из мест лишения свободы в связи с отбытием срока наказания [7, с. 12].

На сегодняшний день уровень рецидива условно-досрочно освобожденных сопоставим с рецидивом лиц, освобожденных по концу

срока отбывания наказания [5, с. 39]. В нашем исследовании мы понимаем необходимость дальнейшего развития института классификации осужденных, но отмечаем необходимость конструктивного обсуждения многих аспектов в среде гармоничного сочетания науки и практики.

Действительно, при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы классификация осужденных в зависимости от степени исправления позволяет определить степень исправления осужденных и, соответственно, дифференцировать и индивидуализировать исполнение наказания в отношении каждой категории осужденных. Однако проблема заключается в том, что существующие в законодательстве нормы, регламентирующие распределение по данным группам, требуют переработки и уточнения, а на практике зачастую присутствует формальный подход сотрудников при распределении осужденных.

#### *Литература*

1. Бриллиантов А.В. Проблемы классификации осужденных к лишению свободы в целях дифференциации условий отбывания наказания. М., 1995.
2. Дергачев А.В. Организации режима в исправительных учреждениях: состояние, проблемы, перспективы // Вестник Кузбасского института. 2014. № 2 (19).
3. Зубкова В.И. Исправление осужденных: реальность и перспективы // Человек: преступление и наказание. 2013. № 3 (82).
4. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации и Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными. М., 1997.
5. Левитин С.А. Целесообразность условно-досрочного освобождения осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы // Академический юридический журнал. 2014. № 3.
6. Обзор ФСИН России «О недостатках в организации режима и обеспечении надзора за осужденными в 2014 году».
7. Ременсон А.Л. Усиление контроля за лицами, отбывшими наказание, – важное условие повышения эффективности предупреждения рецидива // Правовые вопросы борьбы с преступностью. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1984. С. 11-19.
8. Стручков Н.А. Курс исправительно-трудового права: проблемы Особенной части. М., 1985.
9. Уткин В.А. Гибридные исправительные учреждения и международные стандарты // Уголовно-исполнительное право. 2014. № 2.
10. Южанин В.Е. Современные проблемы классификации осужденных и распределения их в исправительном учреждении // Уголовно-исполнительное право. 2015. № 2.

УДК 343.522

**Е.В. Яковлева**

Барнаульский юридический институт МВД России

e-mail: kasteban@yandex.ru

## КВАЛИФИКАЦИЯ ПРИОБРЕТЕНИЯ ПОДДЕЛЬНОГО ОФИЦИАЛЬНОГО ДОКУМЕНТА

*В статье исследуется судебная практика привлечения к уголовной ответственности лица, приобретшего поддельный официальный документ. Автор приводит квалификацию таких деяний, а также обосновывает её.*

*Ключевые слова: подделка, официальный документ, приобретение поддельного официального документа, проблемы квалификации, уголовная ответственность.*



**E.V. Yakovleva**

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

e-mail: kasteban@yandex.ru

## QUALIFICATION OF ACQUISITION OF FORGED OFFICIAL DOCUMENT

*The article considers the court practice of bringing criminal liability of the person who has acquired a forged official document. The author brings qualification of such kind of acts, and also proves it.*

*Key words: forgery, official document, acquisition of forged official document, qualification issues, criminal responsibility.*

Юридическая оценка действий лица, которое приобретает поддельный официальный документ и затем его использует, в уголовно-правовой литературе рассматривается довольно редко.

Б., будучи лишённым права управления транспортными средствами, имея намерение управлять автомобилем, обратился к А. с просьбой за денежное вознаграждение изготовить поддельное водительское удостоверение, на что последний согласился. Б., имея умысел на использование заведомо подложного документа – водительского удостоверения, передал А. деньги и ксерокопию своего паспорта, тем самым способствуя ему предоставлением средств и заранее обещанным приобретением подложного документа. В дальнейшем Б. использовал приобретённое поддельное водительское удостоверение [2]. Железнодорожным районным судом г. Самары Б. осужден по ч. 5 ст. 33, ч. 1 ст. 327 и ч. 3 ст. 327 УК РФ. В данной ситуации суд расценил предоставление Б. своих паспортных данных и фотографии как пособничество.

В другом деле при идентичных обстоятельствах суд прекратил уголовное дело в отношении М. по ч. 5 ст. 33, ч. 1 ст. 327 УК РФ, не усмотрев в его деяниях названного состава. М. с целью получения поддельного временного разрешения на право управления транспортным средством обратился к неустановленному лицу с просьбой изготовить для него такой документ, затем передал денежные средства и копию своего паспорта. В дальнейшем, получив указанный документ, М. использовал его в течение полугода, пока подделка не была обнаружена сотрудниками ДПС [1].

И подобных, диаметрально противоположных, примеров можно привести немало.

Также встречаются случаи, когда действия лица, заказавшего изготовление поддельного официального документа, квалифицируются как подстрекательство.

Калининским районным судом г. Новосибирска О. признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 33, ч. 1 ст. 327, ч. 3 ст. 327 УК РФ. О., будучи дважды

лишён права управления транспортным средством, в интернете нашел сайт, где предлагалась помощь в оформлении водительских удостоверений и изготовлении любых документов. На данном сайте он договорился об изготовлении водительского удостоверения с его фотографией, но иными анкетными данными. Через две недели оплатил и получил бандероль с поддельными правами. В дальнейшем он был остановлен сотрудниками ДПС, и при предъявлении данного водительского удостоверения подделка была обнаружена [3].

По нашему мнению, в данной ситуации желание заниматься преступной деятельностью по изготовлению поддельных официальных документов у лиц, которые уже создали сайт с таким предложением, явно было сформировано задолго до обращения к ним гражданина О. Следовательно, обратившись к этим лицам, О. лишь ответил на это их предложение, а значит к подделке документа их не склонял.

Интересна позиция Кемеровского областного суда по данному вопросу. В подготовленном облсудом обзоре судебной практики отмечено, что передача лицом, намеренным использовать поддельный документ, своей фотографии лицу, непосредственно осуществляющему подделку, пособничеством к совершению преступления, предусмотренного ст. 327 УК РФ, не является [5]. Приведен следующий пример: Т. осуждена Ленинским районным судом г. Кемерово по ч. 5 ст. 33, ч. 1 ст. 327 УК РФ за то, что передала не установленными органами предварительного следствия лицам свою фотографию и анкетные данные с целью изготовления для неё за определённую плату пенсионного удостоверения. Президиум Кемеровского областного суда приговор отменил и производство по делу прекратил в связи с отсутствием состава преступления. Было указано, что передача Т. неустановленными органами предварительного следствия лицам своей фотографии не является предоставлением информации, а следовательно, пособничеством в совершении подделки этого удостоверения. Такое решение, по нашему мнению, является спорным.

Уголовный кодекс РФ определяет пособника в ч. 5 ст. 33 как лицо, содействовавшее совершению преступления советами, указаниями, предоставлением информации, средств или орудий совершения преступления либо устранением препятствий, а также лицо, заранее обещавшее скрыть преступника, средства или орудия совершения преступления, следы преступления либо предметы, добытые преступным путём, а

равно лицо, заранее обещавшее приобрести или сбыть такие предметы. В исследуемом нами вопросе предоставление информации (анкетных данных) является не столь значимым обстоятельством при юридической оценке деяния, по сравнению с установлением факта заранее данного обещания приобрести подделанные официальные документы. При таких обстоятельствах имеет место интеллектуальное пособничество в виде заранее данного обещания приобрести предметы, добытые преступным путём. Как указывает А.В. Шеслер, интеллектуальное пособничество состоит в психическом воздействии на сознание и волю другого соучастника с тем, чтобы укрепить уже возникшую независимо от пособника решимость совершить преступление [6, с. 107].

Важным для правильного определения формы соучастия является установление готовности лица, подделывавшего документ, к такому преступлению. К примеру, в настоящее время достаточно часто можно встретить лиц (или даже группы), которые за деньги предлагают подделать любой документ. Из анализа судебной практики видно, что в большинстве случаев такие лица ищут клиентов в сети интернет или предлагают свои услуги прямо в местах выдачи официальных документов (данные факты распространены в медицинских учреждениях, где выдаются справки формы 083/у-89). Можно сказать, что названные лица занимаются подделкой документов в виде промысла, т.е. постоянно и за вознаграждение, и умысел совершать эти преступления у них возникает заранее, ещё до обращения к ним конкретного гражданина.

Поэтому действия лица, передающего свои анкетные данные названным лицам и обещающего заранее приобрести поддельный официальный документ, следует квалифицировать как пособничество, т.е. по ч. 5 ст. 33, ч. 1 ст. 327 УК РФ.

Когда же заранее данное обещание приобрести поддельный документ порождает у исполнителя желание совершить преступление, подделать документ, имеет место не интеллектуальное пособничество, а подстрекательство. Наиболее типичными способами подстрекательства к подделке документов являются уговор, который представляет собой убеждение исполнителя в необходимости совершить подделку, или подкуп – создание у соучастника материальной заинтересованности в преступлении (обещание денег, имущества, выполнения ответных, выгодных для исполнителя действий).

В качестве примера можно привести решение Кулундинского районного суда Алтайского края, которым В. осуждена за изготовление и сбыт поддельного официального документа, совершенные ею по просьбе своей родственницы [4]. Однако к ответственности родственница привлечена не была, её действия органы предварительного следствия не нашли необходимым – ошибочно, на наш взгляд, – квалифицировать как подстрекательство к подделке официального документа.

Изученные нами приговоры и обвинительные заключения по данной категории преступлений (всего в ходе исследования было рассмотрено 614 решений судов о совершении преступления, предусмотренного ст. 327 УК РФ, рассмотренных судами Алтайского, Красноярского, Забайкальского краев, Кемеровской, Новосибирской, Томской, Тюменской, Омской, Иркутской, Читинской областей, республик Алтай, Тыва и Хакасия) позволяют утверждать, что большинство обвиняемых в подделке лиц признавали свою вину и самостоятельно рассказывали органам предварительного следствия и суду, что они собственноручно занимались подделкой изъятого у них документа. Других доказательств их вины именно по факту подделки в материалах дела не предоставлялось. Следовательно, в ситуации, когда лицо будет знать, что ответственность за подделку документа, обнаруженного у него, но изготовленного другим человеком, не наступает, ему будет выгодно утверждать, что подделкой занимался не он. Доказать факт изготовления поддельного документа именно

этим лицом в большинстве случаев невозможно (здесь мы не говорим о ситуациях, когда преступник изготовил документ с помощью собственного компьютера и принтера (проведение соответствующей экспертизы прояснит ситуацию)). В случаях же, когда документ изготовлен на компьютерной технике знакомых или когда имела место дописка, подчистка или замена фотографии, органы предварительного следствия и суды вынуждены будут основываться только на показаниях самого обвиняемого и наличии у него реальной возможности осуществить подделку документа.

Подводя итог рассмотренному вопросу, отметим, что действия лица, передавшего свои анкетные данные для изготовления поддельного официального документа, необходимо расценивать как пособничество (ч. 5 ст. 33, ч. 1 ст. 327 УК РФ), а в случае если лицо выступает инициатором и склоняет кого-либо к подделке – подстрекательством (ч. 4 ст. 33, ч. 1 ст. 327 УК РФ). Учитывая, что судебная практика по данному вопросу максимально разнообразна, а зачастую факт «заказа» изготовления поддельного официального документа вообще остаётся за рамками судебного решения и лицо несёт ответственность только за его использование, стоит острая необходимость в руководящих разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ по данному вопросу. Постановление Пленума Верховного Суда РФ по вопросам квалификации ст. 327 УК РФ способствовало бы искоренению казуистичности, существующей в современной период, и становлению единой судебной практики применения данной нормы.

#### *Литература*

1. Архив Дзержинского районного суда г. Новосибирска. Д. № 1-790/2008.
2. Архив Железнодорожного районного суда г. Самары. Приговор от 27.06.2012. URL: <https://rospravosudie.com/court-zheleznodorozhnyj-rajonnyj-sud-g-samary-samarskaya-oblast-s/act-105524137/>
3. Архив Калининского районного суда г. Новосибирска. Д. № 1-462/10.
4. Архив Кулундинского районного суда Алтайского края. Д. № 1-5-2010.
5. Обзор судебной практики по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 159, 160, 165, 242, 327 УК РФ. URL: <http://a2aa.ru/index.php?dn=link&to=open&id=355> (дата обращения: 22.10.2015).
6. Шеслер А.В. Криминологические и уголовно-правовые аспекты групповой преступности: учеб. пособие. Тюмень: Тюменский юрид. ин-т МВД России, 2005.
7. Шеслер А.В. Соучастие в преступлении: лекция. Тюмень: Тюменский юрид. ин-т МВД России, 2010.

# Уголовный процесс, криминалистика, судебная экспертиза, оперативно-разыскная деятельность

УДК 343.985

**С.И. Давыдов**, доктор юрид. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России;

**Э.Х. Пашаева**

Барнаульский юридический институт МВД России

e-mail: p\_elmira@mail.ru

## О СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ, СВЯЗАННОЙ С ОЦЕНКОЙ РЕЗУЛЬТАТОВ ПОВТОРНЫХ ПРОВЕРОЧНЫХ ЗАКУПОК ПРИ ПРИНЯТИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ О НЕЗАКОННОМ СБЫТЕ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ

*Представленная научная статья посвящена актуальной проблеме – оценке судами доказательств по делам о незаконном сбыте наркотиков, полученных в ходе проведения органом дознания неоднократных проверочных закупок. Авторы подвергли анализу проблемные аспекты противодействия наркопреступлениям – основания проведения повторных проверочных закупок наркотиков и использование их результатов в доказывании, а также практику оценки судами доказательств по таким делам при принятии процессуальных решений.*

*Ключевые слова: доказательства, процессуальное решение, результаты оперативно-разыскной деятельности, наркотики, проверочная закупка.*



**S.I. Davydov**, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia;

**E.Kh. Pashaeva**

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

e-mail: p\_elmira@mail.ru

## ABOUT THE JUDICIAL PRACTICE CONNECTED THE EVALUATION OF THE RESULTS ON THE REPEATED PURCHASE OF TESTS IN TAKING PROCEDURAL DECISIONS ON THE ILLEGAL DRUG DEALING CASES

*The scientific article is devoted to the topical issue – the courts evaluation of the evidence on the illegal drug dealing cases, got in the result of the repeated purchase of tests conducted by the inquiry body. The authors analyzed some problems in the sphere of drug offences counteraction – the grounds for the repeated purchase of tests and their results in proving process, also the courts experience in the evaluation of evidence in taking procedural decisions.*

*Key words: evidence, procedural decision, results of the operational and investigative activity, drugs, test purchasing.*

Изучение рассмотренных судами уголовных дел о незаконном сбыте наркотических средств показывает<sup>1</sup>, что при принятии по ним итоговых процессуальных решений в первую очередь оцениваются доказательства, полученные в результате осуществления оперативно-разыскной деятельности (далее – ОРД), а точнее – проведения оперативно-разыскного мероприятия (далее – ОРМ) «проверочная закупка наркотиков», под которой понимается их приобретение с ведома и под контролем органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность [8, ст. 49].

Основания и условия проведения проверочных закупок регламентируются Федеральным законом «Об оперативно-разыскной деятельности» (ст. 7, 8). В частности, для проведения проверочной закупки наркотических средств необходимы предварительные сведения, которые свидетельствовали бы о незаконной деятельности лица и наличии у него умысла совершить сбыт наркотиков. В процессе проведения проверочной закупки преступная деятельность лица документируется, в т.ч. негласно с помощью технических средств аудио-, видеозаписи [1]. Документы и иные носители информации, отражающие результаты проверочной закупки наркотических средств, в соответствии с межведомственной Инструкцией [3] представляются следователю для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и доказывания фактов преступной деятельности. При этом представляемые результаты проверочных закупок должны позволять формировать доказательства, удовлетворяющие требованиям уголовно-процессуального законодательства. Несоблюдение требований закона о порядке проведения и оформления проверочных закупок, необоснованность их проведения, так же как и несоблюдение положений уголовно-процессуального закона о проведении следственных действий, влекут признание полученных доказательств недопустимыми.

Как показал анализ судебных решений по уголовным делам указанной категории, неоднозначную оценку со стороны судов получают результаты проверочных закупок наркотических средств, проводимых неоднократно в отношении одного и того же лица. Надо при-

знать, что за последние годы подходы судов к оценке доказательств, полученных при повторных проверочных закупках, хотя и меняются, но не в такой степени, чтобы сделать вывод о единообразном толковании и применении законодательства.

Следует отметить, что примерно до 2012 г. практика проведения оперативно-разыскными органами повторных проверочных закупок наркотиков в отношении одних и тех же лиц была достаточно распространенной. Однако при рассмотрении дел в судах первой инстанции основания их проведения часто не исследовались, оценка правомерности действий оперативно-разыскным органам не давалась, результаты повторных проверочных закупок, как правило, недопустимыми не признавались.

Сложившаяся практика привела к тому, что в суды второй инстанции стали поступать жалобы от осужденных за незаконный сбыт наркотиков, в которых они оспаривали законность проведения повторных проверочных закупок и, соответственно, их результатов, служивших основанием для постановления обвинительных приговоров. Причиной обжалования являлись факты необоснованного их проведения, сопровождающиеся, по мнению осужденных, провокационными действиями сотрудников правоохранительных органов, в результате чего искусственно создавались доказательства.

Типичным случаем, характеризующим принятие судами решений по делам указанной категории на основе повторных проверочных закупок, является уголовное дело Пахомова В.Н., который 8 октября 2009 г. Первомайским районным судом г. Омска был осужден за четыре факта покушения на сбыт наркотических средств. Его преступные действия были задокументированы оперативными сотрудниками посредством проведения ОРМ, причем практически ежедневно – 2, 3, 5 и 6 июля 2009 г. При рассмотрении дела в первой инстанции суд не признал доказательства, полученные в результате повторных проверочных закупок, недопустимыми. Лишь через три года Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев надзорную жалобу Пахомова В.Н., в своем определении отметил, что вопреки задачам ОРД, после того как 2 июля 2009 г. сотрудники правоохранительных органов выявили факт сбыта Пахомовым В.Н. наркотического средства, они не пресекли его действия, а вновь 3, 5 и 6 июля 2009 г. провели с участием одного и того же «покупателя» однотипные ОРМ в отношении уже известного им лица, спровоцировав его на

<sup>1</sup> Изучены материалы 210 архивных уголовных дел по делам о незаконном сбыте наркотических средств и психотропных веществ, рассмотренных судами Сибирского федерального округа, а также другими регионами Российской Федерации, в т.ч. размещенные на официальных электронных ресурсах Интернет.



дальнейшую продажу наркотических средств, искусственно создав тем самым доказательства виновности. При этом, как указывает Суд, действия оперативных сотрудников, связанные с проведением ОРМ в отношении Пахомова В.Н., не вызывались необходимостью, поскольку проводились в отношении того же лица и только с целью документирования его преступной деятельности.

В итоге доказательства, полученные по результатам трех повторных проверочных закупок и положенные в основу обвинения Пахомова В.Н., были признаны Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации недопустимыми [11].

Распространение практики проведения необоснованных проверочных закупок наркотиков и признание полученных на их основе доказательств по уголовным делам были обусловлены отсутствием у практических работников четких разъяснений оснований и целей их проведения. Как показали проведенные за период 2008-2012 гг. опросы, 87,4% сотрудников оперативных подразделений органов внутренних дел, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и судей считали, что повторная проверочная закупка является дополнительным обоснованием правомерности проводимых ОРМ, а её результаты подтверждают преступный умысел лица, направленный на регулярный сбыт наркотиков.

Кроме того, в 62,4% случаев опрошенные указали, что проведение повторных проверочных закупок осуществлялось с целью искусственного завышения показателей количества выявленных фактов незаконного сбыта наркотиков.

Нельзя отрицать и то, что основная доля проводимых повторных проверочных закупок приходилась на лиц, являвшихся потребителями наркотических средств и сбывающих мелкие партии лицам из своего окружения или мелкими посредниками, но не наркоторговцами.

Сложившаяся практика проведения повторных проверочных закупок и судебной оценки полученных на их основе доказательств по делам о незаконном сбыте наркотических средств несколько изменилась после разъяснений, сделанных Президиумом Верховного Суда РФ в июне 2012 г. и изложенных в Обзоре судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ [10].

Особо следует выделить указание Верховного Суда РФ на то, что проведение повторной проверочной закупки у одного и того же лица возможно, но оно должно быть обосновано и мотивировано, в т.ч. новыми основаниями и целями. В обязательном порядке должно быть вынесено новое мотивированное постановление, утвержденное руководителем органа, осуществляющего ОРД.

Целями повторной проверочной закупки, как разъясняет высший судебный орган, могут являться пресечение и раскрытие организованной преступной деятельности и установление всех ее соучастников, выявление преступных связей наркоторговцев, установление каналов поступления наркотиков, выявление мест производства и хранения наркотиков. Повторное проведение ОРМ допустимо и в тех случаях, когда в результате первого аналогичного ОРМ не были достигнуты цели (например, наркоторговец догадался о проводимом в отношении него мероприятии). А по итогам проведенной повторной проверочной закупки должны быть получены новые результаты, соответствующие целям её проведения.

Важным ориентиром для оперативно-разыскной и судебно-следственной практики является указание Верховного Суда РФ на то, что если при рассмотрении уголовного дела суд установит отсутствие новых оснований для проведения повторного ОРМ, то доказательства, полученные в результате такого мероприятия, безусловно, должны признаваться недопустимыми.

Следует заметить, что правовая позиция высшего судебного органа относительно допустимости пределов повторных ОРМ нашла свое отражение в практике судов кассационной и надзорной инстанции. Они стали тщательнее исследовать материалы уголовных дел, содержащие результаты повторных проверочных закупок, и в случае отсутствия новых оснований и целей для их проведения расценивать действия органа, осуществлявшего ОРД, как провокацию преступления [4, 5, 6, 7].

Так, например, 16 апреля 2013 г. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ по результатам надзорной жалобы вынесла определение, которым пересмотрела приговор Первомайского районного суда г. Омска от 15 октября 2009 г. и последующих судебных постановлений, которыми был осужден Болдыш А.Ю. за покушение на незаконный сбыт наркотических средств в особо крупном размере. Согласно приговору преступления им были

совершены 13, 16 и 18 июля 2009 г., а доказательства его вины добыты в результате проведения неоднократных проверочных закупок сотрудниками УФСКН. Примечательно, что при оценке решения районного суда в последующих инстанциях в Омском областном суде законность проведения повторных проверочных закупок сомнению не подвергалась. И лишь высший судебный орган Российской Федерации тщательно исследовал доказательства, полученные по результатам повторных проверочных закупок, и пришел к выводу о нарушениях законности при их проведении. В обоснование своих выводов суд указал на отсутствие оснований для проведения повторных ОРМ и, ссылаясь на решения Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), признал действия оперативных сотрудников, инициировавших сбыт наркотиков Болдышем А.Ю., провокационными.

При этом в определении отмечено, что согласно ст. 6 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 г. из требований справедливого суда вытекает, что общественные интересы в борьбе против наркоторговли не могут оправдать использование доказательств, полученных в результате провокации органов полиции. Ссылаясь на ст. 75 УПК РФ, суд признал доказательства, полученные по данному делу в результате проведения повторных проверочных закупок наркотиков, недопустимыми [12].

Принимаемые Верховным Судом РФ решения по делам о незаконном сбыте наркотиков, несомненно, способствуют правильной оценке судами доказательств, полученных при проведении ОРМ.

Вместе с тем надо отметить, что судебная практика в этом вопросе пока еще не характеризуется единым подходом. Об этом свидетельствует анализ более 250 приговоров судов первой инстанции по делам указанной категории. Так, в 45,7% случаев проверка и оценка законности повторных проверочных закупок наркотиков и их результатов производились судами тщательно – не только с учетом норм отраслевого российского законодательства, но и Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», правовых позиций ЕСПЧ.

В то же время в более чем половине уголовных дел приговоры содержали лишь ссылки на нормы действующего федерального законодательства без учета признаваемых Российской Федерацией международно-правовых норм и решений ЕСПЧ, что представляется неправильным.

Сегодня судам необходимо руководствоваться разъяснениями Верховного Суда РФ, изложенными в Постановлении Пленума от 21 июня 2013 г. № 21, где определено, что правовые позиции ЕСПЧ, которые содержатся в окончательных постановлениях суда, принятых в отношении Российской Федерации, являются обязательными для судов (п. 2). Доказательства по делу являются недопустимыми как в случае их получения в нарушение положения процессуального законодательства Российской Федерации, так и в случае их получения с нарушением Конвенции о защите прав человека и основных свобод или Протокола к ней в толковании Европейского Суда (п. 11) [9].

Неоднородность судебной практики при оценке законности проведения проверочных закупок проявляется и в том, что в ряде случаев на основе решений кассационной и надзорной судебных инстанций по пересмотру приговоров делается вывод вообще о запрете проведения повторных проверочных закупок наркотиков, а равно и запрете на использование результатов этих ОРМ при постановлении приговора [14]. Подобное толкование судебных решений не соответствует позиции Верховного Суда РФ, изложенной в вышеназванном обзоре по вопросам судебной практики по делам о незаконном обороте наркотических средств и не способствует повышению эффективности противодействия наркопреступлениям оперативно-разыскными средствами и методами.

На это обратил внимание и директор ФСКН России В. Иванов. Выступая 19 февраля 2013 г. в г. Москве на совещании председателей судов субъектов Российской Федерации, он подчеркнул, что требования к осуществлению оперативно-разыскного мероприятия «проверочная закупка» постоянно ужесточаются, в связи с чем количество возбужденных по результатам их проведения уголовных дел неуклонно снижается. За 3 года произошло сокращение уголовных дел данной категории более чем в 1,5 раза. В то же время позиция некоторых судов рассматривать каждую повторно проведенную проверочную закупку как незаконную, по его мнению, не всегда обоснована, т.к. для выявления преступлений, совершенных членами преступных сообществ, а также связей участников преступных групп проведение одной проверочной закупки недостаточно [2].

Изучение приговоров за 2014-2015 гг. по делам о незаконном сбыте наркотиков высветило и другой аспект проблемы – суды признают законность проведения повторных проверочных закупок наркотиков при том, что из

обстоятельств дела такой вывод можно поставить под сомнение, если руководствоваться разъяснениями Верховного Суда РФ об условиях правомерности повторных ОРМ.

Так, например, в 2014 г. приговором Рубцовского городского суда Алтайского края Т. был осужден за покушение на незаконный сбыт наркотического средства «марихуана» в значительном размере. Как следует из приговора, Т., имея преступный умысел, направленный на незаконный сбыт наркотических средств, обрывал с дикорастущих растений конопля листья, изготавливал из них марихуану и подыскивал покупателей для последующей ее реализации. Виновность осужденного в незаконном сбыте наркотиков, помимо собранных в ходе расследования доказательств, подтверждалась результатами трижды проведенных в отношении него проверочных закупок.

Как следует из приговора, в рамках первого ОРМ проводилась проверка информации о причастности Т. к сбыту наркотиков.

Вторая проверочная закупка была проведена с целью установления канала поступления наркотических средств и мест их хранения, поскольку Т. тщательно скрывал факт того, что изготовлением и продажей наркотических средств он занимается в одиночку.

Третья проверочная закупка была обоснована необходимостью установления возможных соучастников преступления и изъятия наркотического средства.

Проверив и оценив имевшиеся в деле результаты ОРД, суд посчитал, что все проведенные в отношении Т. проверочные закупки следует признать законными и обоснованными, по-

скольку для каждого ОРМ было вынесено соответствующее постановление, содержащее новые основания его проведения.

В результате суд пришел к выводу, что полученные по итогам неоднократного проведения ОРМ сведения в совокупности с собранными в ходе предварительного следствия и проверенными в судебном заседании доказательствами можно признать допустимым свидетельством виновности Т. в совершении незаконного сбыта наркотиков [13].

К сожалению, в приговоре по данному делу не дается оценки соблюдения оперативно-разыскными органами важного критерия законности повторного проведения ОРМ – достигнуты ли новые цели повторных проверочных закупок. Как представляется, при отсутствии таковых результаты проведенных повторно ОРМ могут быть обоснованно поставлены под сомнение при оценке их в качестве доказательств.

В заключение отметим, что разъяснения, данные в 2012 г. Президиумом Верховного Суда РФ, хотя и учитываются судебной практикой, однако еще недостаточны, чтобы обеспечить правильный и единообразный подход к оценке судами результатов повторных проверочных закупок по делам о незаконном сбыте наркотических средств, что существенно влияет на эффективность борьбы с наркопреступностью. В сложившихся правовых реалиях, думается, назрела необходимость Верховному Суду РФ на основе изучения судебной практики дать дополнительные руководящие разъяснения по рассматриваемым вопросам, изложив их в отдельном постановлении Пленума Верховного Суда РФ.

#### *Литература*

1. Давыдов С.И. Негласная аудиозапись при проведении оперативно-розыскных мероприятий: вопросы правомерности // Актуальные вопросы законодательного регулирования оперативно-разыскной деятельности: мат-лы Всероссийской научно-практ. конф-ции (Омск, 18 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. Омск: Омская юридическая академия, 2015. С. 54-62.
2. Доклад председателя Государственного антинаркотического комитета, директора ФСКН России В. Иванова. URL: <http://www.fskn.gov.ru/> (дата обращения: 12.04.2015).
3. Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд: утверждена приказом МВД России, Министерства обороны РФ, ФСБ России, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной таможенной службы, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Следственного комитета РФ от 27 сентября 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68.
4. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 28.07.2015 № 69-уд15-17 по жалобе Бакировой А.Я., осужденной в 2007 г. за совершение трех покушений на незаконный сбыт наркотических средств, в т.ч. в крупном размере, а также за приготовление к незаконному сбыту наркотического средства в особо крупном размере [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА, СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА,  
ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

---

5. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 18.08.2015 № 18-уд15-38 по жалобе Тараскина С.В., осужденного в 2005 г. за совершение пяти покушений на незаконный сбыт наркотических средств, в т.ч. в особо крупном размере [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Надзорное определение Верховного Суда РФ от 25.01.2013 № 51-Д13-5 по жалобе Андреевой М.П., осужденной за покушение на незаконный сбыт наркотических средств 24 и 28 октября 2007 г., в т.ч. в особо крупном размере [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Надзорное определение Верховного Суда РФ от 28.01.2013 № 18-Д13-10 по жалобе Коровина А.Ю., осужденного за покушение на незаконный сбыт наркотических средств 4, 10 и 23 августа 2006 г., в т.ч. в особо крупном размере [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О наркотических средствах и психотропных веществах [Электронный ресурс]: федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации «Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 июня 2012 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2012 г. № 50-Д12-55.

12. Определение Верховного Суда РФ от 16.04.2013 № 50-Д13-33 по делу Болдыша А.Ю. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Приговор Рубцовского городского суда Алтайского края от 18.09.2014 № 1-429/2014 по делу гр. Т., осужденного по признакам состава преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ. URL: Россправосудие.ру.

14. Трубникова В.Т. Запрет на использование данных, полученных в результате провокации преступления, как один из элементов права на судебную защиту и гарантии его реализации в уголовном процессе РФ // Вестник Томского государственного университета. Право. 2015. № 2 (16). С. 120-121.

УДК 343.85:343.13

**С.М. Кузнецова**, канд. юрид. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

e-mail: s.m.kuznecova@mail.ru

## **СУБЪЕКТЫ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СЛЕДОВАТЕЛЯ ПО УСТРАНЕНИЮ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, СПОСОБСТВОВАВШИХ СОВЕРШЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЯ**

*В статье анализируется проблема отсутствия уголовно-процессуального механизма, который бы позволил осуществлять контроль за исполнением представления следователя по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, когда предварительное расследование закончено, а уведомление о мерах, принятых по представлению, не получено. С целью устранения указанного правового пробела предлагаются изменения в отдельные нормы УПК РФ.*

*Ключевые слова: обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, представление, следователь, прокурор, предварительное расследование, административная ответственность.*



**S.M. Kuznetsova**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

e-mail: s.m.kuznecova@mail.ru

## **SUBJECTS OF CONTROL (SUPERVISION) OVER THE IMPLEMENTATION OF INVESTIGATOR'S REPORT FOR ELIMINATION OF CIRCUMSTANCES CONDUCTIVE TO CRIME**

*The article analyzes the problem of lack of criminal procedural mechanism which would control the execution of the investigator's report for elimination of circumstances conducive to crime, when the preliminary investigation is completed and the notification of the measures taken on the proposal has been received. The author proposes some changes to certain provisions of the law eliminate the legal gap.*

*Key words: circumstances conducive to crime, report, investigator, prosecutor, investigation, administrative responsibility.*

Задача по усилению роли государства в совершенствовании нормативно-правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью названа Стратегией национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия) в качестве одного из основных направлений государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу [5]. Повышению эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, сказано в Стратегии, будет способствовать создание единой государственной системы профилактики преступности, что является оправданным исходя из того, что профилактика пре-

ступлений представляет собой систему мер, направленных на достижение общей цели, и носит межотраслевой характер.

В рамках производства предварительного расследования предусмотрены уголовно-процессуальные средства, направленные на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, и их устранение. В связи с этим профилактическая деятельность следователя расценивается как один из основных показателей его работы.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 158 УПК РФ следователь, установив в ходе досудебного производства по уголовному делу обстоятельства, способствовавшие совершению преступления,

вправе внести в соответствующую организацию или соответствующему должностному лицу представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона. Данное представление подлежит рассмотрению с обязательным уведомлением о принятых мерах не позднее одного месяца со дня его вынесения.

В рамках данного исследования особое внимание хотелось бы обратить на проблему отсутствия надлежащего контроля за исполнением представлений.

Контроль за реализацией мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, на протяжении всего предварительного расследования по уголовному делу должен осуществлять вынесший его следователь, т.к. именно он, устанавливая предмет доказывания и расследуя уголовное дело, больше других должностных лиц осведомлен не только об обстоятельствах преступления, но и о причинах, способствовавших его совершению.

Аналогичное предписание содержит и Приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», указывая в п. 18, 18.1, что «сотрудники следственных подразделений устанавливают в процессе расследования обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, другие нарушения закона. Вносят в соответствующую организацию, независимо от форм собственности, или должностному лицу представление и контролируют своевременное устранение недостатков» [3].

Вместе с тем следователи зачастую оставляют без надлежащего реагирования факты неисполнения либо формального исполнения представлений и не ставят вопрос об ответственности должностных лиц за их невыполнение.

Отдельные руководители следственных подразделений, пытаясь улучшить результативность данного направления деятельности следователя, требуют, чтобы представления выносились в трех экземплярах. Один экземпляр направляется должностным лицам в организацию либо на предприятие, где обнаружены указанные факты, второй приобщается к материалам уголовного дела, третий передается руководителю следственного органа для контроля за его выполнением. В среднем, как показывает анализ изученных уголовных дел, до 90-95% представлений, направляемых следователями в организации и должностным лицам, остаются без ответов. Поэтому указанные организационные меры являются малоэффективными.

Декларируемая в ч. 2 ст. 158 УПК РФ обязанность уведомлять следователя о принятых мерах по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, не позднее одного месяца со дня его вынесения также ситуацию не улучшает, поскольку уголовно-процессуальный закон не предусматривает ответственности за невыполнение вышеуказанного требования.

Статья 158 УПК РФ отнесена законодателем к общим условиям предварительного расследования и регулирует правоотношения, связанные с его окончанием.

В силу ряда объективных и субъективных причин с момента вынесения представления и до момента устранения обстоятельств, способствовавших совершению преступления, и уведомления об этом следователя либо установления факта его невыполнения, проходит достаточно большой временной промежуток.

Следователь, не получив уведомления о принятых мерах по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, после окончания предварительного расследования теряет возможность контролировать его исполнение.

Вопрос о том, кто должен осуществлять контроль за исполнением представления в указанной ситуации и какие правовые средства при этом использовать для решения задач профилактики преступности, остается открытым.

Ответ на него вызывает трудности, т.к. существует правовая неопределенность, обусловленная, прежде всего, отсутствием четкого механизма, который бы позволил осуществлять профилактику совершения преступлений на всех этапах производства по уголовному делу.

Разобщенность правовых норм, отсутствие единой системы профилактики преступности на всем протяжении производства по уголовному делу и межведомственного взаимодействия снижают эффективность контроля и приводят к тому, что дальнейшая судьба представления следователя уже не интересует, т.к. его полномочия распространяются лишь на досудебное производство и повлиять на его выполнение следователь не может.

Верховный Суд Российской Федерации, обобщая судебную практику по рассматриваемому вопросу, указывает, что невыполнение требований следователя по исполнению представления, вынесенного в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ, выражается в непринятии должностным лицом мер по устранению обстоятельств, обусловивших совершение преступления, а так-

же в непредставлении уведомления о принятых мерах, на основании чего приходит к выводу, что должностные лица, умышленно не представившие уведомление о мерах, принятых по представлению следователя, могут быть привлечены к административной ответственности на основании ст. 17.7 КоАП РФ [2].

Статья 17.7 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

Необходимо подчеркнуть, однако, что следователь не уполномочен возбуждать производство об административном правонарушении и проводить административное расследование.

Правовые возможности воздействия на должностных и юридических лиц, не выполнивших законные требования следователя по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления и не уведомивших об этом, есть у прокурора.

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор осуществляет надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций [4].

Так, статья 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» наделяет его правом и одновременно обязанностью выносить постановление о возбуждении производства об административном правонарушении по любому выявленному в ходе надзорной проверки факту административного правонарушения.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 17.7 КоАП РФ принимается на основании имеющихся сведений о невыполнении в установленные сроки юридическими и (или) должностными лицами и гражданами законных требований следователя.

В ситуации, когда предварительное следствие по уголовному делу закончено, а уведомление на представление следователя к этому моменту не получено, представляется верным предусмотреть в уголовно-процессуальном законе обязанность следователя по направлению прокурору материалов уголовного дела (их копий), свидетельствующих о невыполнении законных требований по устранению указанных в представлении обстоятельств.

В справке о движении уголовного дела, прилагаемой к обвинительному заключению, отражаются не только обстоятельства, необходимые для рассмотрения уголовного дела в суде, но и сведения, которые позволяют прокурору узнать значимую для него информацию. Поэтому с целью реализации контрольной (надзорной) функции прокурора за исполнением законных требований следователя считаем целесообразным закрепить в УПК обязанность следователя отражать информацию о мерах, принятых по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, в данном процессуальном документе.

К сожалению, круг вопросов, возникающих при анализе законодательной регламентации уголовно-процессуальных норм, регламентирующих деятельность должностных лиц по предупреждению совершения преступлений, рассмотренными проблемами не ограничивается.

Обращает на себя внимание отсутствие терминологического единства при использовании законодателем уголовно-процессуального термина «представление».

Так, согласно п. 27 ст. 5 УПК РФ представление – это акт реагирования прокурора на судебное решение, вносимый в порядке, установленном настоящим Кодексом.

Анализ законодательно закрепленного понятия позволяет выделить основные признаки, его характеризующие:

- во-первых, это процессуальный документ, который выносит исключительно прокурор;
- во-вторых, выносится оно на судебное решение (приговор, определение, постановление суда), которое, по мнению прокурора, является незаконным, необоснованным, немотивированным или несправедливым.

Таким образом, если следовать букве закона, можно прийти к выводу, что единственным субъектом, наделенным правом вынесения представления, является прокурор.

Вместе с тем согласно ч. 2 ст. 158 УПК РФ правом вынесения представления наделены так-

## **УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА, СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА, ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

же дознаватель, руководитель следственного органа, следователь.

Цель вынесения представления органами предварительного расследования, в отличие от представления, выносимого прокурором, носит пресекательный и превентивный (профилактический) характер.

Учитывая приведенные выше доводы, считаем обоснованным внесение комплексных изменений в нормы УПК РФ, регламентирующие уголовно-процессуальные средства профилактики совершения преступлений:

1. Пункт 27 ст. 5 УПК РФ изложить в следующей редакции: «Представление – акт реагирования прокурора на судебное решение, выносимый в порядке, установленном настоящим Кодексом; *представление также выносится дознавателем, начальником подразделения дознания, руководителем следственного органа, следователем с целью принятия мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления или других нарушений закона*».

2. Часть 2 ст. 158 УПК РФ изложить в следующей редакции: «Установив в ходе досудебного производства по уголовному делу обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь вправе внести в соответствующую организацию или соответствующему должностному лицу представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона. Данное представление подлежит рассмотрению с обяза-

тельным уведомлением о принятых мерах не позднее одного месяца со дня его вынесения. *Если предварительное расследование по уголовному делу закончено, а ответ на представление дознавателя, руководителя следственного органа, следователя не получен, указанные должностные лица обязаны направить свидетельствующие об этом материалы уголовного дела (их копии) прокурору*».

3. Часть 5 ст. 220 УПК РФ изложить в следующей редакции: «К обвинительному заключению также прилагается справка о сроках следствия, об избранных мерах пресечения с указанием времени содержания под стражей и домашнего ареста, вещественных доказательствах, гражданском иске, принятых мерах по обеспечению исполнения наказания в виде штрафа, по обеспечению гражданского иска и возможной конфискации имущества, процессуальных издержках, *о принятых мерах по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления или других нарушений закона, а при наличии у обвиняемого, потерпевшего иждивенцев – о принятых мерах по обеспечению их прав. В справке должны быть указаны соответствующие листы уголовного дела*».

Представляется, что реализация указанных предложений не только позволит прокурору осуществлять непрерывный контроль за исполнением требований следователя по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, но и благоприятным образом отразится на профилактике совершения преступлений в целом.

### *Литература*

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.11.2015) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2006: утвержден Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 7 марта 2007 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений (вместе с «Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений») [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 30.12.2011). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 28.11.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.



УДК 343.125.2

**А.А. Лукьянова**

адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

e-mail: lok\_doc@mail.ru

## **ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ЗАДЕРЖАНИЯ КАК МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ**

*Статья посвящена изучению процесса возникновения в российском праве такой формы принуждения, как задержание. На основе анализа действовавших в XIX – первой половине XX вв. нормативно-правовых актов, сформировавшихся научных представлений о данном правовом институте автор приходит к выводу о том, что задержание в то время соотносилось со средством обеспечения уголовного процесса. Система принуждения в целом имела однородное происхождение.*

*Ключевые слова: задержание, принуждение, возникновение института задержания, уголовный процесс.*

**A.A. Lukyanova**

a postgraduate student of the Barnaul Law Institute of the Ministry  
of Internal Affairs of Russia

e-mail: lok\_doc@mail.ru



## **HISTORICAL ASPECT OF THE EMERGENCE OF DETENTION AS COERCIVE MEASURES IN THE RUSSIAN LAW**

*The article is devoted to the study of the emergence process in the Russian law of such form coercion as a detention. The author analyzed the existing in the XIX – the first half of the XX<sup>th</sup> century of legal acts, established scientific ideas about this legal institute and came to the conclusion that the detention was correlated with means to secure of criminal process. The system of coercion generally has a uniform descent.*

*Key words: detention, coercion, emergence of institute of detention, criminal process.*

Понятие «задержание» по существу означает лишение личной свободы, ограничение лица в пространстве и времени. Указанный термин используется как инструмент принудительного воздействия на личность в разных отраслях российского права. Так, уголовно-процессуальное задержание как мера принуждения применяется в порядке, предусмотренном УПК РФ, в отношении подозреваемого (обвиняемого). Административное задержание как кратковременное ограничение свободы физического лица осуществляется для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения постановления по делу. Задержание также регламентируется ФЗ «О полиции» в контексте защиты полицией права каждого на свободу и личную неприкосновенность. Граж-

данский процесс вообще не использует такого рода принуждения, а в качестве меры обеспечения явки в суд применяет штрафные санкции.

Исторически же институт принуждения в российском праве имеет однородное происхождение. Уголовно-процессуальное задержание как самостоятельная правовая категория появляется во второй половине XIX в. параллельно с формированием научных представлений об институте принуждения. Учитывая, что наука и практика в тот период были как никогда неразрывно взаимосвязаны, только проанализировав исторический опыт законоотворчества и правоприменения, сопоставляя его с существующими практическими проблемами, можно прогнозировать направления развития указанной меры и системы принуждения в целом.

Учеными на всех этапах становления уголовно-процессуальной науки предлагались разные варианты исторической периодизации. М.Ф. Владимирский-Буданов разделял историю русского права в зависимости от степени господства обычного права или закона на три периода: земский (или княжеский) – IX-XIII вв., Московский (государства Московского и Литовского) – XIV-XVI вв. и период империи – XVIII-XIX вв. [2, с. 17]. Профессором Т.Ю. Амплеевой в своем диссертационном исследовании был предложен авторский подход к этапам исторического процесса развития российского судопроизводства в IX-XIX вв. [1]. Концептуально наиболее близкой нашей позиции является предложенная И.Я. Фойницким периодизация развития уголовного процесса, которая напрямую взаимосвязана со степенью выраженности прав личности:

1. Подчинение государственного начала частному.
2. Поглощение государственным началом не только частного начала, но даже личности вообще и сведение процесса к безличному производству.
3. Обеспечение в процессе прав и участия личности при признании государственного начала уголовного процесса [13, с. 17].

Изначально уголовное судопроизводство обладало признаками частного обвинения. Лишь с появлением сыскного производства в княжеской Руси в нём стали проявляться, а постепенно и усиливаться элементы ограничения прав личности, которые достигли уровня жёсткого подавления прав и свобод человека, обезличивания уголовного процесса в период становления и расцвета абсолютизма в Российской империи. Апогеем исторического развития уголовного судопроизводства, по теории И.Я. Фойницкого, стала Судебная реформа и принятие в 1864 г. Устава уголовного судопроизводства.

Одним из первых источников, в котором упоминается о применении задержания в судопроизводстве, является «Русская Правда» Киевской Руси (XI в.), в разных её списках и редакциях. Название этого документа связано с именем Ярослава Мудрого. Нормы «Русской Правды» регулируют правоотношения в разных направлениях, но гражданское право и гражданские правоотношения в них первичны. Уголовный процесс первоначально совпадает с процессом гражданским и по мере исторического развития приобретает самостоятельное направление.

Понятие «задержание» как институт принуждения еще не сформировано, но уже в ст. 38, 40-41 «Русской Правды» (краткая редакция) говорится о захвате человека, совершившего татьбу (воровство) с целью его привода на княжеский двор для разбирательства, устанавливается размер вознаграждения емца (человека, пойманного вора), а также вознаграждение за выполнение иных обязанностей, связанных с судопроизводством [7, с. 49, 62-63].

Появление розыскного процесса (в период существования государств Московского и Литовского в XIV-XVII вв.) – второй этап развития уголовного процесса в периодизации, предложенной И.Я. Фойницким. Разделение судопроизводства на судебное и досудебное, возникновение системы розыска возложили на государство обязанность по поимке преступников, но, в свою очередь, и предоставили ему право на жёсткое ограничение прав граждан. Так, М.Ф. Владимирский-Буданов говорит об использовании в период Судебников и Уложений зазывных и погонных грамот – приказов о поимке и аресте преступников [2, с. 737].

Усиление феодальной раздробленности, окончательное закрепощение крестьян – основные тезисы, характеризующие исторический этап Судебников 1497 и 1550 гг. [8, с. 154-174]. На смену имущественных наказаний приходят разные формы казней, вводится розыскной процесс не только по церковным делам. Вместе с тем значительное ущемление прав личности происходит именно в период существования розыскного процесса путём повсеместного применения пыток, хотя данный метод существовал еще в княжескую эпоху. При царе пытка делается основным средством розыска, усиливается ее значение и основная цель – признание вины [5, с. 738].

Эпоха Петра I – период становления абсолютизма, обусловленный громадным размахом крестьянских восстаний, когда господствующий класс путём устрашения, судебных репрессий пытается подавить сопротивление. Указанный фактор касается и уголовного процесса (хотя в это время он еще не разделен с гражданским). 21 февраля 1697 г. «Именной указ об отмене в судных делах очных ставок, о бытии вместо оных расспросу и розыску, о свидетелях, об отводе оных, о присяге, о наказании лжесвидетелей и о пошлинных деньгах» полностью отменяет состязательный процесс и вводит по всем делам следственный, инквизиционный процесс. Уже в марте 1715 г. в «Кратком изображении процессов или судебных тяжб» целая глава по-

священа относительно новому институту уголовного судопроизводства – расспросу с пристрастием и пытке [9, с. 394-450]. Существовавшее в период правления Петра I положение свидетельствует о стремлении государства к полному подавлению личности, её прав и свобод, подчинению процессу, а также о процветании системы принуждения. Как указывает М.А. Карданова, личное задержание как предупредительная мера в этот период находит своё отражение в полицейском аресте, связанном в организационном плане с учреждением полиции как самостоятельного правоохранительного органа [4].

Императрицей Екатериной II проводится реорганизация общей регулярной полиции. «Устав благочиния» 1782 г. возлагает на полицию обязанность по выявлению преступлений, проведению дознания и передаче преступника в суд. Окончательно полиция может рассматривать только малозначительные правонарушения. Две заключительные главы «Устава...» – «М и Н: запрещения и взыскания», так называемый карательный кодекс – содержат в себе перечень запрещённых деяний и соответствующие санкции. Арест, по смыслу статей «Устава...», выступает как самостоятельная форма наказания, так и в форме меры обеспечения: например содержание под стражей до момента выплаты штрафа задержанным. В таком случае лишение человека свободы может стать бессрочным ввиду несостоятельного материального положения. Согласно «Уставу...» лица, заподозренные в совершении преступления, за редким исключением подлежат аресту. Подобное безграничное право полиции на лишение свободы, а также право применять наказание по обширному кругу правонарушений не могут не привести к злоупотреблениям и подрывают идею разделения полиции и суда [10, с. 321-324, 410-413].

С принятием «Судебных уставов» и «Устава уголовного судопроизводства» 1864 г. на смену розыскному процессу приходит процесс состязательный, устанавливается смешанная форма судопроизводства, которая разделяет уголовное разбирательство на две стадии: не знающего равноправия сторон предварительного разбирательства и состязательного, свободного при оценке доказательств судебного разбирательства. Если обратиться непосредственно к тексту «Устава уголовного судопроизводства», который неоднократно изменялся и дополнялся, мы увидим раздел, который регулирует порядок представления обвиняемого к следствию. В статье 377 оговаривается призыв обвиняемого через

повестку, но уже в ст. 398 предусматриваются случаи привода указанного лица без предшествующего призыва. Нормы ст. 395 регулируют порядок доставления лица, уже подвергнутого задержанию, которое отождествляется с понятием «взятие под стражу». Статья 8 «Устава...» указывает основания и порядок содержания лиц, «задержанных под стражей» [12], определяя, таким образом, задержание по смыслу начальным этапом заключения под стражу.

Вместе с тем заключение под стражу и задержание как его часть по нормам «Устава уголовного судопроизводства» (ст. 416) являются, прежде всего, одной из обеспечительных мер – «мерой пресечения способов уклоняться от следствия и суда» [12], применяются только в отношении лиц, находящихся под следствием. Такие участники уголовного судопроизводства, как свидетели, призываются к допросу через повестку, но к ним может быть применен и «привод к следствию» в случае неявки без уважительных причин [12].

Институт задержания как меры принуждения в науке уголовного процесса окончательно формируется и приобретает свои очертания в XIX – начале XX вв., о чём свидетельствуют существующие подходы ученых-правоведов этого периода и к понятию «задержание», и к системе принуждения личности в целом.

В.К. Случевский, правовед и деятель Судебной реформы 1864 г., в «Учебнике русского уголовного процесса» (1892 г.) говорит о задержании как о мере принуждения для обеспечения. Чтобы обезопасить процесс от сокрытия обвиняемого, существуют меры пресечения, среди которых самым суровым и действенным является «подследственное лишение свободы» через «взятие под стражу». Задержание, в свою очередь, также упоминается только применительно к лицу, заподозренному в совершении преступления [11, с. 110-120, 124-126].

М.В. Духовской, один из крупнейших специалистов уголовного процесса в Российской империи, с 1892 г. профессор Московского государственного университета, работал в направлении минимизации применения мер пресечения. Строгость мер пресечения зависит от государственного строя, уважения личности и свобод гражданина. Они должны применяться в возможно легкой форме. От взятия под стражу страдает свобода и честь задержанного, поэтому арест должен быть крайней, исключительной мерой, а арестованный должен быть материально вознагражден в случае ошибочного лишения свободы [3, с. 162, 253-254, 259, 263-265].

Н.Н. Полянским поднимался вопрос о том, какой опасности подвергается личная свобода гражданина, когда в законодательстве чётко не оговорено применение мер пресечения или решение принимается некомпетентным органом. Цель уголовного процесса намного шире, чем ограждение прав обвиняемого [6, с. 21]. С.В. Познышев, специалист в области психологии, уголовного права и процесса, при характеристике мер обеспечения неуклонения обвиняемого от суда и следствия отмечал тот факт, что существовавшая на рубеже XIX-XX вв. практика обязательного применения той или иной меры пресечения устарела. Правовед придерживался мнения о необходимости законодательного закрепления права полиции на задержание подозреваемого в крайних случаях без придания этому задержанию характера следственного действия, на сравнительно небольшой срок, с проверкой правомерности применения данной меры [5, с. 274, 277, 279].

И.Я. Фойницкий, один из основателей Санкт-Петербургской школы уголовного процесса, в своей исследовательской деятельности особое внимание уделял категории личности, степени влияния на нее уголовного судопроизводства, в т.ч. в разных его формах (будь то розыскной процесс или состязательный). Так, в основу теории мер судебного принуждения ученый ставил характер ограничения прав личности. Сущность подобных мер, по его мнению, заключалась в достижении целей уголовного судопроизводства путем вторжения в частную жизнь и применения ограничений, в некоторых случаях граничащих с наказанием. И.Я. Фойницкий называл обязанность подчиняться таким мерам лишением, которому некоторые лица подвергаются без вины [14, с. 305].

Таким образом, на основе нормативных актов, имевших юридическую силу, теоретиче-

ских подходов учёных к понятию «задержание» и временных периодизаций, приходим к следующим выводам. Изначально термин «задержание» обладал исключительно физическими характеристиками – захват лица с целью доставления для производства разбирательства. В свете того, что гражданский и уголовный процессы были едины, основывались на нормах обычного права, задержание входило в систему заключения под стражу и применялось к лицу, заподозренному в совершении противоправного деяния.

С принятием «Устава уголовного судопроизводства» 1864 г. устанавливается состязательный процесс, в котором принуждение, в т.ч. задержание как одна из его форм, сохраняет за собой роль обеспечения процесса.

Научные представления о задержании в рамках института принуждения формируются во второй половине XIX в. Учёными освещаются разные подходы к его пониманию и основная проблематика. Принуждение в целом называют системой обеспечения (В.К. Случевский), поднимается вопрос законности и правомерности задержания (С.И. Викторский), степени ограничения прав личности (А.Ф. Кистяковский), необходимости минимизации (М.В. Духовской) и индивидуального подхода в каждом случае применения (С.В. Познышев). Мы солидарны с мнением И.Я. Фойницкого о сущности принуждения, которое применяется для достижения целей судопроизводства через вторжение в частную жизнь и ограничения, граничащие с наказанием, которому некоторые лица подвергаются без вины [14, с. 305]. Данное суждение наиболее объёмно объясняет необходимость существования гарантий защиты от незаконного ущемления прав личности в ходе применения задержания как меры принуждения в уголовном процессе.

#### *Литература*

1. Амплеева Т.Ю. История уголовного судопроизводства России (IX-XIX вв.): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.
2. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2005.
3. Духовской М.В. Русский уголовный процесс. М.: Типография А.П. Поплавского, 1910.
4. Карданова М.А. Полицейский арест в монархической России: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005.
5. Познышев С.В. Элементарный учебник русского уголовного процесса. М.: Типо-литография т./д. «Я. Данкин и Я. Хомутов», 1913.
6. Полянский Н.Н. Цель уголовного процесса. Ярославль: Типография Ярославского кредитного союза кооперативов, 1919.
7. Российское законодательство X-XX веков: в 9 т.; т. 1: Законодательство Древней Руси. М., 1984.

**УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА, СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА,  
ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

---

8. Российское законодательство X-XX веков: в 9 т.; т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1984.
9. Российское законодательство X-XX веков: в 9 т.; т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986.
10. Российское законодательство X-XX веков: в 9 т.; т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987.
11. Случевский В.К. Учебник русского уголовного процесса. Судопроизводство. СПб.: Типография М.М. Сталюсевича, 1892.
12. Устав уголовного судопроизводства 1864 года [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб.: Общественная польза, 1912. Т. 1.
14. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб.: Сенатская типография, 1910. Т. 2.

УДК 343.102:351.756

*Д.А. Михалева, канд. юрид. наук*

*Барнаульский юридический институт МВД России*

*e-mail: dashutka.81@mail.ru*

## **ОСОБЕННОСТИ ЭТАПА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ПРОВЕРКИ МАТЕРИАЛОВ ПО ФАКТАМ ФИКТИВНОЙ ПОСТАНОВКИ НА УЧЕТ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА ИЛИ ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ В ЖИЛОМ ПОМЕЩЕНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*В статье рассматриваются некоторые вопросы правового и организационного характера, связанные с особенностями возбуждения уголовных дел по фактам фиктивной постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в РФ. Автором приводится алгоритм действий должностных лиц при выявлении указанных фактов, а также перечень документов, входящих в материалы предварительной проверки полученного сообщения.*

*Ключевые слова: миграционное законодательство, предварительная проверка материалов, фиктивная постановка на учет, иностранный гражданин, лицо без гражданства, место пребывания.*



*D.A. Mikhaleva, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)*

*Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*e-mail: dashutka.81@mail.ru*

## **SPECIFICS OF THE STAGE OF PRELIMINARY EXAMINATION OF MATERIALS OF THE FACTS OF SHAM REGISTRATION OF A FOREIGN CITIZEN OR A STATELESS PERSON AT A PLACE OF STAY IN A LIVING QUARTER IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*The article deals with some legal and organizational issues related to the specifics of the initiation of criminal cases over the facts of sham registration of a foreign citizen or a stateless person at a place of stay in a living quarter. The author suggests the plan of officials' actions while detecting such facts as well as the list of documents necessary for a screening report.*

*Key words: migration legislation, preliminary examination of materials, sham registration, foreign citizen, stateless person, place of stay.*

Сегодня наша страна занимает одно из лидирующих мест в мире по количеству мигрантов. Несовершенство миграционного законодательства породило новую проблему для нашего государства – в последние годы во многих крупных городах России стал успешно процветать «прописочный» бизнес, суть которого заключается в том, что собственники жилых помещений предоставляют за определенную сумму свое жилье для фиктивной постановки на учет гражданина по месту пребывания. Так, на территории РФ на конец 2015 г. насчитывалось

свыше 10 тысяч «резиновых» квартир, в которых зарегистрированы более 600 тысяч человек, и такая тенденция продолжает сохраняться. В Новосибирске и Екатеринбурге были зафиксированы случаи, когда в одной квартире площадью около 40 кв. м было прописано более 1 тысячи человек [1].

Для упорядочения миграционных процессов и облегчения борьбы правоохранительных органов с «прописочным» бизнесом был принят Федеральный закон от 21.12.2013 № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодатель-

ные акты Российской Федерации» [3], согласно которому Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен ст. 322.3 «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации», расследование отнесено к компетенции дознавателей органов внутренних дел.

С момента внесения в УК РФ данного дополнения на территории России в 2014 г. зарегистрировано 9913 преступлений, предусмотренных ст. 322.3 УК РФ, с обвинительным актом (обвинительным постановлением) в суд направлено 7061 уголовное дело; в 2015 г. зарегистрировано 8527 преступлений, направлено в суд – 5226<sup>1</sup>. Их раскрываемость составляет 60%, одной из причин низкой раскрываемости является отсутствие разработанных рекомендаций по проведению предварительной проверки материалов по фактам фиктивной постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации.

Началу предварительного расследования до момента возбуждения уголовного дела часто предшествует рассмотрение сообщения о преступлении с применением приемов и методов криминалистики [4, с. 8].

На практике и в теории существуют различные наименования данной деятельности: первичная проверка, предварительная проверка, доследственная проверка, деятельность по проверке заявлений и сообщений о преступлении, которые, однако, не влияют на ее сущность. Не полемизируя по вопросу терминологии указанной деятельности, отметим, что предварительная проверка во многом определяет результаты расследования и в силу своей информационно-поисковой направленности заслуживает детального и комплексного исследования, в частности для расследования преступлений, предусмотренных ст. 322.3 УК РФ.

Обоснованной представляется точка зрения Н.П. Яблокова и А.С. Князькова, которые в своей работе высказывают точку зрения о том, что этап предварительной проверки первичных материалов является самостоятельным этапом в методике расследования преступления, это «подготовительный к расследованию этап», который носит «факультативный характер», т.к. его необходимость целиком предопределяется исходной следственной ситуацией, в частности

он может отсутствовать в случае возбуждения уголовного дела по результатам ознакомления следователя с материалами, поступившими из органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность [6, с. 3-6].

Применительно к рассматриваемому виду преступления отметим, что этап предварительной проверки материалов по фактам фиктивной постановки на учет носит обязательный характер, особенно при принятии решения о производстве дознания в сокращенной форме. Особенность последнего, как известно, состоит в упрощенном порядке сбора доказательств в ходе расследования, предусмотренном ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ [5, с. 144-145].

По результатам анализа судебной следственной практики установлено, что возбуждению уголовного дела по ст. 322.3 УК РФ практически всегда предшествовала проверка полученного сообщения о преступлении (ч. 1 ст. 144 УПК РФ), которая не всегда являлась полной и эффективной. Поэтому рассмотрим содержание и порядок действий должностных лиц по выявлению и проверке сообщения о фиктивной постановке на учет иностранного гражданина, лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации.

В соответствии с приказом Федеральной миграционной службы от 9 декабря 2014 г. № 649 определен порядок действий территориальных органов ФМС России и их структурных подразделений по установлению указанных фактов [2]. Основанием для начала процедуры по установлению факта фиктивной постановки на учет является получение сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, прикомандированными к ФМС России, федеральными государственными гражданскими служащими, работниками территориальных органов ФМС России соответствующей информации:

– при предоставлении государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации. В ходе административной процедуры по приему и рассмотрению материалов для постановки на учет граждан по месту жительства (месту пребывания) должностное лицо территориального органа ФМС России обязано проверить представленные документы и их копии. При этом обращается внимание на полноту и правильность заполнения заявления о регистрации, визуально выявляется, не содержат ли поступившие документы признаков подделки (подчистки, травления, дорисовки текста, подделки оттисков печатей, штампов, переклейки

<sup>1</sup> По данным ГИАЦ МВД России, отчет 1-ЕГС за 2014, 2015 г.

фотографических карточек, вставки листов и другое);

– при выездной (выездной совместной) проверке соблюдения иностранными гражданами режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, а также иностранными гражданами и гражданами Российской Федерации правил миграционного учета;

– при рассмотрении обращений граждан, в т.ч. коллективных, юридических лиц, содержащих информацию о квартирах (жилых домах, комнатах), где проживают иностранные граждане, а также о лицах, предоставляющих квартиры (жилые дома, комнаты) для проживания иностранным гражданам;

– при получении в рамках информационного взаимодействия с МВД России и другими правоохранительными органами сведений о нарушениях законодательства Российской Федерации о миграционном учете.

В течение 10 рабочих дней с даты получения указанной информации сотрудник ФМС России:

1. Проводит проверку иностранного гражданина (лица без гражданства) по учетам базы данных иностранных граждан (лиц без гражданства) ФМС России.

2. Проводит опрос иностранного гражданина (лица без гражданства), в отношении которого имеются основания полагать, что он фиктивно зарегистрирован по месту жительства, а также нанимателя (собственника) жилого помещения, предоставившего его иностранному гражданину для проживания, других лиц, проживающих в данном жилом помещении.

3. Запрашивает информацию о договоре социального найма, договоре найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, прошедшем государственную регистрацию, договоре или ином документе, выражающем содержание сделки с недвижимым имуществом, свидетельстве о государственной регистрации права на жилое помещение в полномочном в сфере жилищных отношений органе и (или) органе, осуществляющем государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

4. При наличии оснований предполагать, что для регистрации по месту жительства иностранным гражданином (лицом без гражданства) представлен поддельный или подложный документ, докладывает об этом руководителю (начальнику) территориального органа ФМС России, который принимает решение о направлении данного документа в территориальный орган МВД России на региональном уровне в

целях проведения криминалистического исследования и о направлении запроса в государственный орган, выдавший данный документ.

При установлении факта фиктивной постановки на учет сотрудник УФМС выносит мотивированное заключение о снятии иностранного гражданина с регистрации по месту жительства, материалы проверки передаются в отдел полиции для принятия решения о возбуждении уголовного дела.

Факт фиктивной постановки на учет иностранного гражданина в жилом помещении признается установленным в случаях, если имеется подтверждение, что иностранный гражданин зарегистрирован по месту жительства:

1. На основании представленных заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации.

2. Без намерения проживать в соответствующем жилом помещении.

3. Без намерения нанимателя (собственника) соответствующего жилого помещения предоставить ему это помещение для проживания.

Из числа изученных нами материалов самым распространенным поводом к возбуждению уголовного дела по ст. 322.3 УК РФ являются именно рапорты участковых уполномоченных полиции (62,5% случаев) или рапорты сотрудников отделов миграционного контроля УФМС (в 37,5% случаев) о выявленных фактах постановки на учет в ходе проверочных мероприятий с целью выявления нарушений миграционного законодательства РФ.

В материалах предварительной проверки должны содержаться следующие документы:

1. Рапорт участкового уполномоченного полиции либо сотрудника УФМС об обнаружении признаков преступления с указанием данных о том, когда, при каких обстоятельствах проведена проверка объекта, в результате которой выявлен факт фиктивной незаконной постановки на учет на территории Российской Федерации.

2. Объяснение от лиц (сотрудников УФМС, УУП), выявивших факты фиктивной постановки на учет, с указанием всех обстоятельств события (обстоятельства проводимых проверочных мероприятий, предоставления недостоверных (ложных) сведений или подложных документов и др.).

3. Объяснения от сотрудников муниципальных многофункциональных центров по предоставлению государственных услуг или сотрудников соответствующих отделов УФМС об обстоятельствах оформления необходимых документов для постановки на учет, с указанием порядка и результата данной процедуры.



4. Информация из миграционной службы о выдаче (невыдаче) лицу (незаконному мигранту) миграционной карты, регистрации в установленном законом порядке, разрешения на временное проживание и (или) вида на жительство; сведения с постов иммиграционного контроля о пересечении незаконным мигрантом контрольно-пропускного пункта, выдаче миграционной карты; сведения о постановке лица на регистрационный учет по месту его пребывания; сведения о регистрации по месту жительства и др.

5. Объяснение от лица, фиктивно поставленного на миграционный учет на территории Российской Федерации, с указанием следующей информации:

- полные анкетные данные – фамилия, имя, отчество, точные дата и место рождения, место регистрации и временного проживания, семейное положение, родственные связи, контактные телефоны, отношение к воинской обязанности, принадлежность к гражданству (чем она доказывается), судимость;

- когда, откуда, как, с какой целью он прибыл на территорию Российской Федерации;

- где и каким образом им пересекалась граница Российской Федерации;

- какие документы оформлялись им для въезда в Российскую Федерацию, пребывания на территории государства либо транзита через нее и в какие органы он обращался;

- сколько времени он пребывает на территории Российской Федерации;

- сколько раз приезжал в Российскую Федерацию, если не первый раз, то каким образом ранее осуществлял свой въезд;

- если работает, кто помог устроиться на работу;

- заключались ли им договоры о найме на работу, предоставлении услуг, об аренде помещений, если да, то на каких условиях и с кем;

- на какие средства существовал, каким трудом зарабатывал;

- кто оказывал ему помощь в фиктивной постановке на учет;

- передавал ли за указанную регистрацию вознаграждение;

- намеривался ли проживать по месту постановки на учет;

- где фактически проживает и т.д.

6. Объяснение от лица, фиктивно поставившего на учет гражданина, в котором должны отражаться следующие вопросы:

- знает ли он мигрантов, в каких отношениях с ними находится;

- что может пояснить об обстоятельствах фиктивной постановки на учет: когда, через кого был организован поиск указанных лиц, передавалось ли ему вознаграждение за указанные действия, каким способом оформлялась фиктивная постановка на учет, в какой орган обращался (адрес), какие документы и кем заполнялись (заявление, уведомление о прибытии), какие документы предоставлялись (документы, удостоверяющие личность, документы о праве собственности на жилье, миграционные карты), какие документы выдавались органами УФМС по окончании процедуры и где они находятся;

- собирался ли предоставлять жилое помещение для фактического проживания;

- действовал один или в группе с кем-то.

7. Объяснение от лиц (членов семьи, родственников), фактически проживающих по месту фиктивной постановки на учет.

8. Объяснения от соседей лица, которое осуществило фиктивную постановку на учет, в которых должны отражаться следующие вопросы: кто фактически проживал по указанному адресу, видели ли иностранных граждан, лиц без гражданства, которые пользовались жилым помещением.

9. Протокол осмотра жилого помещения, где фиктивно поставлены на учет иностранные граждане, лица без гражданства, в котором зафиксировано отсутствие следов пребывания указанных лиц.

10. Результаты криминалистических исследований (экспертиз) в случае установления факта предоставления подложных документов.

Перечень материалов предварительной проверки полученного сообщения о совершении преступлений, предусмотренных ст. 322.3 УК РФ, может быть расширен в зависимости от обстоятельств совершенного преступления. Если в результате проверки сообщения в деянии будут установлены признаки состава преступления, предусмотренного ст. 322.3 УК РФ, то возбуждается уголовное дело и производится предварительное расследование.

Таким образом, особенности этапа предварительной проверки сообщения о преступлении, предусмотренном ст. 322.3 УК РФ («Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации»), оказывают существенное влияние на обоснованность принятия решения о возбуждении уголовного дела и в дальнейшем на эффективность и результативность предварительного расследования в целом.

*Литература*

1. Лейба А. Секрет «резиновой квартиры». Что делать, если в вашем подъезде появились нежелательные соседи // Российская правовая газета «эж-ЮРИСТ». 2014. Февр. № 8.
2. Об утверждении Порядка установления территориальными органами ФМС России факта фиктивной регистрации по месту жительства иностранного гражданина или лица без гражданства в жилом помещении, правом пользования которым он обладает и по адресу которого он зарегистрирован, и Порядка установления территориальными органами ФМС России факта фиктивной постановки иностранного гражданина или лица без гражданства на учет по месту пребывания в жилом помещении [Электронный ресурс]: приказ Федеральной миграционной службы от 9 декабря 2014 г. № 649. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.12.2015).
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 21.12.2013 № 376-ФЗ // Рос. газ. 2013. 25 дек. № 291.
4. Танасевич В.Г. Теоретические основы методики расследования преступлений // Методика расследования преступлений (общие положения): мат-лы науч.-практ. конф-ции. М., 1976.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 1 октября 2015 г.). Новосибирск: Норматика, 2015.
6. Яблоков Н.П., Князьков А.С. Этапность как метод структурирования предварительного следствия и повышения уровня его организации // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2012. № 8.

# Гражданско-правовые отношения

УДК 347.74

**И.А. Годдард**

аспирант Московского государственного университета им. О.Е. Кутафина

e-mail: casgiag@hotmail.com

## ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ЕРС/ЕРСМ-КОНТРАКТЫ КАК СРЕДСТВО ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНОЙ СТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*В статье рассматриваются теоретические проблемы определения трансграничного договора строительного подряда, его юридическая природа, правовое регулирование на конвенционном, национальном уровнях и уровне *lex mercatoria*. Автор анализирует правовую природу *lex mercatoria* как основного способа правового регулирования трансграничных договоров строительного подряда, проводит сравнительную характеристику способов регулирования трансграничных отношений по созданию объектов капитального строительства: на конвенционном, национальном уровнях и на уровне *lex mercatoria*, приводя в качестве примера использование типовых договоров вида ЕРС и ЕРСМ.*

*Ключевые слова: международное частное право, типовые договоры, строительный подряд, *lex mercatoria*, регулирование строительной деятельности, ЕРС-контракт, ЕРСМ-контракт.*



**I.A. Goddard**

a postgraduate student of the Moscow State University of Law

named after O.E. Kutafin

e-mail: casgiag@hotmail.com

## TRANS-BORDER MODEL CONTRACTS AS A MEANS FOR CONTRACTUAL REGULATION FOR TRANS-BORDER CONSTRUCTION ACTIVITIES

*The article gives a thorough analysis of various means of regulation of trans-border construction activities, presents theoretical problems of the trans-border construction contract definition, its legal nature, legal regulation of the construction activities on the conventional, national levels and by means of *lex mercatoria*. The author analyses the legal nature of *lex mercatoria* as one of the key means for trans-border construction contracts regulation, gives comparative characteristics of the conventional, national means and the means of *lex mercatoria* for regulation of the trans-border relationship on the creation of the capital construction projects.*

*Key words: private international law, standard form contracts, construction contract, *lex mercatoria*, construction activity regulation, ЕРС-contract, ЕРСМ-contract.*

Договор трансграничного строительного подряда является одной из разновидностей трансграничных коммерческих договоров, регулирующих отношения частного правового характера, осложненные иностранным элементом.

Критерием трансграничности в сфере правового регулирования строительства можно считать наличие одного из следующих условий: а) коммерческие предприятия сторон договора строительного подряда находятся на территории

различных государств или б) подрядные работы осуществляются на территории другого государства, даже если стороны имеют свои коммерческие предприятия на территории одного государства. Нахождение коммерческих предприятий сторон договора (сделки) в разных государствах является в российской доктрине частного права наиболее обоснованным критерием отнесения сделки к трансграничной. В то же время деятельность по строительству в различных государствах характеризуется своими особенностями правового регулирования, обусловленными различиями в методологии, технике и технологии строительной деятельности. Такие различия находят отражение в процессе разработки и заключения трансграничных договоров, регулирующих отношения в сфере капитального строительства, и в связи с этим понятие договора трансграничного строительного подряда значительно шире, чем понятие строительного подряда в отдельно взятом национальном законодательстве.

Договор трансграничного строительного подряда представляет собой самостоятельное явление, имеет свои характерные черты и особенности, а объем правоотношений трансграничного строительного подряда значительно превышает объем правоотношений в традиционном российском понимании строительного подряда.

Отношения, связанные с трансграничным строительным подрядом, регулируются нормами национального права, нормами международных договоров, а также обычаями и обычкновениями, принятыми в сфере подрядных отношений.

В сфере международно-правового регулирования договора трансграничного строительного подряда можно привести в качестве примера Распоряжение Правительства РФ от 09.10.2014 № 2015-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере поставок природного газа из Российской Федерации в Китайскую Народную Республику по "восточному" маршруту».

Вместе с тем принятие и ратификация международных договоров – чрезвычайно длительный и крайне трудоемкий процесс. Поэтому в дополнение к использованию норм международных договоров регулирование отношений осуществляется также национальным правом, которое включает коллизионные и материально-правовые нормы, что вытекает из содержания ст. 1186 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Российское коллизионно-правовое регулирование договорных отношений, вытекающих из трансграничного договора подряда, осуществляется на основе ряда коллизионных формул прикрепления (привязок), признанных как в международных конвенциях, так и в национальном законодательстве большинства государств. Генеральной коллизионной привязкой, применяемой в первую очередь, является *lex voluntatis* – принцип автономии воли сторон при выборе материального права, регулирующего договорные отношения. Согласно ст. 1210 ГК РФ стороны договора могут при его заключении или в последующем выбрать по соглашению между собой право, которое будет подлежать применению к их правам и обязанностям по этому договору. ГК РФ признает допустимым и правомерным волеизъявление сторон, направленное на выбор применимого права к гражданско-правовому отношению, осложненному иностранным элементом, в котором они принимают участие. Типовые договоры (или как они иначе называются в сфере строительства и проектирования, «проформы договоров») трансграничного строительного подряда также устанавливают, что стороны, обладая автономией воли, могут самостоятельно выбрать применимое право. В случае если контракт заключается на основании определенной согласованной сторонами проформы, применимым будет являться право, которое уже определено в данной проформе, однако только в том случае, если стороны не договорятся иначе.

Вместе с тем для строительного подряда крайне актуально такое ограничение автономии воли сторон, как императивные нормы, упомянутые в ст. 1210 ГК РФ.

В гражданском и торговом праве зарубежных стран отношения по договору подряда регулируются в основном диспозитивными нормами [6, с. 294], поэтому условия договора имеют приоритетное значение.

На уровне материально-правовых норм регулированию отношений по строительному подряду в Российской Федерации посвящен § 3 гл. 37 ГК РФ «Строительный подряд». К договору строительного подряда как одной из разновидностей договора подряда, в т.ч. к договору подряда, осложненному иностранным элементом, применимы ст. 702-729 ГК РФ, регулирующие общие вопросы подрядных правоотношений.

Если стороны не выбрали применимое право, действует субсидиарная привязка – договор регулируется правом государства, с которым он имеет наиболее тесную связь. Более того, если

какая-либо часть контракта может быть отделена от остальной его части и если она имеет более тесную связь с правом другого государства, то в виде исключения к этой части контракта может быть применено право такого государства.

Регулирование, выраженное в национальных правовых системах, различается как по содержанию, так и в части правоприменительной практики, поэтому одна из сторон договора может оказаться в невыгодном для себя положении в рамках незнакомой для себя национальной правовой системы.

В то же время нормотворчество и развитие национального законодательства не успевают за развитием науки и практики строительства. Растущая интенсивность международных частноправовых отношений и определенное отставание развития национального законодательства, создаваемого для их регулирования, способствуют активному развитию *lex mercatoria*.

Сложность современного *lex mercatoria* заключается в том, что в доктрине отсутствует единое понимание сущности, природы и содержания этого явления [11]. Доктрина содержит немало разнообразных понятий, синонимичных *lex mercatoria*: «новое *lex mercatoria*» [8], «несударственное регулирование» [5, с. 507], «обычное торговое право» [3, с. 798], «международное торговое право» [10, с. 75; 16, с. 115], «право международной торговли» [2, с. 217], «вненациональное право» [17, с. 401; 20, с. 93], «транснациональное право» [13, с. 429; 15, с. 53, 54], «транснациональное коммерческое право» [1, с. 109], «международное право предпринимательской деятельности» [14, с. 13], «контрактное право» [18, с. 135], «квазимеждународное право» [17, с. 189].

Вопрос об источниках *lex mercatoria* является дискуссионным как в зарубежной, так и в отечественной науке. Невозможно сегодня сформировать даже четкий перечень таких источников, что, безусловно, осложняет процесс их применения. *Lex mercatoria* не обладает свойствами системности и иерархичности: его источники крайне разнообразны, не соподчинены друг другу, что приводит к нечеткости и размытости [4, с. 153].

*Lex mercatoria* обладает определенными преимуществами перед международно-правовым и национально-правовым способами регулирования трансграничных торговых отношений, которые делают *lex mercatoria* популярным в сфере трансграничного строительства:

1) нормы *lex mercatoria* выработаны и действуют в рамках профессионального делового

сообщества, создаются непосредственно участниками профессиональной коммерческой деятельности, а потому являются максимально удобными, исполнимыми, эффективными;

2) нормы *lex mercatoria* содержат в себе результат свободного волеизъявления сторон трансграничных коммерческих отношений, автономии воли;

3) нормы *lex mercatoria* имеют подлинно трансграничный характер: они в минимальной степени подвержены воздействию национальных правовых систем, что снимает проблемы толкования, коллизии при применении;

4) применение *lex mercatoria* помогает избежать использования сложного коллизионного механизма, облегчая принятие разумного и справедливого решения;

5) выбор норм *lex mercatoria* позволяет сторонам избежать применения национальных материальных норм, неизвестных в других странах, не подходящих для регулирования трансграничного контракта<sup>1</sup>;

6) кодифицированные нормы *lex mercatoria* (такие, как Принципы УНИДРУА, а также иные унифицированные правила, общие условия, руководства, типовые контракты и проформы типа ФИДИК, ЕРС/ЕРСМ и пр.), разрабатываемые профессиональными международными организациями, приобретают большое практическое значение в силу технического совершенства, гибкости, что позволяет использовать их при разрешении трансграничных коммерческих споров для восполнения пробелов в национальном праве;

7) разрешая спор на основе норм *lex mercatoria*, все лица, вовлеченные в процесс, спорят на единой (правовой) основе, и никто не имеет преимуществ в том, что дело рассматривается и решается на основании его собственного права, равным образом как никто не страдает от того, что дело регулируется иностранным правом [7, с. 1177-1184].

<sup>1</sup> Например, председатель МКАС при ТПП РФ А.С. Комаров пишет: «Иногда стороны включают в свои договоры указание на то, что вместо материального права какого-либо государства или международных договоров, регулирующих международный коммерческий оборот, к обстоятельствам дела подлежит применению *lex mercatoria*. ... Такое условие в контракте свидетельствует о намерении контрагентов не подчинять свой договор требованиям какого-либо национального права. В таких случаях стороны и МКАС при разрешении спора руководствовались Принципами международных коммерческих договоров Международного института унификации частного права (далее – Принципы УНИДРУА) [9].»

Таким образом, учитывая активное развитие международных частноправовых отношений, в т.ч. в области строительства, решающую роль в регулировании таких отношений играют источники *lex mercatoria*, способствуя эффективной и успешной деятельности по созданию объектов капитального строительства в рамках бюджета, в установленные сроки и на должном уровне качества. Наиболее эффективными средствами регулирования являются типовые договоры (проформы) трансграничного строительного подряда.

Для достижения максимальной эффективности процесса и снижения затрат в сфере международного строительства наиболее широко применяются следующие виды договоров: договор на выполнение строительных, научно-исследовательских, геолого-разведочных работ, а также договор о сооружении объекта «под ключ». В трансграничной строительной практике сложились два способа правового оформления строительства объекта. Один из них состоит в том, что заказчик заключает несколько договоров с разными подрядчиками на проектно-исследовательские работы, строительство и другие виды работ (услуг), координирует их деятельность. При другом способе заказчик заключает один договор с подрядчиком, в котором предусматривается исполнение всех необходимых работ, включая изыскания, проектирование, строительство и все другие необходимые виды работ и услуг. В этом случае обязанность по обеспечению выполнения всего комплекса работ лежит на подрядчике, который обязуется передать заказчику объект «под ключ» и устранить в гарантийный период дефекты, а заказчик принимает и оплачивает работу. В настоящее время в международном строительстве крупных промышленных и инфраструктурных объектов широко применяются формы договоров, именуемые ЕРС/ЕРСМ-контрактами. Договоры данного вида, подобно широко используемым проформам ФИДИК, предполагают наличие типовых условий, заключенных в стандартную форму контракта. Однако, в отличие от проформ ФИДИК, состоящих из двух частей, одна из которых содержит общие условия, а вторая – специальные, применимые к конкретному проекту, стороны контракта типа ЕРС/ЕРСМ вправе изменять и дополнять любые типовые условия стандартного договора по своему усмотрению. Иногда изменения могут быть настолько значительны, что может сложиться ситуация, при которой внешне договор выглядит знакомым и привычным для подрядчика, подрядчик соглашается на испол-

зование привычной ему стандартной формы договора, доработанной в соответствии с целями и особенностями проекта. Однако не всегда подрядчик учитывает, что изменения, внесенные в стандартную форму, могут предусматривать существенное увеличение его обязательств, либо изменение схемы платежей, либо увеличение ответственности, которое может значительно усложнить выполнение работ. В то же время нередки случаи, когда подрядчик берется выполнить масштабный проект на основании своих договоров ЕРС/ЕРСМ, обосновывая свою позицию тем, что он имеет значительный опыт работы по таким договорам, имеет команду специалистов, занимающихся исключительно разработкой и согласованием таких контрактов и неоднократно успешно строил объекты, используя такую форму договоров. В этом случае высока вероятность того, что условия договора будут более удобны для подрядчика и неудобны для заказчика, поэтому заказчику необходимо со всей внимательностью изучать и критически оценивать предложенную форму типового договора.

В то время как договоры типа ФИДИК имеют стандартные проформы как для полного цикла работ, так и для отдельных видов и объемов работ, договоры ЕРС и ЕРСМ предусматривают выполнение полного цикла работ. Они различаются объемом обязательств и уровнем ответственности подрядчика.

Договор ЕРС (от англ. *engineering, procurement, construction* – инжиниринг, поставки, строительство) – это договор на строительство «под ключ» с фиксированной (паушальной) ценой, а риски непредвиденных затрат и издержек ложатся на подрядчика (кроме форс-мажорных обстоятельств или случаев неисполнения заказчиком своих обязательств). По условиям этого договора подрядчик выполняет за твердую цену основной объем работ по проектированию и строительству и принимает на себя все риски, в т.ч. в период гарантийного срока. Управление проектом осуществляет заказчик собственными силами или силами привлеченных организаций. Как правило, размер ответственности ограничен размером договорной цены.

Договор ЕРСМ (от англ. *engineering, procurement, construction management* – управление инжинирингом, поставками, строительством) – это также договор на строительство «под ключ», цена договора формируется по формуле «затраты плюс вознаграждение», т.е. подрядчику возмещаются затраты, связанные со

строительством объекта (практически в неограниченном объеме), а также выплачивается вознаграждение в размере определенного процента от стоимости строительства за управление проектом. Данный вид договоров применяется, когда заказчику удобнее передать полную ответственность за строительство объекта подрядчику, установив требования к выполнению работ и предоставив подрядчику выполнять работы в условиях минимального контроля со стороны заказчика. Подрядчик от своего имени заключает договоры с субподрядчиками, осуществляет управление проектом и несет ответственность перед заказчиком за неисполнение субподрядчиками своих обязательств. Размер ответственности, как правило, ограничен суммой собственного вознаграждения подрядчика.

Вместе с тем контроль и управление проектом в российском праве является неотъемлемым правом и обязанностью заказчика. Согласно ч. 11 ст. 748 ГК РФ заказчик вправе осуществлять контроль и надзор за ходом и качеством выполняемых работ, соблюдением сроков их выполнения (графика), качеством предоставленных подрядчиком материалов, а также правильностью использования подрядчиком материалов заказчика, не вмешиваясь при этом в оперативно-хозяйственную деятельность подрядчика. Обязанностью заказчика, независимо от используемого вида трансграничного договора строительного подряда, является получение большого количества разрешений и согласований, требующихся на каждом этапе проектирования и строительства, участие в различных обязательных проверках, контрольных мероприятиях и комиссионных приемках. Более того, в отечественном законодательстве имеются императивные нормы, возлагающие на заказчика дополнительную ответственность по сравнению с международными проформами типа ЕРС/ЕРСМ. Так, согласно ч. 2 ст. 748 ГК РФ заказчик, обнаруживший при осуществлении контроля и надзора за выполнением работ отступление от условий договора строительного подряда, которые могут ухудшить качество работ, или иные их недостатки, обязан немедленно заявить об этом подрядчику. Заказчик, не сделавший такого заявления, теряет право в дальнейшем ссылаться на обнаруженные им недостатки. В то же время международной строительной практикой выработан и широко применяется принцип, согласно которому подрядчик не освобождается от ответственности за допущенные им нарушения вне зависимости от того, поступали или нет от заказчика заявления относительно таких наруше-

ний. Право заказчика на вмешательство в выполнение работ подрядчиком значительно ограничено в типовых условиях применения договора ЕРСМ. Учитывая принцип автономии воли при заключении трансграничных договоров строительного подряда, стороны вправе согласовать и включить в договоры ЕРС/ЕРСМ условия об уровне контроля со стороны заказчика в желаемом объеме, установить вид и способ осуществления контрольно-надзорных мероприятий, разработать формы отчетности или согласовать использование форм, установленных российскими нормативными документами и отраслевыми стандартами.

Что касается цены, ее определенность в договорах ЕРС не означает экономию для заказчика. Неизменность цены на всем протяжении строительства значит, что в эту цену договора подрядчик изначально закладывает дополнительные риски, что ведет к ее увеличению по сравнению с тем, какой могла бы быть цена проекта на основании компенсации реальных затрат. Тем не менее многие заказчики, особенно те, которые финансируют свои проекты из заемных средств и заранее ограничены рамками разработанного и утвержденного бюджета, предпочитают фиксированную цену договора.

Но даже в тех случаях, когда на этапе тендерной заявки подрядчик предлагает самую низкую фиксированную цену, это не гарантирует заказчику экономии. Опытные подрядчики, привыкшие работать в рамках трансграничных договоров строительного подряда, на этапе тендера стремятся предложить наименьшую цену, чтобы выглядеть наиболее привлекательно по сравнению с другими участниками. Однако, как показывает практика, в свой объем работ такой подрядчик нередко наряду с работами по проектированию и строительству включает и подготовку технических заданий на проектирование и строительство, т.е. составление объема работ, который он должен будет выполнить по договору за предложенную им цену. Техническое задание (объем работ) является неотъемлемой частью трансграничного договора строительного подряда в виде обязательного приложения к нему, и включение в него дополнительных работ невозможно без изменения договора или оформления дополнительного соглашения к нему. Иногда подрядчик прямо указывает, какие виды работ по строительству не включены в договор, и заказчику приходится искать исполнителей этих видов работ, зачастую необходимых и дорогостоящих, а также нести связанные с этим дополнительные затраты. Таким образом, под-

рядчик может значительно увеличить свою прибыль, а для заказчика расходы могут значительно возрасти.

Еще одна зона риска для заказчика связана с разработкой проектной документации. Проектные решения, которые будут разработаны подрядчиком позднее, могут не соответствовать объему работ по строительству, предлагаемому подрядчиком до разработки проекта. Тогда может возникнуть ситуация, в которой проектная документация есть, а работы по воплощению отдельных проектных решений не предусмотрены. По нашему опыту, необходимо включить в договор четкую формулировку, согласно которой на подрядчика возлагается исполнение всех проектных решений, содержащихся в проектной документации.

В случаях привлечения иностранного ЕРС/ЕРСМ-подрядчика заказчику не следует забывать о том, что состав и содержание проектной документации в России установлен нормативно-правовыми документами, в частности действующим в редакции от 27.10.2015 Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». Разрабатываемая подрядчиком проектная документация должна полностью отвечать этим требованиям, которые могут быть незнакомы для иностранного подрядчика. Несоответствие проектной документации нормативным требованиям сделает невозможным прохождение государственной экспертизы (предусмотренной ст. 49 Градостроительного кодекса РФ, Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» (в ред. от 28.07.2015)). Строительство возможно только на основании разрешения на строительство, которое выдается заказчику только после получения положительного заключения государственной экспертизы. Положительное заключение выдается только в том случае, если проектная документация соответствует установленным требованиям. В противном случае она возвращается заказчику для доработки и устранения недостатков. Во избежание дополнительных затрат, связанных с доработкой проектной документации и устранением недостатков, заказчику целесообразно предусмотреть в договоре условие о возложении на подрядчика обязательства по обеспечению соответствия проектной документации и строительных работ требованиям действующих нормативно-правовых актов в сфере строи-

тельства, строительных норм и правил (СНиП), технических регламентов, стандартов и пр.

Сроки являются существенным условием договора строительного подряда. В большинстве случаев заказчики стараются вести строительство в максимально сжатые сроки. Срочность возведения объекта капитального строительства и сдача его в эксплуатацию, как правило, связана с необходимостью скорейшего начала использования объекта с целью извлечения прибыли. Срочность может быть предусмотрена и условиями кредитного договора в случае финансирования объекта за счет привлеченных заемных средств. Для максимального ускорения работ заказчики могут привлекать несколько одновременно работающих подрядчиков, выполняющих свои объемы работ под руководством генподрядчика/управляющего проектом на основании договора вида ЕРСМ и на условиях компенсации реальных затрат. По договору вида ЕРС управляющим может быть как сам заказчик, так и привлеченная специализированная организация. Однако во избежание искусственного затягивания сроков ЕРС-подрядчиком под видом бесконечных запросов дополнительной информации (что нередко встречается на трансграничных проектах) заказчику необходимо четко установить в договоре перечень информации, необходимой подрядчику для начала работы по договору, а также сроки и объемы предоставляемой информации.

Опытные заказчики сводят такие риски к нулю, привлекая профессионального представителя инвестора (управляющего проектом) для проверки условий трансграничного договора строительного подряда и оценки адекватности и достаточности разрабатываемого подрядчиком объема работ по договору до того, как он станет неотъемлемой частью договора.

Анализ судебной практики показывает, что стороны договора строительного подряда вида ЕРС или ЕРСМ наиболее часто сталкиваются с такой проблемой, как неправильное формулирование условий о сроках начала и окончания работ при заключении договора.

Срок является существенным условием договора, а неправильные формулировки условий о сроках ведут к признанию его незаключенным. Распространенной ошибкой является отсчет сроков выполнения работ от какого-либо события, наступление которого не является неизбежным и независящим от воли сторон (например, осуществление авансового платежа, мобилизация строительной площадки, поставка оборудования и т.п.). В таком случае нарушаются поло-



жения ст. 190 ГК РФ, согласно которой срок определяется календарной датой или истечением периода времени. Срок также может определяться указанием на событие, которое должно неизбежно наступить.

Так, суд признал незаключенными договоры, содержащие условия типа «через (количество дней) после уплаты аванса», например:

- Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 21.11.2006 № А10-2341/06-Ф02-6101/06-С2 по делу № А10-2341/06. Суд правомерно отказал в удовлетворении требований о признании недействительными договоров строительного подряда, поскольку незаключенный договор не может порождать правовых последствий для его участников и не может быть признан недействительным;

- Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 11 сентября 2006 г. № Ф09-7902/06-С4. Суд обоснованно пришел к выводу, что с учетом того, что определение конечного срока выполнения работ поставлено в зависимость от оплаты аванса, т.е. от события, которое может не наступить, конечный срок выполнения работ договором не определен, и договор не является заключенным (ст. 432 ГК РФ);

- Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 28 июля 2005 г. № А55-17774/04-38. Как указано в постановлении, суд кассационной инстанции не может согласиться с выводами суда первой инстанции о заключенности договора подряда от 29.06.2001, а также и от 14.09.2001 согласно

ст. 432 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку определение сроков окончания работ по договорам связано с событием, которое не является неизбежным, а зависит от воли заказчика.

Кроме того, договор признавался судом незаключенным в случаях наличия таких условий, как «через (количество дней) после предоставления подготовленной площадки и оплаты аванса» (ФАС ЗСО от 21.03.2005 № Ф04-625/2005(8720-А46-24), ФАС ПО от 07.04.2005 № А65-20055/04-сг2-2) и «Начало работ определяется по мере готовности объекта» (ФАС УО от 18.04.2006 № Ф09-2768/06-С4).

Таким образом, активное применение в практике современного строительства типовых договоров (ЕРС, ЕРСМ и др.) является актуальной тенденцией развития регулирования трансграничного договора строительного подряда, однако использование договоров данного вида сопряжено с необходимостью повышенного контроля всех условий договора на предмет минимизации рисков возникновения споров между сторонами в процессе подготовки и выполнения строительных работ, а также после их завершения.

Противоречия, возникающие в процессе трансграничного строительного подряда, могут быть разрешены как путем гармонизации, так и унификации международно-правовых и национальных правовых норм, а также путем более активного применения средств и норм *lex mercatoria*.

### *Литература*

1. Аблѣзгова О. Порядок применения норм *lex mercatoria* международным коммерческим арбитражем // *Хозяйство и право*. 2007. № 12.
2. Ануфриева Л.П. *Международное частное право*: в 3 т.; т. 2: *Особенная часть*: учебник. М., 2000.
3. Бабкин А.М., Шендецов В.В. *Словарь иноязычных слов и выражений, употребляющихся в русском языке без перевода*. СПб., 1994. Т. 2.
4. Бахин С.В. *Субправо: новые тенденции в унификации международного права* // *Правоведение*. 2002. № 1 (240).
5. Богуславский М.М. *Международное частное право: современные проблемы*: учебник. М., 1994.
6. *Гражданское и торговое право зарубежных государств*: учебник / отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. 4-е изд. М., 2006. Т. II.
7. Канашевский В.М. Концепция «*lex mercatoria*» в международном частном праве // *Российский ежегодник международного права*. СПб., 2008.
8. Колобов Р.Ю. К вопросу о «новом торговом праве». URL: <http://law.edu.ru/magazine/document.asp?magID=6&magNum=4&magYear=2005&articleID=1229752> (дата обращения: 02.12.2015).
9. Комаров А.С., Карабельников Б.Р. Обзор практики Международного Коммерческого Арбитражного Суда при ТПП РФ (МКАС) за первое полугодие 2002 г. // *Законодательство*. 2002. № 11.
10. Лескина Н.В. *Международное торговое право*. М., 2004.

11. Мажорина М.В. Гармонизация права международной торговли или «поскутное одеяло» не-правового регулирования трансграничной торговли // Московский юридический форум: VI междунар. научно-практ. конф-ция «Кутафинские чтения» – «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции». М.: Изд-во МГЮА, 2014.
12. Мажорина М.В. Транснациональные нормы в международном коммерческом обороте // LEX RUSSICA. 2014. № 10. С. 1177-1184.
13. Международное частное право: учебник / отв. ред. Г.К. Дмитриева. М., 2004.
14. Мережко А.А. Lex Mercatoria: теория и принципы транснационального торгового права. Киев, 1998.
15. Паисов Л. Принципы транснационального права // Коллегия. 2005. № 4. С. 53-54.
16. Тынель А., Функ Я., Хвалец В. Курс международного торгового права. Минск, 1999.
17. Шумилов В.М. Международное публичное экономическое право: учебное пособие. М., 2002.
18. Dcaux E. Droit international public. Paris. 1997. P. 135.
19. Fouchard P.L. Arbitrage Commercial International. Paris, 1965. P. 401.
20. Smit H. Proper choice of law and the Lex Mercatoria Arbitralis / Lex Mercatoria Arbitration: Discussion of the New Law Merchant. Revised Edition / Ed. by Thomas E. Carbonneau. Kluwer law international, 1998. P. 93.

УДК 347.13

**А.М. Хужин**, доктор юрид. наук, доцент  
Нижегородская академия МВД России  
e-mail: [alfirhuzhin@mail.ru](mailto:alfirhuzhin@mail.ru);

**Н.Н. Ершов**, канд. юрид. наук, доцент  
Нижегородская академия МВД России  
e-mail: [ersnn@yandex.ru](mailto:ersnn@yandex.ru)

## ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ЦИВИЛИСТИКИ КАК ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАУЧНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ

*В статье предлагается авторский взгляд на возможность формирования научного направления: общей теории цивилистики. Предложены конкретные научные проблемы, которые могут быть положены в основу диссертационного исследования.*

*Ключевые слова: гражданское право, теория права, диссертация, методология, научное направление.*

**A.M. Khuzhin**, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor  
Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of Russia  
e-mail: [alfirhuzhin@mail.ru](mailto:alfirhuzhin@mail.ru);

**N.N. Ershov**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor  
Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of Russia  
e-mail: [ersnn@yandex.ru](mailto:ersnn@yandex.ru)



## GENERAL THEORY OF CIVIL LAW AS A PROMISING SCIENTIFIC DIRECTION

*There is the author's view on the possibility of forming academic areas: the general theory of civil law in the article. Specific scientific problems that can be the basis of the research, is proposed.*

*Key words: civil law, legal theory, dissertation, methodology, scientific direction.*

В настоящее время юридическая наука переживает период своего бурного, но оченьстораживающего этапа развития. С одной стороны, заниматься научными исследованиями в этой сфере стало престижным, что вызвало всплеск огромного количества трудов в области юриспруденции, активности в познании и обсуждении проблем юридической науки. С другой стороны, такой «массированный интерес» не мог не сказаться на качестве исследований, выискивании псевдонаучных проблем и «погоне за сенсациями» в юридической теории и практике.

Гражданское право как базовое научное направление юриспруденции также не осталось в стороне от вышеуказанного обстоятельства. Казалось бы, отмечается повышенный интерес в исследовании современных проблем развития и модернизации гражданского законодательства, осмысления судебной и иной правоприменительной практики. Вместе с этим имеется дефицит концептуальных научных трудов, анализа

методологических проблем и перспектив развития гражданского права.

Одной из попыток восполнить образовавшийся вакуум является разрабатываемая нами общая теория цивилистики. В основе данного научного направления лежит методология познания внутреннего единства теории права и гражданско-правовой науки. Нами уже были отмечены перспективные направления для общетеоретических диссертационных исследований, раскрывающие «стыковые» научные проблемы [6, с. 296-303; 7, с. 33-37]. Имеются как защищённая диссертация, так и научные публикации, раскрывающие отдельные грани данного научного направления [4, с. 46-57; 5].

В рамках же данной статьи хотелось показать, что ресурс и потенциал общетеоретического исследования позволяет развивать концепции и идеи цивилистики. Руководствуясь вышеперечисленными доводами, постараемся обозначить три блока проблем гражданско-правового харак-

тера, требующих в настоящий момент общетеоретического познания.

*Раскрытие понятий и категорий, имеющих потенциал для общетеоретического познания.* Современное гражданское право изобилует множеством устоявшихся понятий и категорий, которые находят своё применение не только в сфере гражданско-правового оборота, но и иных отраслях права. Как верно отмечал С.С. Алексеев, такие категории частного права, как «договор», «диспозитивность», «защита», «реституция», изначально складывались и реализовались в сфере частного права, проникая со временем в публично-правовую сферу посредством кардинального общетеоретического анализа [1, с. 585].

В настоящее время к цивилистическим категориям и понятиям, нуждающимся в общетеоретическом осмыслении на уровне кандидатского диссертационного исследования, мы бы отнесли такие, как «несостоятельность», «добросовестность», «осмотрительность», «заботливость», «разумность», «неустойка», «залог», «обременение», «правопреемство», «исключительные права», «уступка», «удостоверение», «реорганизация», «оспоримость».

Нельзя забывать и о динамическом развитии вновь возникающих в гражданско-правовом лексиконе категорий и понятий, набирающих масштабы всеупотребительного порядка. К ним следует, прежде всего, отнести: «корпоративные права», «корпорации», «вторичные права», «организационные правоотношения», «ограниченные права», «товарный знак», «бездокументарность», «решение собраний».

Считаем, что потенциал для всестороннего общетеоретического самостоятельного анализа вышеуказанных юридических категорий и понятий, несомненно, есть и позволит вывести их на более основательный и всеупотребительный уровень. Вместе с этим необходимо учитывать, что отношение к терминологическому аппарату как цивилистики, так и теории права, выражаясь словами Б.М. Гонгало, «должно быть трепетным», иначе возникает соблазн непонимания самого явления, «стоящего» за тем или иным термином [2, с. 13].

*Анализ исходных цивилистических юридических конструкций.* Всем нам известны давно устоявшиеся правовые конструкции, такие как «юридическое лицо», «конкурс», «представительство», «обязательство», «договор», «делкт», «сделка». Данные конструкции нашли прочное применение не только в сфере гражданско-правового регулирования, но и широко при-

меняются в иных частноправовых (предпринимательское, семейное право), комплексных (жилищное, трудовое, экологическое, налоговое, финансовое право), а также некоторых публично-правовых отраслях (например, в уголовном праве – категории «сделка» и «юридическое лицо»; в административном праве – «договор» и «представительство»). Полагаем, что общетеоретическое исследование указанных юридических конструкций позволят более глобально и комплексно подойти к их познанию, отыскать новые грани и формы реализации [7, с. 33-37].

*Теории, идеи и представления, основанные на исходном цивилистическом базисе, но органично вписывающиеся в предмет науки теории права и государства.* Концептуальные разделы, касающиеся предмета и метода теории права, понятия и сущности права, подходов к вопросам правопонимания, безусловно, могут быть предметом общетеоретического анализа на базе используемого цивилистического ресурса, однако, скорее всего, уровень такого рода работ должен проводиться в рамках докторского диссертационного исследования. К проблемам такого порядка следует отнести вопросы конвергенции публичного и частного права, модернизации правопонимания, механизма частноправового регулирования, межотраслевых связей в контексте общетеоретического анализа.

Огромный интерес представляют проблемы, связанные с правовым статусом информационных ресурсов, социальных сетей. Требуют общетеоретического анализа проблемы информационного доступа, защиты и конфиденциальности информации (проблем секрета производства (ноу-хау), тайны, охраны личных неимущественных прав в сетевых ресурсах).

Научного переосмысления требует такой источник права, как обычай, где закон расширил спектр этого явления (ст. 5 ГК РФ) и соответствующую практику применения. Современная роль судебной практики в качестве источника права также требует скрупулезного общетеоретического познания. Анализ отдельных блоков нормативных правовых актов и соответствующих норм (корпоративных, организационных) может стать предметом самостоятельного теоретико-правового исследования.

Безусловный интерес представляет такое научное направление, как пределы действия нормативных правовых актов и иных источников права, а равно проблемы недействительности данных юридических форм. С позиций цивилистического ресурса здесь могут быть использованы примеры практической реализации

действия актов в процессе модернизации законодательства, их оспаривания и признания действительными в судебном порядке. Новейшие наработки в области признания недействительными сделок, решений собраний также могут быть в основе комплексного общетеоретического анализа проблем недействительности юридических актов. Хочется отметить, что исследовательский интерес к изучению проблем недействительности юридических актов уже проявлен в рамках развития научного направления общей теории цивилистики [9, с. 37-39].

Необходимо реализовать научный потенциал современной цивилистической мысли относительно проблем правотворческого совершенствования законодательства на основе опыта работы научно-консультативного совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и выработке соответствующей концепции развития гражданского законодательства [3]. Тот мощнейший пласт работы (научно-теоретической, практической, эмпирической, законотворческой, правоприменительной) ведущих ученых-цивилистов, направленный на совершенствование и модернизацию гражданского законодательства, должен быть предметом дальнейшего научного анализа не только специалистов в области гражданского права, но и теоретиков права.

Кардинальные изменения гражданского законодательства в отношении юридических лиц, безусловно, отразились на всплеске научного интереса к этим участникам гражданского оборота. Вместе с тем следует отметить, что вектор познания ориентирован, прежде всего, на анализ как пробелов законодательного регулирования, так и откровенных неточностей нормативного правового закрепления ряда положений, а также проблем практического воплощения отдельных норм о юридических лицах. Остро ощущается недостаток цельных теоретических научных исследований, начиная от самой современной *концепции юридического лица и его видов*, заканчивая отдельными разработками *правового положения и статуса участников (учредителей) юридического лица и их внутрикорпоративных взаимоотношений*.

Массив законодательных инициатив в реформировании общих положений гражданского законодательства повлек за собой необходимость теоретического осмысления его отдельных институтов и субинститутов.

В рамках объектов гражданских прав своего новейшего исследования требуют проблемы

*оборотоспособности отдельных вещей* (оружия, лекарственных средств, частных летательных аппаратов и т.п.). Такие объекты, как *единый недвижимый комплекс, безличные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущественные права, результаты работ и оказание услуг*, ожидают серьезного теоретико-цивилистического анализа.

Пристального познания с позиции общей теории цивилистики в рамках общих положений, безусловно, требуют обновленные институты *недействительных сделок и их правовые последствия, институт представительства и доверенности, сроков и исковой давности*.

Сфера общих положений обязательственного права также подверглась реформированию. Проблемы исполнения обязательств, включая особенности *исполнения альтернативных и факультативных* его разновидностей, обновленные *способы обеспечения обязательств*, а также специфика *гражданско-правовой ответственности за нарушение обязательств* нуждаются в теоретико-цивилистическом исследовании.

Безусловно, в развитие идей ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства должна получить разработанная нами теория невиновного поведения [9, с. 47-50]. В частности, с позиции исходного цивилистического базиса общетеоретическому анализу должны быть подвергнуты проблемы повышенной юридической ответственности, мер защиты, компенсационной функции юридической ответственности. Своего исследователя ждут такие отдельные виды невиновного поведения, которые также имеют «цивилистические корни», как казус (случай); непреодолимая сила (в т.ч. форс-мажорные оговорки); добросовестное заблуждение. Аналогичному познанию необходимо подвергнуть меры государственно-принудительного характера, не находящие внимания со стороны исследователей в области общей теории права. Так, меры пресечения, предупреждения, оперативного воздействия и процессуального обеспечения должны стать предметом самостоятельного общетеоретического анализа.

Теоретического анализа требуют и новые формы технико-юридического согласования и исполнения *договора* с учетом обновленных механизмов (ст. 429.2 ГК «Опцион на заключение договора», ст. 431.2 ГК «Заверения об обстоятельствах») и видов (ст. 429.1 ГК «Рамочный договор», ст. 429.4 ГК «Договор с исполнением по требованию (абонентский договор)»).

Таким образом, нами были обозначены научные проблемы, которые могут стать пред-

метод самостоятельного диссертационного исследования посредством исходного цивилистического базиса. Безусловно, они не являются исчерпывающими и могут быть дополнены иными направлениями научных изысканий либо

служить ориентиром в поиске актуальных вопросов права. Надеемся, что предложенные идеи станут не только вектором развития теоретико-правовой юридической науки, но и обогатят общую теорию цивилистики.

### *Литература*

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М., 1999.
2. Гонгало Б.М. Мысли и речи о науке гражданского права // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. тр. М., 2002. Вып. 2.
3. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.
4. Миловидова А.С., Хужин А.М. Юридическое удостоверение: хронодискретное моногеографическое сравнительное исследование // Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение: сб. науч. тр. / под ред. проф. А.А. Демичева. Н. Новгород, 2014. Вып. 6. С. 46-57.
5. Миловидова А.С. Юридическое удостоверение (теория, практика, техника): дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2015. 217 с.
6. Хужин А.М., Ершов Н.Н. Актуальные проблемы общей теории цивилистики // Актуальные проблемы развития гражданского права и процесса на современном этапе: сб. науч. ст. по мат-лам Всерос. науч.-практ. конф-ции. 12 февраля 2015 г. / под. ред. А.В. Герасимова, М.В. Жаботинского. Краснодар: Краснодар. ун-т МВД России, 2015.
7. Хужин А.М., Ершов Н.Н. Цивилистический ресурс общетеоретических диссертационных исследований // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1 (29).
8. Хужин А.М. О развитии учения о невиновном поведении в праве // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 3 (27).
9. Шухарева А.В. Методологические предпосылки к исследованию проблемы недействительности юридических актов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1 (29). С. 37-39.

УДК 347.513

**О.С. Черепанова**, канд. юрид. наук

Барнаульский юридический институт МВД России

e-mail: olga41778@mail.ru

## ВОЗМЕЩЕНИЕ И КОМПЕНСАЦИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ПРАВОМЕРНЫМИ ДЕЙСТВИЯМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

*В статье исследуются нормы действующего законодательства, определяющие возможность возмещения вреда, причиненного правомерными действиями правоохранительных органов. На основе сопоставления категорий «возмещение вреда» и «компенсация ущерба», «крайняя необходимость» и «выполнение служебных обязанностей» обосновывается необходимость конкретизации оснований и порядка возмещения вреда, причиненного правомерными действиями правоохранительных органов.*

*Ключевые слова: возмещение вреда, компенсация ущерба, крайняя необходимость, выполнение служебных обязанностей, правомерные действия, правоохранительные органы.*



**O.S. Cherepanova, PhD.** (Candidate of Juridical Sciences)

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

e-mail: olga41778@mail.ru

## INDEMNIFICATION AND COMPENSATION FOR DAMAGE, CAUSED BY THE LEGITIMATE ACTIONS OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES

*Correlation of norms of current legislation, determining possibility of compensation of harm, caused the legitimate actions of law enforcement authorities is investigated in the article. On the basis of comparison of the categories of «reparation» and «compensation for damages», «extreme necessity» and «performance of duties» proves the necessity of specification of grounds and order of compensation for harm caused by the legitimate actions of law enforcement authorities.*

*Key words: compensation for harm, indemnification of damage, extreme necessity, performance of duties, legitimate actions, law enforcement authorities.*

Повседневное исполнение своих служебных обязанностей должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, как правило, не предполагает причинения вреда. В то же время в целях обеспечения социально значимых интересов в определенных ситуациях вредоносные способы реализации профессиональных функций являются оправданными и необходимыми. Особенно ярко эта необходимость проявляется в правоохранительной деятельности, которая, как известно, сопряжена с вмешательством в сферу частных интересов отдельных лиц, связана с применением мер административного и уголовно-процессуального принуждения.

Для оценки правомерности профессиональной деятельности сотрудника правоохранитель-

ного органа, повлекшей ущерб, имеет значение, была ли она единственно возможным вариантом поведения, мог ли сотрудник избежать наступления негативных последствий. Это требование вытекает, в частности, из положения ч. 3 ст. 19 Федерального закона «О полиции» [10], согласно которому сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия обязан стремиться к минимизации любого ущерба. При нарушении данного правила совершение вредоносных действий в процессе выполнения своих должностных обязанностей может быть квалифицировано как злоупотребление полномочиями или превышение полномочий. Таким образом, причинение вреда при реализации профессиональных функций правомерно лишь в качестве крайней вы-

нужденной меры и при условии причинения минимального для данного случая вреда [4, с. 37].

Причинение вреда правомерными действиями органов власти не может быть квалифицировано как преступление или административное правонарушение. В то же время гражданское законодательство содержит нормы, определяющие возможность возмещения такого вреда.

К таким нормам относится, в первую очередь, п. 3 ст. 1064 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК, ГК РФ), предусматривающий, что вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом. Кроме того, Федеральным законом от 30.12.2012 № 302-ФЗ [5] введена ст. 16.1 ГК, согласно которой в случаях и в порядке, предусмотренных законом, ущерб, причиненный личности или имуществу гражданина или имуществу юридического лица правомерными действиями государственных органов и их должностных лиц, подлежит компенсации. В этой связи интерес представляет соотношение данных норм как в плане разграничения понятий «возмещение вреда» и «компенсация ущерба», так и в вопросах определения оснований их применения.

Толковые словари русского языка толкуют понятия «вред» и «ущерб» как равнозначные, несущие одинаковую смысловую нагрузку [16, с. 111]. Однако анализ норм ГК РФ, использующих данные термины, приводит к выводу о неполном совпадении их содержания. «Вред» традиционно трактуется как более широкое понятие, поскольку может быть как имущественным, так и неимущественным (моральным). Термин «ущерб» до недавнего времени последовательно определялся законодателем как составная часть убытков, а именно как расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение имущества (ст. 15 ГК РФ). При причинении вреда жизни, здоровью, иным нематериальным благам, принадлежащим личности, понятие «ущерб» вообще не употреблялось, т.к. законодатель, видимо, исходил из невозможности его прямой денежной оценки. В этой связи законодательная новелла (ст. 16.1 ГК РФ), оперирующая применительно к личности категорией «ущерб», а не «вред», по нашему мнению, не вполне удачна, поскольку не отвечает устоявшейся юридической терминологии.

Не являются совпадающими по содержанию и используемые в вышеуказанных статьях термины «возмещение» и «компенсация». Возмещение вреда, как известно, предполагает полное восстановление нарушенных прав, результатом

которого является возврат потерпевшего в первоначальное положение, существовавшее до нарушения его права. Понятие «компенсация» чаще всего используется в гражданском законодательстве в тех случаях, когда нужно подчеркнуть, что вред причинен, но его денежная оценка по какой-то причине затруднительна [1, с. 24] (например, компенсация морального вреда, компенсация за нарушение исключительного права). Кроме того, размер компенсации может и не совпадать с размером действительно причиненного вреда.

В то же время четких критериев разграничения данных понятий нет, и законодатель не всегда последователен в их использовании. Так, согласно ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О противодействии терроризму» [11] *возмещение вреда*, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, осуществляется за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Этот порядок определен Постановлением Правительства РФ от 15.02.2014 № 110 «О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» [7], где, в частности, установлены размеры компенсационных выплат за вред, причиненный при пресечении террористического акта правомерными действиями. Так, если данные действия повлекли гибель лица, выплачивается *единовременное пособие* в размере 1 млн руб. в равных долях каждому члену семьи. При причинении имущественного ущерба гражданам оказывается *финансовая помощь* из расчета за частично утраченное имущество – 50 тыс. руб. на человека, за полностью утраченное имущество – 100 тыс. руб. на человека. Очевидно, что в указанных случаях речь идет именно о компенсации, а не о возмещении вреда в его гражданско-правовом значении.

Несмотря на обозначенную непоследовательность и смешение понятий «возмещение вреда» и «компенсация ущерба», полагаем, что использование законодателем категории «компенсация» (а не «возмещение») в ст. 16.1 ГК является намеренным, призванным подчеркнуть, что ущерб от правомерной деятельности может быть возмещен не в полном объеме. Этой же цели, видимо, служит и формулировка «ущерб, причиненный личности», что несколько противоречит устоявшемуся пониманию возможности



причинения личности вреда и определению ущерба как составной части убытков при причинении имущественного вреда.

Как справедливо отмечал С.Н. Братусь, право требует четких и ясных формулировок при определении границ того или иного понятия, формальной логики. Четкость и ясность законов – одно из важнейших условий их правильного применения и действенности [13, с. 96]. В этой связи содержание ст. 16.1 ГК РФ следовало бы скорректировать, предусмотрев компенсацию вреда, причиненного личности, и компенсацию ущерба, причиненного имуществу гражданина либо юридического лица.

В целом же представляется, что правило, установленное в ст. 16.1 ГК РФ, является частным случаем положения п. 3 ст. 1064 ГК РФ, специфика которого обусловлена специальным статусом субъекта, совершившего правомерные действия, причинившие вред (государственный орган, должностное лицо и т.д.), и возможностью его неполного возмещения. Обе нормы (ст. 16.1, п. 3 ст. 1064 ГК) носят отсылочный характер, определяя, что правомерное причинение вреда (ущерба) влечет обязанность по его возмещению (компенсации) только в случаях, предусмотренных законом. Учитывая отсутствие такого закона, согласимся с высказанным в юридической литературе мнением, что дополнение действующего гражданского законодательства ст. 16.1 ГК является декларативным, поспешным, не вполне продуманным шагом законодателя [12, с. 83].

Правомерность причинения вреда определяется на основании норм уголовного законодательства, предусматривающих обстоятельства, исключающие преступность деяния (гл. 8 Уголовного кодекса РФ). Из всех данных обстоятельств лишь в отношении вреда, причиненного в состоянии крайней необходимости, ГК РФ содержит правила о порядке его возмещения. Так, согласно ст. 1067 ГК такой вред должен быть возмещен лицом, его причинившим. Вместе с тем суд, учитывая обстоятельства причинения вреда, может возложить обязанность его возмещения на третье лицо, в интересах которого действовал причинивший вред, либо освободить от возмещения вреда полностью или частично как это третье лицо, так и причинившего вред.

Вопрос о возможности квалификации действий, входящих в круг служебных полномочий определенных категорий лиц (сотрудники полиции, сотрудники МЧС, военнослужащие и т.д.), как совершенных в состоянии крайней необходимости является дискуссионным. Это обусловлено тем, что во многих случаях складывающая-

ся обстановка формально соответствует признакам крайней необходимости, приведенным в уголовном законе (ст. 39 УК РФ), но лица, причиняющие в такой ситуации вред, исполняют свои служебные обязанности, фактически не имея права выбора иного варианта поведения.

Одни исследователи полагают, что правомерность причинения вреда во всех ситуациях должна оцениваться на основе норм гл. 8 Уголовного кодекса РФ, устанавливающих обстоятельства, исключающие преступность деяния (в т.ч. ст. 39 УК РФ «Крайняя необходимость») [15, с. 33]. Другие считают, что правомерность причиненного при реализации профессиональных функций вреда должна определяться на основе нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих данный вид деятельности [2, с. 87]. И только возникновение обстоятельств, не вписывающихся в рамки обычной профессиональной (служебной) деятельности, порождает для соответствующих должностных лиц ситуации необходимой обороны, крайней необходимости, обоснованного риска [4, с. 39]. Полагаем, именно данная позиция заслуживает поддержки, поскольку, к примеру, сотрудник полиции, исполняя свои обязанности, связанные с устранением опасности, разрешением экстремальных ситуаций, руководствуется, в первую очередь, нормами Федерального закона «О полиции», а не положениями гл. 8 УК РФ.

Не способствуют однозначному решению указанной проблемы и положения действующего законодательства. Их анализ приводит к выводу о допустимости признания причинивших вред действий сотрудников правоохранительных органов как совершенных в состоянии крайней необходимости.

Так, например, в Федеральном законе «О полиции», устанавливающем права и обязанности полиции, связанные с возможностью причинения вреда (пресечение преступлений и административных правонарушений, проникновение в жилые помещения и т.д.), ситуация крайней необходимости упоминается лишь единожды – в ст. 18, определяющей, что в случае крайней необходимости сотрудник полиции при отсутствии у него необходимых специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства, применять иное не состоящее на вооружении полиции оружие. Норма сходного содержания установлена ст. 27 Федерального закона от 06.02.1997 № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации». Более того, в ст. 39 этого закона прямо указано, что «на служебную дея-

тельность военнослужащих внутренних войск распространяются нормы о необходимой обороне и крайней необходимости, установленные законодательством Российской Федерации» [6]<sup>1</sup>.

Если признать, что причинение вреда при осуществлении профессиональной деятельности, направленное на устранение опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или иных лиц, охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами, является крайней необходимостью, то по правилам гражданского законодательства такой вред подлежит возмещению (ст. 1067 ГК).

Однако ряд законодательных актов, определяющих ситуации правомерного причинения вреда сотрудниками правоохранительных органов, одновременно предусматривают освобождение последних от ответственности за такой вред. Так, сотрудник полиции не несет ответственности за вред, причиненный гражданам и организациям при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, если применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия осуществлялось по основаниям и в порядке, установленными законами (ст. 18 ФЗ «О полиции»). Сотрудники органов государственной охраны не несут ответственности за моральный вред, убытки и вред охраняемым уголовным законом интересам, причиненные ими в связи с применением в предусмотренных законом случаях физической силы, специальных средств или оружия, если при этом не было допущено превышение пределов крайней необходимости (ст. 24 ФЗ «О государственной охране» [8]). Личный состав пожарной охраны, иные участники тушения пожара, ликвидации катастрофы, аварии, иной чрезвычайной ситуации, действовавшие в условиях крайней необходимости, от возмещения причиненного ущерба освобождаются (ст. 22 ФЗ «О пожарной безопасности» [9]).

Рассмотренные нормы формально противоречат положениям ст. 1067 ГК, императивная формулировка которой не предусматривает возможности установления другими федеральными законами каких-либо иных правил. В этой связи пред-

ставляется целесообразным включить в ст. 1067 ГК указание на применение ее положений «за исключением случаев, предусмотренных законом». Такая оговорка позволит снять существующие в настоящее время законодательные коллизии.

В то же время в приведенных законах речь идет об освобождении от ответственности конкретных сотрудников, являющихся непосредственными причинителями вреда. Это обстоятельство само по себе не исключает предъявление исков о возмещении вреда к соответствующим подразделениям МВД, МЧС и т.д. на основании ст. 1068 ГК РФ, предусматривающей, что юридическое лицо возмещает вред, причиненный его работником при исполнении должностных обязанностей.

Очевидно, что возмещение вреда, причиненного правомерными действиями сотрудников правоохранительных органов при исполнении профессиональных функций, должно являться скорее исключением, нежели общим правилом. Поэтому, чтобы вывести данные ситуации из-под действия нормы гражданского законодательства о возмещении вреда, причиненного в состоянии крайней необходимости (ст. 1067 ГК), целесообразно в качестве самостоятельного обстоятельства, исключающего преступность деяния, в гл. 8 УК РФ предусмотреть «исполнение закона и иное правомерное осуществление лицом своих служебных (профессиональных) обязанностей». Данная идея находит поддержку и среди представителей уголовно-правовой науки [3, с. 41; 13].

Такая законодательная новелла позволит применять к отношениям, связанным с правомерным причинением вреда сотрудниками правоохранительных органов, положений п. 3 ст. 1064 и 16.1 ГК РФ, устанавливающих, что его возмещение должно происходить в случае и в порядке, которые предусмотрены законом.

Иллюстрацией такого случая выступает п. 37 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», где установлены основания правомерного использования полицией транспортных средств, принадлежащих государственным органам, организациям, гражданам. Указанная норма прямо определяет, что владельцы транспортных средств могут потребовать возмещения понесенных ими расходов либо причиненного им материального ущерба в установленном федеральным законом порядке. Однако соответствующий федеральный закон в настоящее время отсутствует.

По нашему мнению, несовершенство действующего законодательства, наличие в нем пробелов и несоответствий не должны в вышеуказанной ситуации препятствовать реализации закон-

<sup>1</sup> Примечательно, что ст. 24 Закона РФ от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции» (утратил силу с 1 марта 2011 г.) содержала аналогичное правило, устанавливающее, что на деятельность сотрудника милиции распространяются нормы уголовного законодательства Российской Федерации о крайней необходимости и других обстоятельствах, исключающих преступность деяния. В действующем Федеральном законе «О полиции» такая норма отсутствует.

ного права потерпевшего лица требовать возмещения вреда. Объем такого возмещения должен определяться судом исходя из размера действительно причиненного вреда личности и ущерба имуществу. Относительно источника возмещения целесообразно применять гражданское законодательство по аналогии (ст. 6 ГК РФ), т.е. регулирующие сходные отношения, а именно процедуру возмещения вреда, причиненного незаконными действиями органов власти и их должностных лиц (ст. 1069 ГК). Таким образом, в случаях, предусмотренных законом, вред, причиненный правомерными действиями сотрудников правоохранительных органов, должен подлежать возмещению за счет казны Российской Федерации.

Сказанное позволяет прийти к следующему выводу. С одной стороны, наличие в действу-

ющем гражданском законодательстве норм, предусматривающих возможность возмещения вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов и должностных лиц, призвано содействовать укреплению законности, правопорядка, повышению личной ответственности и эффективности осуществления властно-распорядительных функций. С другой стороны, учитывая отсылочный характер данных норм, их взаимную несогласованность, законодательство о возмещении (компенсации) вреда, причиненного правомерными действиями государственных органов и должностных лиц, подлежит дальнейшему совершенствованию, направленному на конкретизацию оснований и порядка такого возмещения.

### *Литература*

1. Барков А.В., Габов А.В., Голубцов В.Г. и др. Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1-5 / под ред. Л.В. Санниковой. М.: Статут, 2015. 662 с.
2. Баулин Ю.В. Обстоятельства, исключаящие преступность деяния. Харьков: Основа, 1991. 360 с.
3. Михайлов В.И. Исполнение закона как обстоятельство, исключаящее преступность деяния // Уголовное право. 2007. № 1. С. 40-44.
4. Михайлов В.И. Правовое регулирование причинения вреда при правомерном выполнении профессиональных (должностных) функций // Адвокат. 2015. № 5. С. 33-42.
5. О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 30.12.2012 № 302-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7627.
6. О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации: федеральный закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.
7. О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (вместе с «Правилами выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»: постановление Правительства РФ от 15.02.2014 № 110 (ред. от 30.09.2015) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 809.
8. О государственной охране: федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.
9. О пожарной безопасности: федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
10. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
11. О противодействии терроризму: федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.
12. Прощалыгин Р.А. К вопросу о возмещении и компенсации вреда, причиненного правомерными действиями органов внутренних дел // Вопросы гражданского права в деятельности правоохранительных органов: мат-лы 2-й междунар. научно-практ. конф-ции (Нижний Новгород, 23 мая 2013 г.) / под ред. Н.Н. Ершова, М.В. Карпычева, А.В. Пчелкина. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2013. С. 78-83.
13. Савинов А.В. Причинение вреда при исполнении служебных или профессиональных функций [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Садиков О.Н. Убытки в гражданском праве Российской Федерации. М.: Статут, 2009. 221 с.
15. Скорилкина Н., Коломенский П. Значение уголовно-правового института задержания лица, совершившего преступление в практической деятельности органов внутренних дел // Уголовное право. 2000. № 4. С. 33-35.
16. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-Принт, 2007. 1248 с.

УДК 347.13

**А.В. Шухарева**, канд. юрид. наук  
Нижегородская академия МВД России  
e-mail: [Dychko-anna@mail.ru](mailto:Dychko-anna@mail.ru)

## ИНСТИТУТ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ РЕШЕНИЙ СОБРАНИЙ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

*В статье рассматриваются вопросы правового регулирования института недействительности решений собраний в контексте общей теории недействительности юридических актов.*

*Ключевые слова: недействительность, юридический акт, решение собрания.*



**A.V. Shukhareva**, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)  
Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of the Interior of Russia  
e-mail: [Dychko-anna@mail.ru](mailto:Dychko-anna@mail.ru)

## INSTITUTE OF INVALIDITY OF MEETINGS SOLUTIONS: GENERAL-THEORETICAL ASPECT

*In the article the questions of legal regulation of institute of invalidity of meetings solutions are considered in the context of the general theory of invalidity of legal acts.*

*Keywords: invalidity, legal act, solution of a meeting.*

В цивилистической литературе вопросы недействительности обсуждаются в основном в связи со сделками. Определение действительности сделки в современной литературе практически не отличается: «Действительность сделки означает признание за ней качеств юридического факта, порождающего тот правовой результат, к которому стремились (курсив авт.) субъекты сделки» [1, с. 458].

«Недействительная сделка представляет собой действие, совершенное в форме сделки, но в силу закона не обладающее способностью породить те правовые последствия, наступления которых ожидали субъекты» [2, с. 88] (курсив авт.). Таким образом, основным критерием недействительности является результат стремления, ожидания субъектов данного правового отношения.

В статье 12 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), посвященной способам защиты гражданских прав, наряду с признанием оспоримой сделки недействительной и применением последствий ее недействительности, применением последствий недействительности ничтожной сделки, средствами защиты являются:

- признание недействительным решения собрания;
- признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления.

Данные факты являются в первую очередь юридическими актами, т.е. действиями, направленными на правовой результат.

Природа решения собрания активно обсуждается на страницах юридической литературы [8], однако дефиниция, данная в п. 2 ст. 181.1 ГК РФ, как раз отражает признак направленности на правовые последствия: «Решение собрания, с которым закон связывает гражданско-правовые последствия, порождает правовые последствия, на которые решение собрания направлено, для всех лиц, имевших право участвовать в данном собрании (участников юридического лица, собственников, кредиторов при банкротстве и других участников гражданско-правового сообщества), а также для иных лиц, если это установлено законом или вытекает из существа отношений» [5].

Из текста ГК РФ следует, что решение собрания есть акт выражения коллективной воли.

При этом в отличие от односторонних сделок или договоров, для того чтобы решение получило силу, не требуется, чтобы воля была изъявлена всеми субъектами, которым предоставлено право принятия решения. Кроме того, решение собрания является, как правило, частью юридического состава. То есть для наступления желаемых гражданско-правовым сообществом юридических последствий требуется не только решение как таковое, но и наличие иных фактов, указанных в законе. Например, решение об избрании генерального директора общества требует и подписания договора с таким лицом.

Для того чтобы решение собрания породило тот правовой результат, который желателен участникам и на который оно направлено, решение собрания должно соответствовать определенным законодательным требованиям (условиям) действительности.

Выделим следующие условия действительности решения собрания: 1) соблюдение процедуры проведения собрания; 2) законность содержания решения собрания; 3) способность лиц участвовать в собрании и принимать решение; 4) соблюдение формы решения собрания.

В гл. 9.1 ГК РФ не содержится общих положений о недействительности решений собраний. Видимо, разработчики законопроекта не посчитали нужным останавливаться на данном вопросе. В то же время именно проблемы порядка и последствий признания решения собрания недействительным вызвали наибольшее число вопросов на практике. Ведь до введения в действие гл. 9.1 ГК РФ на практике более востребованным применительно к оспариванию решений собраний оказался институт недействительности сделок, и, соответственно, к решениям собраний применялись последствия, аналогичные признанию сделки недействительной [4].

Вопросам признания недействительным решения собрания посвящены ст. 181.3-181.5 ГК РФ. «Законодатель не проявил большой оригинальности и в основном воспринял правоприменительную практику, применявшуюся к решениям собраний по аналогии нормы о недействительности сделок» [3, с. 65]. Фактически основные положения о недействительности сделок экстраполированы на решения собраний, в частности предложено закрепление деления недействительных решений на ничтожные и оспоримые. Конечно, предпосылки к этому имелись в судебной практике, когда в решениях судов использовалось обозначение «решения, не имею-

щие юридической силы». Понятия оспоримого и ничтожного решения дословно совпадают с понятиями оспоримой и ничтожной сделки (ср. п. 1 ст. 166 и п. 1 ст. 181.3 ГК).

В п. 1 ст. 181.3 ГК РФ закреплено правило о том, что решение собрания недействительно по основаниям, установленным Гражданским кодексом или иными законами, в силу признания его таковым судом (оспоримое решение) или независимо от такого признания (ничтожное решение). Данное положение практически дословно воспроизводит п. 1 ст. 166 ГК РФ.

Как общее правило ст. 181.3 ГК РФ устанавливает, что недействительное решение собрания оспоримо и на его ничтожность должно быть прямое указание в законе.

Такой подход соответствует изменению презумпции вида недействительности сделок (до 1 сентября 2013 г. по общему правилу недействительные сделки – ничтожны, с 1 сентября 2013 г. – оспоримы).

Решения собраний обладают самостоятельной правовой природой, отличной от сделок. Отсутствие тождества между ними признает судебная практика. Например, в одном из решений суд указал: «...общее собрание участников общества как высший орган управления обществом не является субъектом гражданских правоотношений, в связи с чем решение общего собрания участников хотя и может устанавливать, изменять или прекращать гражданские права и обязанности, но по своей сути является не сделкой, а распорядительным актом органа управления юридического лица, а поэтому никаких правовых последствий для третьих лиц решение общего собрания породить не может. Таким образом, поскольку решения общего собрания участников общества не являются сделками, то законодательством установлен специальный порядок оспаривания этих решений» [6]. Из этого следует, что «к спорным правоотношениям не может применяться законодательство о сделках» [7], поддерживает коллег Арбитражный Суд Республики Карелия. Видимо, эту позицию разделяет и законодатель, т.к. стремится всячески размежевать эти правовые институты в ГК РФ.

Законодательство не подразделяет решения собраний на не имеющие юридической силы с момента их принятия (например, принятые в отсутствие кворума или с нарушением компетенции) и утрачивающие юридическую силу с момента вступления в законную силу решения суда о признании таких решений недействи-

тельными. Оспоримое решение собрания, признанное судом недействительным, недействительно с момента его принятия (см. п. 7 ст. 181.4 ГК РФ).

Не установлены и последствия признания решения собрания недействительным. По общему правилу при недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке. Как быть в случае признания таковым решения собрания? И если коллективная воля гражданско-правового сообщества считается невыраженной, то являются ли недействительными все сделки, совершенные на основании такого решения? В новой редакции ГК РФ прямых ответов на данные вопросы не дается.

Исходя из текста гл. 9.1 ГК РФ, признание решения недействительным автоматически не влечет каких-либо внешних правовых последствий. Тем не менее, обращаясь к арбитражной практике, можно увидеть ряд основных рисков, возникающих вследствие недействительности решения общего собрания:

- признание недействительными решений регистрирующего органа, записей или изменений, внесенных в сведения, содержащиеся в ЕГРЮЛ, на основании таких решений для юридических лиц;
- признание недействительным выпуска акций, сделок с акциями в рамках размещения и дальнейшего обращения в акционерных обществах;
- признание действий и решений других органов юридических лиц недействительными;
- признание увеличения (уменьшения) уставного капитала несостоявшимся;
- признание недействительными сделок, заключенных исполнительным органом общества и требующих одобрения участниками на собрании;
- признание выплаченных дивидендов неосновательным обогащением;
- признание недействительной ликвидации, реорганизации юридического лица.

В отношении последствий недействительных решений иных гражданско-правовых сообществ помимо юридических лиц практика отсутствует. Таким образом, ряд вопросов о недействительности решений собраний остался нерешенным на уровне закона, а также не может быть решен на уровне аналогии закона или права в силу различия правовой природы решения и сделки.

Перечень оснований недействительности решений собраний не закрыт, п. 1 ст. 181.3 ГК РФ отсылает правоприменителя к законам, в которых могут быть установлены иные по сравнению с ГК основания признания решения собрания недействительным. При буквальном толковании текста данной статьи можно сделать вывод о том, что законом могут быть установлены иные основания признания сделок недействительными (оспоримыми).

Нарушение закона при принятии решения по общему правилу приводит не к ничтожности, а только к оспоримости данного решения. Поскольку перечень оснований признания решения ничтожным ограничен законом, недействительное решение собрания оспоримо, если из закона не следует, что решение ничтожно (абз. 2 п. 1 ст. 181.2 ГК РФ).

Итак, с принятием Закона от 07.05.2013 № 100-ФЗ, включившим решения собраний в число оснований возникновения гражданских прав и обязанностей, поставлена точка в дискуссиях юристов о том, является ли решение собрания сделкой. Очевидно, что решения собраний – это обособленный юридический факт, имеющий свои последствия. Для решений собраний предусмотрены самостоятельные требования к форме, оформлению, предусмотрены совершенно другие основания признания их недействительными.

Такой подход имеет ряд как плюсов, так и минусов.

На первый взгляд, поднятые вопросы получили детальное регулирование в гражданском законодательстве, и, вероятно, данные нормы поспособствуют однообразному порядку принятия решений на собраниях. Кроме того, из содержания данных статей видно стремление законодателя ограничить количество необоснованных требований о признании решений недействительными без весомых обстоятельств.

В то же время признание решений собраний самостоятельным юридическим фактом влечет за собой невозможность применения по аналогии положений о сделках. Также в настоящий момент отсутствуют положения о том, какие последствия влечет за собой признание решения собрания недействительным. Можно ли в таком случае применять по аналогии статьи о последствиях недействительных сделок – вопрос. Ответ на него, возможно, даст судебная практика либо нормы специальных законов.

### *Литература*

1. Гражданское право: учебник / В.А. Бессонов и др.; под ред. М.В. Карпычева, А.М. Хужина. М.: ИД «Форум»: Инфра-М, 2010. 784 с.
2. Гражданское право: в 4 т.; т. 1: Общая часть: учебник / под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2006. 720 с.
3. Карпычев М.В. Решения собраний – новый юридический факт в гражданском законодательстве Российской Федерации // Юридическая наука и практика. 2013. № 23. С. 63-67.
4. Летута Т.В. Некоторые аспекты оспаривания решений общего собрания акционеров // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 7. С. 30-34.
5. О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 07.05.2013 № 100-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2327.
6. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 9 октября 2012 г. № 06АП-4476/2012 по делу № А04-4080/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 29 апреля 2009 г. по делу № А26-1007/2009 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Родионова О.М. О правовой природе решений собраний и их недействительности в германском и российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2012. № 5. С. 66-93.

## ПРАВИЛА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ В ЖУРНАЛ «АЛТАЙСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК»

Предоставляемая к изданию рукопись должна:

- по своему содержанию соответствовать приоритетным задачам журнала;
- содержать обоснование актуальности и четкую формулировку раскрываемой в работе проблемы, отражать проблему в названии работы;
- предлагать конкретные пути решения обсуждаемой проблемы, имеющие практическую значимость для образовательного процесса, научных разработок, деятельности правоохранительных органов.

Преимущественное право на публикацию имеют подписчики журнала.

Объем статьи – 6-15 машинописных страниц. Рукописи предоставляются в виде распечатки текста в 1 экз. и в электронном виде, подготовленного в редакторе Microsoft Word, на одной стороне листа формата А4 через полтора интервала, шрифтом Times New Roman, размер – 14. Поля на странице: слева и снизу – 25 мм, сверху – 20 мм, справа – 10 мм.

Допускается наличие рисунков, таблиц, диаграмм и формул по тексту.

Рисунки размещаются в тексте статьи в режиме группировки и даются отдельными файлами на электронном носителе (формат – TIFF или JPEG, режим – градиент серого или битовый, разрешение – 300 dpi). Обязательно наличие подрисуночных подписей, названий таблиц.

Диаграммы выполняются в формате Excel, без заливки, в черно-белом варианте.

Формулы выполняются в редакторе Microsoft Equation. Не допускается применения вставных символов Word.

В журнале принята затекстовая библиографическая ссылка. Затекстовая библиографическая ссылка оформляется как перечень библиографических записей, помещенный после текста документа.

Ссылки на цитируемую литературу даются в тексте цифрами в квадратных скобках, здесь же указываются цитируемые страницы: [1, с. 15; 2, с. 45]. Сам список литературы под заголовком «Литература» приводится после основного текста в алфавитном порядке (один пункт списка – одно наименование). Оформляется по ГОСТу Р 7.0.5-2008.

Каждая статья должна содержать:

- код универсальной десятичной классификации (УДК) (размещать перед статьей в левом верхнем углу листа);
- сведения об авторе на русском и английском языках (ФИО полностью, ученая степень, ученое звание, место работы, должность, контактные телефоны или адрес электронной почты);
- заголовок на русском и английском языках;
- аннотацию<sup>1</sup> на русском и английском языках (не более 450 знаков, включая пробелы);
- ключевые слова<sup>2</sup> на русском и английском языках.

Статья должна быть обязательно подписана автором (соавторами) следующим образом: «Статья вычитана, цитаты и фактические данные сверены с первоисточниками. Согласен на публикацию статьи в свободном электронном доступе».

---

<sup>1</sup> **Аннотация** – краткая характеристика издания: рукописи, статьи или книги. Аннотация показывает отличительные особенности и достоинства издаваемого произведения, помогает читателям сориентироваться в их выборе; дает ответ на вопрос, о чем говорится в первичном документе.

<sup>2</sup> **Ключевые слова** используются в информационно-поисковых системах (ИПС) для того, чтобы облегчить быстрый и точный поиск научно-технической информации. Техника выделения ключевых слов чрезвычайно проста: из так называемого первичного документа (книги, статьи и т.п.) выбрать несколько (обычно 5-15) слов, которые передают основное содержание документа. Эти ключевые слова составляют поисковый образ документа (ПОД). В большинстве современных автоматизированных ИПС, действующих в условиях промышленной эксплуатации, ПОД – это просто набор ключевых слов, представленных как существительные в начальной форме.



Для соискателей ученой степени кандидата наук: «Текст статьи согласован с научным руководителем». Далее – дата, ФИО руководителя, его подпись.

К статье прилагается:

- рецензия с оригинальной подписью и печатью (рецензент должен обладать ученой степенью кандидата или доктора наук, научным званием доцента или профессора);
- подписанный лицензионный договор о предоставлении права на использование материалов в двух экземплярах (договор подписывают все авторы статьи).

Идентичный вариант статьи высылается по электронной почте [altvest@buiimvd.ru](mailto:altvest@buiimvd.ru) или [nauka\\_bui@mail.ru](mailto:nauka_bui@mail.ru).

Все документы можно представить лично либо отправить одновременно в одном конверте (простым или заказным письмом без объявленной ценности) по адресу:

656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49,

Барнаульский юридический институт МВД России,

Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел,

журнал «Алтайский юридический вестник».

При получении рукописи проводится проверка на соответствие представленных материалов настоящим требованиям, сличаются печатный и электронный вариант. Если все документы оформлены правильно, рукописи присваивается регистрационный номер. В случае неправильного оформления документов материалы не публикуются.

К рассмотрению не принимаются работы, опубликованные в других изданиях.

Редакция рекомендует авторам проверять рукописи на сайте [antiplagiat.ru](http://antiplagiat.ru)

Мнение редакции может не совпадать с точкой зрения авторов публикаций. Воспроизведение материалов, полная или частичная перепечатка без письменного разрешения редакции преследуются по закону. Гонорар за публикации не выплачивается, статьи публикуются на безвозмездной основе.

Литературное редактирование текста авторской рукописи, корректорскую обработку и изготовление оригинал-макета осуществляет научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел БЮИ МВД России.

**Лицензионный договор № \_\_\_\_\_**  
**о предоставлении права на использование материалов**  
**(неисключительная лицензия)**

г. Барнаул

«\_\_» \_\_\_\_\_ 201 г.

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Барнаульский юридический институт МВД России», именуемое в дальнейшем «Издатель», в лице начальника института \_\_\_\_\_, действующего на основании Устава, с одной стороны, и \_\_\_\_\_, именуемый в дальнейшем «Автор», с другой стороны, именуемые в дальнейшем «Сторона / Стороны», заключили настоящий договор о нижеследующем.

1. По настоящему договору Автор на безвозмездной основе обязуется предоставить Издателю неисключительные права на использование статьи

\_\_\_\_\_  
(наименование, характеристика передаваемых Издателю материалов)

\_\_\_\_\_, именуемой в дальнейшем «Произведение», в обусловленных договором пределах и на определенный договором срок.

1.1. Автор гарантирует, что он обладает исключительными авторскими правами на передаваемое Издателю Произведение.

1.2. Автор гарантирует, что Произведение, права на использование которого переданы Издателю по настоящему Договору, является оригинальным произведением Автора.

1.3. Автор гарантирует, что данное Произведение никому ранее официально (т.е. по формально заключенному договору) не передавалось для воспроизведения и иного использования.

2. Автор предоставляет Издателю на весь срок действия исключительных прав на Произведение:

2.1. Право на воспроизведение Произведения (опубликование, обнародование, дублирование, тиражирование или иное размножение Произведения) без ограничения тиража экземпляров. При этом каждый экземпляр Произведения должен содержать имя автора Произведения.

2.2. Право на распространение Произведения любым способом.

2.3. Право на внесение изменений в Произведение (редакционную правку), не представляющих собой его переработку.

2.4. Право на использование метаданных (название, имя Автора, аннотации, библиографические материалы и пр.) Произведения путем распространения и доведения до всеобщего сведения, обработки и систематизации, а также включения в различные базы данных и информационные системы.

2.5. Право на доведение до всеобщего сведения.

2.6. Право переуступить на договорных условиях частично или полностью полученные по настоящему договору права третьим лицам без выплаты Автору вознаграждения.

2.7. Автор также предоставляет Издателю право хранения и обработки следующих своих персональных данных без ограничения по сроку:

- фамилия, имя, отчество;
- сведения об ученой степени;
- сведения об ученом звании;
- сведения о месте работы и занимаемой должности;
- контактная информация.

Персональные данные предоставляются для их хранения и обработки в различных базах данных и информационных системах, включения их в аналитические и статистические отчеты, создания обоснованных взаимосвязей объектов произведений науки, литературы и искусства с персональными данными и т.п.

3. Дата подписания Договора Сторонами является моментом передачи Издателю прав, указанных в настоящем Договоре.

4. Издатель обязуется соблюдать предусмотренные действующим законодательством авторские права, права Автора, а также осуществлять их защиту и принимать все возможные меры для предупреждения нарушения авторских прав третьими лицами.

5. Условия настоящего Договора и дополнительных соглашений к нему конфиденциальны и не подлежат разглашению.

6. Автор и Издатель несут в соответствии с действующим законодательством РФ юридическую ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по настоящему Договору.

6.1. Сторона, ненадлежащим образом исполнившая или не исполнившая свои обязанности по настоящему Договору, обязана возместить причиненный реальный ущерб.

7. Территория, на которой допускается использование прав на Произведение, не ограничена.

8. Все споры по Договору подлежат урегулированию путем переговоров, а в случае недостижения согласия в течение 30 рабочих дней споры подлежат разрешению в суде в соответствии с действующим законодательством РФ.

9. Настоящий Договор вступает в силу с момента подписания обеими Сторонами настоящего Договора и действует бессрочно.

10. Расторжение настоящего Договора возможно в любое время по обоюдному согласию Сторон с обязательным подписанием Сторонами соответствующего соглашения об этом.

11. Настоящий Договор составлен в двух экземплярах, имеющих одинаковое содержание и равную юридическую силу, по одному для каждой из Сторон.

12. Реквизиты Сторон

**Издатель**

**Автор**

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

ФИО

656038 г. Барнаул, ул. Чкалова, 49

Адрес

Паспортные данные

Дата рождения

**НАЧАЛЬНИК**

\_\_\_\_\_ /

/

\_\_\_\_\_ /

/

м.п.