

Алтайский юридический вестник

Научный журнал Барнаульского юридического института МВД России

№ 2 (26) 2019

Главный редактор:

Анохин Ю.В., д-р юрид. наук, доцент

Зам. главного редактора:

Плаксина Т.А., 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
Аничкин Е.С., д-р юрид. наук, доцент
Арыстанбеков М.А., д-р юрид. наук, доцент
Афанасьев В.С., д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист РФ
Баранов А.М., д-р юрид. наук, профессор
Бекетов О.И., доктор юрид. наук, профессор
Бучакова М.А., доктор юрид. наук, доцент
Васильев А.А., д-р юрид. наук, доцент
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
Ким Д.В., д-р юрид. наук, профессор
Князьков А.С., д-р юрид. наук, доцент
Кодан С.В., д-р юрид. наук, профессор
Корякин И.П., д-р юрид. наук
Кузьмина И.Д., д-р юрид. наук, доцент
Мазунин Я.М., д-р юрид. наук, профессор
Сизимова О.Б., д-р юрид. наук, доцент
Сумачев А.В., д-р юрид. наук, доцент
Филиппов П.М., д-р юрид. наук, профессор
Харитонов А.Н., д-р юрид. наук, профессор
Чечетин А.Е., д-р юрид. наук, профессор
Шарапов Р.Д., д-р юрид. наук, профессор
Шепель Т.В., д-р юрид. наук, профессор

Состав редакционной коллегии:

Арсенова Н.В., канд. юрид. наук, доцент
Белицкий В.Ю., канд. юрид. 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, доцент
Михалева Д.А., канд. юрид. наук, доцент
Овчинникова О.Д., канд. юрид. наук, доцент
Репьев А.Г., канд. юрид. наук
Репьева А.М., канд. юрид. наук
Семенюк Р.А., канд. юрид. наук, доцент
Сорокина А.Г., канд. юрид. наук, доцент
Чесноков А.А., канд. юрид. наук, доцент
Шкурихина Н.В., канд. юрид. наук, доцент
Шмидт А.А., канд. юрид. наук

Ответственный секретарь:

Жолобова Ю.С.

Редактура: О.Н. Татарниковой, Ю.С. Жолобовой

Компьютерная верстка: О.Н. Татарниковой

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
кандидата 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 и телефоны редакции, издателя,
типографии: 656038, Алтайский край, г. Барнаул,
Барнаульский юридический институт
МВД России,
ул. Чкалова, 49, (3852) 37-92-70, 37-91-49.
[www.http://vestnik.buimvd.ru](http://vestnik.buimvd.ru)
E-mail: altvest@buimvd.ru

Научно-исследовательский
и редакционно-издательский отдел.

Подписано в печать 03.06.2019.
Выход в свет 05.06.2019.
Заказ № 275. Формат 60x84/8.
Ризографирование.
Усл. п.л. 19,3. Тираж 90 экз.

© Барнаульский юридический
институт МВД России, 2019

Altai Law Journal

Science Journal of Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

№ 2 (26) 2019

Editor-in-Chief:

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

Deputy Editor-in-Chief:

Plaksina T.A., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor

Responsible for Issue:

Avdyushkin Ye.G.

Editorial Advisory Board:

Abyzov R.M., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor, Honored lawyer of Russia
Anichkin E.S., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor
Anisimov P.V., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor, Honored lawyer of Russia
Afanasiev V.S., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor, Honored lawyer of Russia
Arystanbekov M.A., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Baranov A.M., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Beketov O.I., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Buchakova M.A., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor
Chechetin A.E., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Filippov P.M., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Gerasimenko Yu.V., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor, Honored lawyer of Russia
Goncharov I.V., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Derishev Yu.V., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Kim D.V., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Kharitonov A.N., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Knjazkov A.S., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor
Kodan S.V., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Koryakin I.P., PhD. (Doctor of Juridical Sciences)
Kuzmina I.D., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor
Mazunin Ya.M., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Sizemova O.B., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor
Sumachev A.V., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor
Sharapov R.D., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Shepel T.V., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor
Vasiliev A.A., PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor

Editorial Review Board:

Arsenova N.V., PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Belitskij V.Yu., PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Bublik I.G., PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Chesnokov A.A., PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Galiev R.S., PhD. (Candidate of Juridical Sciences)
Ermakov S.V., PhD. (Candidate of Juridical Sciences)
Kruglikova O.V., PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Mikhaleva D.A., PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Ovchinnikova O.D., PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Repev A.G., PhD. (Candidate of Juridical Sciences)
Repeva A.M., PhD. (Candidate of Juridical Sciences)
Semenyuk R.A., PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Shkurikhina N.V., PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Shmidt A.A., PhD. (Candidate of Juridical Sciences)
Sorokina A.G., PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Executive Secretary:

Zholobova Yu.S.

Proofreading: O.N. Tatarnikova, Yu.S. Zholobova

Desktop publishing: O.N. Tatarnikova

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 Internal Affairs of Russia.
Uncontrolled price.

Address of editor, editor's and printing office: 656038, Altai territory, Barnaul, Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Chkalovstr., 49, (3852) 37-92-70, 37-91-49.
www. <http://vestnik.buimvd.ru>
E-mail: altvest@buimvd.ru

Research-evaluation and publishing department.

Passed for printing 03.06.2019.
Issue date 05.06.2019.
Order 275. Format 60x84/8.
Conventional printed sheets 19,3.
Issue 90 copies.

© Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2019

Содержание

Государственно-правовое регулирование общественных отношений

<i>Агафонов В.В.</i> Проблемы законодательной регламентации депутатского иммунитета в свете принципов народного представительства и разделения властей.....	7
<i>Аничкин Е.С., Серебряков А.А.</i> Система правовых принципов международного научного и научно-технического сотрудничества в Шанхайской организации сотрудничества.....	13
<i>Кацаева М.В.</i> Тенденции правового регулирования свободы вероисповедания в современном российском законодательстве	20
<i>Лоос Е.В.</i> Провокация сотрудников полиции	25
<i>Плетников В.С., Плетникова М.С.</i> Понятие «государство» в современной отечественной юридической науке.....	29
<i>Титова Е.А.</i> Нормативно-правовое регулирование правовой пропаганды в органах внутренних дел.....	35
<i>Тишаков М.П.</i> Деятельность местных органов власти Донбасса по противодействию аварийности на автотранспорте в середине XX в.	40
<i>Федулов Б.А., Калинин С.В., Левченко А.А.</i> Особенности правового регулирования деятельности органов внутренних дел при обеспечении режима чрезвычайного положения	47

Административное право и административный процесс

<i>Аврутин Р.Ю.</i> Применение информационных технологий в системе управления деятельностью дежурной части органа внутренних дел.....	52
<i>Бучакова М.А., Гайдуков А.А.</i> Пресечение полицией правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений	57
<i>Егорова Н.Э.</i> Законы субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка: проблемы правоприменения и пути решения	62
<i>Николаев А.Г., Греков Н.Н.</i> Административный надзор полиции.....	68

Уголовное право, криминология, уголовно-исполнительное право

<i>Байрамов Р.М.</i> Некоторые вопросы уголовно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел	72
<i>Ермакова О.В.</i> Понятие механизма преступного деяния и его значение для уголовно-правовой науки ..	76
<i>Плаксина Т.А., Матаева М.Х.</i> Спорные вопросы условий наступления и реализации уголовно-правовых последствий неуплаты судебного штрафа, назначенного в соответствии со ст. 76-2 УК РФ	80
<i>Розенко С.В.</i> Развитие института наказания в «Руководящих началах по уголовному праву РСФСР» 1919 г.: концептуальные и методологические аспекты	84
<i>Сидорова Е.З.</i> Криминологическая безопасность образовательных организаций: понятие и субъекты ..	89
<i>Щукин А.М., Щукина Г.А.</i> Приоритеты предупреждения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков	93

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

<i>Бандорина И.В.</i> Совершенствование оперативно-аналитической работы в подразделениях экономической безопасности и противодействия коррупции (на примере выявления признаков противоправной деятельности в сфере строительства)	99
<i>Боровиков А.П.</i> Взаимодействие следователя Следственного комитета Российской Федерации с органом дознания и иными организациями при проведении мероприятий по поиску трупа потерпевшего ..	104
<i>Васильев Э.А., Дьяченко Н.Н.</i> Предупреждение дискредитации сотрудников органов внутренних дел силами, средствами и методами оперативно-разыскной деятельности.....	108
<i>Задоров А.Г.</i> Характеристика материальных следов – носителей информации об обстоятельствах изготовления подложных документов	114
<i>Косенко А.М.</i> К вопросу о назначении судебной экспертизы в стадии возбуждения уголовного дела.....	119
<i>Хан А.Л., Биндюкова Т.С.</i> Особенности процессуального статуса обвиняемого в досудебном производстве Республики Казахстан	125

Гражданско-правовые отношения

<i>Гриценко В.В., Мазурин В.В.</i> Влияние цифровой экономики на правовое регулирование финансов: частноправовой аспект	130
<i>Кочнева А.А.</i> Природа защиты абсолютных правоотношений с множественностью лиц	134
<i>Минкина Н.И.</i> Проблема правового регулирования аттестации работников	139
<i>Сабына Е.Н., Мелкозерова С.В.</i> Проблемные вопросы регулирования отношений, связанных с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами	145
<i>Федоренко Г.Б.</i> К анализу законопроекта № 134447-7 об особом режиме рабочего времени – «ненормированном рабочем дне»	151

CONTENTS

STATE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS

<i>Agafonov V.V.</i> Problems of Legislative Regulation of Parliamentary Immunity Considering the Principles of Representation of People and Separation of Powers	7
<i>Anichkin E.S., Serebryakov A.A.</i> The System of Law Principles of International Scientific and Scientific-Technical Cooperation in the Shanghai Cooperation Organization.....	13
<i>Kaschaeva M.V.</i> The Basic Trends in the Legal Regulation of «Freedom of Religion» in Modern Russian Legislation.....	20
<i>Loos E.V.</i> Police provocation	25
<i>Pletnikov V.S., Pletnikova M.S.</i> Concept «State» in Modern Domestic Law Science.....	29
<i>Titova E.A.</i> Legal and Regulatory Framework of Legal Propaganda in the Internal Affairs Agencies.....	35
<i>Tishakov M.P.</i> The Activities of Local Authorities of Donbass for Accident Prevention in Vehicles in the Middle of the XX th Century	40
<i>Fedulov B.A., Kalinin S.V., Levchenko A.A.</i> Peculiarities of the Legal Regulation of the Activities of the Internal Affairs Agencies in Terms of Emergency	47

ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCESS

<i>Avrutin R.Yu.</i> Information Technologies Application in the Control System of the Activities of the Emergency Control Centre of the Internal Affairs Agencies	52
<i>Buchakova M.A., Gaidukov A.A.</i> Police Suppression of Offenses in the Family Law Matters	57
<i>Egorova N.E.</i> Laws of Constituent Entities of the Russian Federation in the Sphere of Protection of Public Order: Law Enforcement Issues and Solutions.....	62
<i>Nikolaev A.G., Grekov N.N.</i> Administrative Supervision by the Police.....	68

CRIMINAL LAW, CRIMINOLOGY, PENAL LAW

<i>Bayramov R.M.</i> Several Issues Related to the Criminal Legal Status of Employees of the Internal Affairs Agencies.....	72
<i>Ermakova O.V.</i> The Concept of the Mechanism of a Criminal Act and its Value for the Criminal Law Science	76
<i>Plaksina T.A., Mataeva M.Kh.</i> Disputable Issues on the Conditions of Offense and Implementation of Criminal and Legal Consequences of Non-Payment of a Court Fine, Assigned in Accordance with Criminal Rule 76-2 of the Criminal Code	80
<i>Rozenko S.V.</i> Development of Institute of Punishment in «Criminal Law Guidelines of the RSFSR», Issued in 1919: Conceptual and Methodological Aspects	84
<i>Sidorova E.Z.</i> Criminological Security of Educational Organizations: Concept and Subjects	89
<i>Shchukin A.M., Shchukina G.A.</i> Priorities for the Prevention of Crimes Related to Drug Trafficking	93

CRIMINAL PROCEDURE, CRIMINALISTICS, FORENSICS ENQUIRY, INVESTIGATIVE ACTIVITY

<i>Bandorina I.V.</i> Operational and Analytical Work Improvement in the Units of Economic Security and Anti-Corruption (Exemplified by Identification of Illegal Activities Indicia in the Sphere of Construction Industry).....	99
<i>Borovikov A.P.</i> Interaction of the Inspector of the Investigation Committee of the Russian Federation with the Agency of Inquiry and Other Organizations when Carrying out the Events for Searching a Victim's Corpse	104
<i>Vasiljev E.A., Dyachenko N.N.</i> Prevention of Discreditation of Law Enforcement Officers by Forces, Facilities and Methods of Active Search Methods	108
<i>Zadorov A.G.</i> Characteristics of Material Traces as Carriers of Information about the Circumstances of Forged Documents' Production	114
<i>Kosenko A.M.</i> On the Appointment of a Forensic Examination at the Stage of Initiating a Criminal Case	119
<i>Khan A.L., Bindyukova T.S.</i> Features of the Procedural Status of the Accused in the Pre-Trial Proceedings in the Republic of Kazakhstan	125

CIVIL LEGAL RELATIONS

<i>Gritsenko V.V., Mazurin V.V.</i> Impact of the Digital Economy on the Legal Regulation of Finance: Private Aspect	130
<i>Kochneva A.A.</i> The Nature of the Protection of Absolute Legal Relations with Plurality of Persons	134
<i>Minkina N.I.</i> Problem of Legal Regulation of Workers' Certification.....	139
<i>Sabyrna E.N., Melkozerova S.V.</i> Problem Issues of Regulation of Relations Associated with the Establishment, Implementation and Determination of Custody and Guardianship over Incapable or Partially Incapacitated Citizens	145
<i>Fedorenko G.B.</i> On the Analysis of the Draft Law No. 134447-7 on a Special Working Time Regime – «Non-Standard Work Day».....	151

Государственно-правовое регулирование общественных отношений

УДК 342.534.2

В.В. Агафонов, канд. юрид. наук

Институт государства и права Тюменского государственного университета

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕПУТАТСКОГО ИММУНИТЕТА В СВЕТЕ ПРИНЦИПОВ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

В статье раскрываются особенности законодательной регламентации иммунитета депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Дается оценка эффективности указанной гарантии в современных российских условиях, определяются требования, которым должна отвечать законодательная конструкция парламентского иммунитета.

Ключевые слова: правовой иммунитет, равенство перед законом, депутат, гарантии деятельности.



V.V. Agafonov, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)
Institute of State and Law of University of Tyumen

PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION OF PARLIAMENTARY IMMUNITY CONSIDERING THE PRINCIPLES OF REPRESENTATION OF PEOPLE AND SEPARATION OF POWERS

The article reveals the legislative regulation features of the immunity of deputies of the State Duma and the Federal Assembly of the Russian Federation. An assessment of the effectiveness of this guarantee in modern Russian conditions is given, and the requirements that the legislative construction of parliamentary immunity should meet are determined.

Key words: legal immunity, legal equity, deputy, guarantees of activity.

Как известно, практически во всех странах мира члены парламента обладают специальным правовым статусом, отличным от статуса рядовых граждан. Помимо специфических прав и обязанностей, особое правовое положение народных избранников обусловлено наличием дополнительных гарантий, призванных обеспечить беспрепятственное и эффективное осуществление депутатских полномочий.

К числу последних традиционно относятся самые разнообразные обеспечительные меры, а именно (если брать за основу классификации их функциональное предназначение) организационные и материально-финансовые гарантии, гарантии трудовых прав, а также депутатский иммунитет, получивший законодательное признание в большинстве стран мира.

Являясь исключением из принципа равенства всех перед законом, парламентский иммунитет имеет привилегированный характер и представляет собой самостоятельное юридическое средство государства, через которое оно наделяет народных представителей исключительным правом не подчиняться отдельным законам, освобождает от выполнения некоторых общих обязанностей. В депутатском иммунитете наиболее рельефно проявляется сочетание общественных и личных интересов, что обязывает законодателя проявлять особую «чуткость» в процессе правового оформления указанной гарантии, т.к. в противном случае она не будет соответствовать своему предназначению, станет не социально обоснованным исключением, а нарушением принципа равенства всех перед законом. В свою очередь, необходимым условием надлежащей законодательной регламентации иммунитета выступает соответствующее научно обоснованное представление о его природе, структуре, цели и пределах действия. Что же представляет собой парламентский иммунитет, и каким образом российское законодательство определяет его рамки?

Сразу следует отметить, что в отечественной литературе нет единого подхода к понятию и сущности рассматриваемого явления, чему в немалой степени способствует отсутствие легального определения иммунитета парламентариев. Так, некоторые авторы наряду с понятием депутатского иммунитета используют термин «неприкосновенность», не делая различий между ними [2, с. 584; 8, с. 19]. Другие в содержание иммунитета включают в качестве самостоятельных элементов депутатскую неприкосновенность и неотвеченность народных представителей [15, с. 28; 7, с. 96], которую, как правило, именуют индемнитетом [8, с. 19; 16, с. 100]. По мнению третьих, конституционно-правовую неприкосновенность следует рассматривать как наиболее широкое по объему понятие, включающее в себя иммунитет [3, с. 55].

Нельзя не признать, что в зависимости от правовых, идеологических и политических условий существуют различные законодательные подходы к решению вопроса о парламентском иммунитете, да и сама историческая эволюция рассматриваемого явления позволяет говорить о ее существенной трансформации. Тем не менее, на наш взгляд, необходимо выделять следующие элементы состава депутатского иммунитета: неприкосновенность, неотвеченность и свидетельский иммунитет. Каждый из них представляет собой самостоятельное правовое явление, отличное от других как по своей природе и функциональному предназначению, так и по особенностям законодательной регламентации.

Гарантия неприкосновенности представляет собой освобождение парламентария от уголовного или административного наказания через особый, усложненный порядок привлечения к юридической ответственности, предполагающий получение согласия на это соответствующей палаты парламента. Согласно исторической доктрине, получившей признание в континентальном праве, неприкосновенность имеет своей целью оградить народного избранника от политического давления через необоснованные обвинения со стороны исполнительных и судебных органов, а корни депутатской неприкосновенности берут свое начало в конституционном принципе разделения властей.

Отдельные авторы, говоря о понятии неприкосновенности, считают недопустимым возможность ее отождествления с освобождением от ответственности. Например, И.С. Романчук считает, что неприкосновенность депутата, «с одной стороны, позволяет устранить необоснованные обвинения в его адрес, а с другой – препятствует возможности уклониться от ответственности парламентариям, виновным в совершении правонарушений» [14, с. 11]. По его мнению, иное понимание неприкосновенности повлечет за собой не обоснованность возможного обвинения, а безответственность депутата.

Такой подход вызывает сомнения, т.к. основан на содержании, а не на сущности исследуемой гарантии. Содержание неприкосновенности составляют особые процессуальные правила, отличные от общих, но нельзя не признать, что нормы процессуального права – это нормы служебного, вспомогательного характера, чья задача состоит в выявлении материального правоотношения ответственности, выступающего в качестве первичного для процессуальной формы. Таким образом, все процедурные правила имеют одну цель – реализацию ответственности, как это определено материальным правом.

Неприкосновенность депутатов можно рассматривать как установленные законом «барьеры», предусмотренные в целях обеспечения непредвзя-

того и обоснованного обвинения. И безусловно, мы можем говорить об освобождении от юридической ответственности парламентария, если указанные «барьеры» не преодолены. Как справедливо отмечает А.Г. Кибальник, «иммунитет представляет собой обстоятельство, в силу которого человек должен освобождаться от уголовной ответственности, ведь преодоление иммунитета позволяет уголовной ответственности наступить на общих основаниях» [4, с. 90-91]. В конце концов, если законодатель допускает возможность незаконного обвинения, почему мы не можем представить обратную ситуацию, когда совершивший преступление парламентарий избегает ответственности через решение палаты?

В то же время неприкосновенность представляет собой именно гарантию депутатской деятельности, а не личную привилегию народного избранника, что предполагает ее четко ограниченные рамки. На практике относительный характер гарантии неприкосновенности реализуется через законодательные положения, предусматривающие:

1) ограниченный срок действия – неприкосновенность ограничена периодом действия депутатского мандата;

2) ограниченную сферу действия – она распространяется только на деяния, связанные с осуществлением депутатских полномочий;

3) возможность лишения неприкосновенности парламентария через решение палаты.

Именно такое представление о парламентской неприкосновенности получило юридическое оформление в большинстве стран мира, в т.ч. и в России. Изначально основы неприкосновенности депутатов Государственной Думы нашли отражение в ст. 98 Конституции РФ, согласно которой парламентарии обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для безопасности других людей.

В дальнейшем конституционные формулировки были продублированы в федеральном законе о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее – Закон о статусе депутата), который, помимо всего прочего, значительно расширил пределы действия депутатской неприкосновенности. Согласно его ныне действующей редакции, члены парламента не могут быть привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке [11]. При этом неприкосновенность ограничена действиями депутата, связанными с осуществлением им своих полномочий. Отсюда

следует, что законодатель допускает возможность административного или уголовного преследования парламентария в общем порядке, но в любом случае дело не может быть передано в суд без согласия нижней палаты.

Не останавливаясь на детальном анализе особенностей законодательных формулировок, отметим, что институт неприкосновенности российских парламентариев неоднократно подвергался оценке Конституционным Судом РФ на предмет соответствия Основному Закону и в целом имеет довольно спорный и дискуссионный характер. Принимая во внимание эти обстоятельства, выделим лишь наиболее существенные недостатки.

Во-первых, крайне спорным выглядит мнение отдельных авторов о том, что правонарушений, связанных с исполнением депутатских полномочий, почти не бывает [13, с. 340-341]. Представляется, что как раз наоборот, практически любые действия парламентария во время исполнения депутатского мандата можно подвести под «действия, связанные с осуществлением полномочий», что, в свою очередь, указывает на необходимость дополнительной правовой регламентации. Закон же об этом «молчит», вследствие чего на практике органы правопорядка во всех случаях возбуждения дела или предъявления народному избраннику обвинения запрашивают на это согласие палаты, независимо от того, о каком по своему характеру преступном деянии идет речь. В то же время можно ли с уверенностью утверждать, что пособничество в растрате, мошенничество и воспрепятствование осуществлению правосудия, а именно такие преступления в свое время вменялись отдельным парламентариям и были предметом рассмотрения в Государственной Думе, представляют собой действия, связанные с осуществлением депутатских полномочий?

Во-вторых, действующий закон с его неоправданно сложной процедурой привлечения к ответственности депутатов вступает в правовую коллизию с другими законодательными актами. В частности, УПК РФ не содержит положений, аналогичных ч. 5 ст. 19 Закона о статусе депутата, согласно которому дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Интересно, что ранее такое требование содержалось в ст. 451 УПК РФ, однако в дальнейшем было исключено из содержания кодекса, что по логике вещей должно влечь за собой соответствующие изменения в иных правовых актах.

Вызывает вопросы и норма ч. 3 ст. 20 Закона о статусе депутата, которая гласит, что при отсутствии согласия Государственной Думы на привлечение к ответственности парламентария дело в отношении него подлежит прекращению. Справедливо, на наш

взгляд, утверждение о том, что в таких случаях дело должно быть не прекращено, а приостановлено [17, с. 73]. Кроме того, в случае реализации указанного положения правоприменители сталкиваются с дополнительным основанием освобождения от уголовной ответственности и прекращения уголовного преследования, не предусмотренным ни Уголовным, ни Уголовно-процессуальными кодексами РФ.

В-третьих, существенным недостатком законодательной регламентации неприкосновенности отечественных парламентариев является сложившийся порядок вступления в силу решения Думы о снятии иммунитета. На первый взгляд, здесь нет никаких «подводных камней». Согласно ст. 6 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» парламентские акты вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен иной порядок [10]. В свою очередь, постановления Государственной Думы о лишении неприкосновенности ее депутатов вступают в силу со дня их принятия [9].

Однако все не так просто, ведь решение органа государственной власти, коим является Госдума, может быть обжаловано в Верховном Суде РФ. Возникает вопрос – продолжает ли распространяться на народного избранника гарантия неприкосновенности в пределах трехмесячного срока, в течение которого согласно процессуальному законодательству возможно обращение в суд, или в случае такого обращения – до вступления судебного решения в силу? Если исходить из понимания истинной природы депутатского иммунитета, то логично предположить, что нет, не распространяется. Ведь в первую очередь цель предоставления указанной гарантии состоит в необходимости обеспечения подлинной независимости законодательной власти, должной реализации принципа разделения властей. Но отечественная практика идет по другому пути – оказывается, что иммунитет парламентариев продолжает действовать даже в случае лишения народного избранника депутатского мандата! Именно такое толкование законодательных положений о неприкосновенности дал Конституционный Суд РФ в 2012 г., указав, что «иное означало бы возможность еще до разрешения судом вопроса о правомерности принятого Государственной Думой решения о прекращении полномочий депутата его задержания, ареста, обыска, личного досмотра не в специальном, а в обычном порядке, чем подрывались бы гарантии статуса парламентария, прежде всего принцип неприкосновенности» [12]. Такая позиция представляется более чем спорной, т.к. создается парадоксальная ситуация, когда народный избранник, не имея депутатского статуса,

продолжает пользоваться элементами этого статуса, а иммунитет парламентария защищает его буквально от всех субъектов права и правоотношений, включая и сам парламент!

Эти, а также иные недостатки дают основание утверждать, что ныне действующий вариант законодательного регулирования депутатской неприкосновенности далек от идеала и подлежит дальнейшему совершенствованию.

Еще одним элементом в структуре иммунитета выступает неответственность парламентариев. В конституционном праве данная гарантия традиционно определяется как предоставление депутату полной свободы слова и действий (участия в дебатах, обращения с запросами, голосования и др.), осуществляемых в парламенте [1, с. 22; 6, с. 314-317]. В отличие от неприкосновенности, основу которой составляет принцип разделения властей, депутатская неответственность базируется в первую очередь на идее о ценности народного представительства, праве народа быть услышанным через своих избранников, на исторически сложившейся в общем праве и получившей в дальнейшем признание в большинстве развитых стран доктрине «свободы речей и дебатов» [5, с. 128].

Этим обусловлены особенности гарантии неответственности как самостоятельной составляющей парламентского иммунитета, а именно то, что она, в отличие от неприкосновенности, имеет абсолютный, бессрочный и ярко выраженный функциональный характер. Отметим, что в российском праве термин «неответственность» отсутствует, а в научной литературе, как было отмечено выше, зачастую подменяется понятием «индемнитет». Однако анализ Закона о статусе депутата дает основание выделять институт неответственности в механизме гарантий российского парламентария, хотя и в несколько специфическом его понимании.

Согласно ч. 6 ст. 19 Закона о статусе депутата народные избранники не привлекаются к юридической ответственности за свои выступления и голосование, имевшие место в ходе заседаний Государственной Думы, а также за другие действия, соответствующие статусу члена парламента, в т.ч. после сложения полномочий. Если при этом депутатом будут допущены какие-либо правонарушения (закон прямо говорит о публичных оскорблениях и клевете, хотя перечень является открытым), административное или уголовное преследование возможно только в случае лишения неприкосновенности [11].

Действие в том числе по истечении срока полномочий, усложненный процессуальный порядок уголовного и административного производства, распространение в первую очередь на выражение мнения и голосование депутатов позволяют утверждать, что

в законе речь идет именно о неответственности как самостоятельной гарантии более высокого по сравнению с неприкосновенностью порядка.

При этом нельзя не признать, что законодательная конструкция парламентского иммунитета в целом страдает отсутствием четких границ между его структурными составляющими, вследствие чего гарантия неприкосновенности получила неоправданно широкое толкование, а неответственность приобрела нехарактерные для нее черты. Это вызывает ряд претензий к действующему варианту правового регулирования депутатской неответственности.

Самой существенной проблемой является то, что «свобода речей и дебатов» не распространяется на случаи нарушения закона со стороны депутата. С одной стороны, это вполне логично и обоснованно с учетом конституционного принципа равенства всех перед законом. С другой стороны, российские парламентарии наделены свободным мандатом и не несут политической ответственности перед избирателями, кроме того, в Законе о статусе депутата прямо говорится, что неответственность распространяется именно на уголовно и административно наказуемые деяния. Возникает логический вопрос, а в чем, собственно, практический смысл предоставления такой гарантии?

Как правило, в случаях с клеветой или оскорбительными высказываниями факт нарушения, допущенного определенным лицом, является очевидным. Это означает, что каждый раз при поступлении запроса от Генерального прокурора РФ Государственная Дума должна лишать неприкосновенности своего представителя, т.к. у нее нет оснований для отказа, а гарантирующая мера сводится к исключительно формальным препонам в процессе привлечения к ответственности, что, в свою очередь, нивелирует реальное значение иммунитета за «сказанное и сделанное».

В то же время лишив себя должной защиты и возможности свободно выражать мнение и голосовать в стенах парламента, законодатель распространил неответственность на «другие действия, соответствующие статусу депутата», не объяснив при этом, чем подобные действия отличаются от действий, связанных с осуществлением депутатских полномочий. Парадоксальным следствием такого правового решения стало наличие в одной статье закона двух норм, фактически дублирующих друг друга! На выходе приходится констатировать, что, несмотря на свой внешне демократический «фасад», на практике депутатский иммунитет порождает безответственность народных избранников.

Подводя итог всему вышеизложенному, отметим, что на законодательном уровне необходимо зафиксировать четкий «водораздел» между неприкосновенностью и неответственностью депутатов. Гарантия неответственности должна иметь абсолютный характер и предусматривать полное освобождение депутата от уголовного и административного преследования, кроме возможности привлечения к дисциплинарной ответственности, что, в свою очередь, предполагает детальную проработку в Регламенте Государственной Думы адекватной системы дисциплинарных санкций. В то же время действие гарантирующих мер должно быть ограничено реализацией депутатских прав и осуществлением обязанностей в стенах парламента, т.е. связано с функциональной, в первую очередь законотворческой, деятельностью палаты. Представляется, что именно такая законодательная конструкция позволит гарантии неответственности в полной мере реализовать свой положительный потенциал, создаст реальные предпосылки для реализации на практике идеи о народном представительстве и обеспечит статусное право народных избранников в законной форме отстаивать свои взгляды и убеждения.

Литература

1. Агафонов В.В. «Свобода речей и дебатов» российского парламентария и ее законодательное обеспечение // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 2. С. 129-136.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2003. 816 с.
3. Карасев А.Т. Депутатская неприкосновенность – важнейший элемент системы средств обеспечения депутатской деятельности // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. № 1. С. 52-57.
4. Кибальник А.Г. Иммунитет в уголовном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 194 с.
5. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII-XIX вв.: Англия, США, Франция, Италия, Германия: сборник документов / под ред. профессора П.Н. Галанзы. М., 1957. 588 с.
6. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1: Конституционное право. 2-е изд. СПб., 1910. 479 с.
7. Макарова З.В., Конева Н.С. Категория «иммунитет» в конституционном праве России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 20. Вып. 30. С. 94-99.
8. Малько А.В. Правовые иммунитеты // Правоведение. 2000. № 6. С. 11-22.
9. О даче согласия на лишение неприкосновенности депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Михеева Олега Леонидовича для возбуждения уголовного дела и привлечения

его в качестве обвиняемого: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 19 февраля 2013 г. № 1786-6 ГД // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 800.

10. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801; 2017. № 27. Ст. 3945.

11. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 2018. № 53 (Ч. I). Ст. 8487.

12. По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П // Собрание законодательства РФ. № 1. 2013. Ст. 78.

13. Петрухин И.Л. Человек и власть (в сфере борьбы с преступностью). М., 1999. 392 с.

14. Романчук И.С. Институт неприкосновенности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. 19 с.

15. Руднев В.И. Иммунитеты в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. 1996. № 8. С. 28-29.

16. Сапельцева Н.С. Иммунитеты в конституционном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. 224 с.

17. Чувилев А., Агаев Ф. Проблемы реализации конституционного принципа равенства всех перед законом и судом в уголовном судопроизводстве // Уголовное право. 1999. № 2. С. 71-73.

УДК 341

Е.С. Аничкин, доктор юрид. наук, доцент
Алтайский государственный университет
E-mail: rrd231@rambler.ru;

А.А. Серебряков
Алтайский государственный университет
E-mail: goodwrong@gmail.com

СИСТЕМА ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНОГО И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА¹

Укрепление международного научного и научно-технического сотрудничества в современных условиях рассматривается в качестве одного из основных факторов устойчивого развития государства и фундамента для становления экономики инновационного типа. При этом сфера международного научного и научно-технического сотрудничества позиционируется авторами в качестве самостоятельной отрасли международного публичного права. Отмечается значительный потенциал Шанхайской организации сотрудничества в сфере развития регионального международного научного и научно-технического партнерства. Подробно анализируется нормативная правовая база Шанхайской организации сотрудничества и иные международные акты. Авторы предлагают систему указанных принципов, состоящую из трёх ключевых компонентов.

Ключевые слова: международное научное и научно-техническое сотрудничество, отрасль международного публичного права, Шанхайская организация сотрудничества.



E.S. Anichkin, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor
Altai State University
E-mail: rrd231@rambler.ru;

A.A. Serebryakov
Altai State University
E-mail: goodwrong@gmail.com

THE SYSTEM OF LAW PRINCIPLES OF INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC-TECHNICAL COOPERATION IN THE SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION

Strengthening international scientific and scientific-technical cooperation in modern conditions is considered as one of the main factors for the sustainable development of the state and the foundation for the development of the economy of an innovative type. At the same time, the sphere of international scientific and scientific-technical cooperation is positioned by the authors as an independent branch of international public law. The significant potential of the Shanghai Cooperation Organization in the development of regional international scientific and scientific-technical partnership is noted. The regulatory legal framework of the Shanghai Cooperation Organization and other international instruments are analyzed in detail in order to determine the principles of the legal regulation of scientific and scientific-technical cooperation of regional international organizations. The authors propose a system of these principles, including the basic principles of international law (lex generalis), sectoral principles of legal regulation of international scientific and scientific-technical cooperation (lex specialis), interior principles of legal regulation of international scientific and scientific-technical cooperation (lex internus).

Key words: international scientific and scientific-technical cooperation, branches of international public law, Shanghai Cooperation Organization.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ (научный проект № 18-29-15011 «Принципы, источники и особенности правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества и международной интеграции в области исследований и технологического развития в России и зарубежных странах Шанхайской организации сотрудничества»).

Развитие и углубление научного и научно-технического сотрудничества между государствами играют важную роль в решении глобальных задач, стоящих перед человечеством. Многие государства прилагают усилия для развития на паритетной основе международного научного и научно-технического сотрудничества в рамках региональных межгосударственных объединений.

В этой связи особую роль играют принципы правового регулирования научного и научно-технического сотрудничества. Они не только закладывают фундамент для последующей разработки международно-правовой нормативной базы, но и могут служить основными началами для национального законодательства государств – членов региональных международных организаций по вопросам правового регулирования научного и научно-технического сотрудничества. Предварительно заметим, что в наднациональном правовом регулировании международного научного и научно-технического сотрудничества встречается немало пробелов, в связи с чем принципы такого сотрудничества обретают важное практическое значение.

Качественное развитие системы правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества в общемировом масштабе во многом определяется степенью её разработанности на региональном уровне сотрудничества. Представляется, что построение единой глобальной системы международного научного и научно-технического партнерства сдерживается нарастающим трендом многополярности в социально-экономической и политической сферах жизни мирового сообщества. В последние годы научное и научно-техническое сотрудничество активно развивается в рамках региональных объединений развивающихся стран, к которым относятся такие крупные государства, как Россия и Китай. В долгосрочной перспективе развитие научного и научно-технического партнерства в региональных организациях с их участием способно составить достойную конкуренцию западноевропейским объединениям в аналогичной сфере.

По нашему мнению, большой потенциал заложен в развитии научных и научно-технических связей в рамках Шанхайской организации сотрудничества (далее – ШОС), участниками которой наряду с другими странами являются Россия и Китай. Однако данное направление сотрудничества между государствами – членами ШОС только формируется.

По нашему мнению, следует вести речь о трех уровнях правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества, в основе каждого из которых заложены определенные правовые принципы.

Первый уровень составляют основные принципы международного права (*lex generalis*). Они закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций (Устав ООН) [12] и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. (Декларация 1970 г.) [2].

Ко второму уровню следует отнести отраслевые принципы международного права (*lex specialis*). Хотя в настоящее время такой сегмент международного права, как международное научное и научно-техническое сотрудничество, недостаточно изучен и регламентирован, все же анализ нормативных договоров и актов в данной области позволяет говорить о наличии отраслевых начал правового регулирования данных отношений.

Третий уровень представлен внутриотраслевыми принципами правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества. Данные принципы закрепляют юридическую основу нормативной регламентации отдельных направлений и компонентов научной и научно-технической коллаборации.

Как обоснованно отмечает профессор Вольфганг Граф Витцтум, «основные принципы международного права закреплены в Уставе ООН и стали обязательными для всех... Они способствуют разъяснению сущности и действия международного права» [4, с. 47].

Безусловно, далеко не все **основные принципы международного права** оказывают непосредственное или достаточно значимое воздействие на сферу международного научного и научно-технического сотрудничества. Из всех перечисленных в статье 2 Устава ООН и Декларации 1970 г. принципов определенное отношение к рассматриваемой сфере имеют: принцип добросовестного выполнения государствами принятых на себя обязательств; принцип суверенного равенства государств; принцип уважения прав человека; принцип сотрудничества государств.

Несмотря на универсальный характер вышеприведенных принципов, возникает вопрос об их проецировании на сферу правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества.

Принцип суверенного равенства государств согласно Декларации 1970 г. включает в себя несколько элементов, однако применительно к взаимодействию в области науки и техники обратим внимание только на некоторые из них. Прежде всего, рассматриваемый принцип предполагает юридическое равенство государств. В литературе по этому поводу отмечается, что, вступая в договорные отношения, государства могут создавать по отношению друг к

другу права и обязанности, которых нет у других государств, а также могут на добровольной основе ограничить свои права [7, с. 52]. Принцип суверенного равенства актуален и в связи с участием государств в международных организациях [15, р. 291]. Данный принцип упоминается в преамбуле Соглашения между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. [9].

Принцип добросовестного выполнения государствами принятых на себя обязательств (*pacta sunt servanda*) в его широком понимании, содержащемся в Декларации 1970 г., предполагает не только соблюдение государствами обязательств, вытекающих из Устава ООН, но и означает, что правила и обязательства, содержащиеся в ратифицированных международных соглашениях, считаются необходимыми к исполнению, подлежат различным защитам или исключениям и не должны игнорироваться при изменении предпочтений [18, р. 122]. Указанный принцип находит, например, свое отражение в ст. 2 Хартии ШОС 2002 г., где отмечается, что принцип добросовестного выполнения обязательств распространяется на обязательства, вытекающие из всех документов, принятых в рамках ШОС [8]. Следовательно, он распространяется и на документы ШОС, регламентирующие сферу научного и научно-технического сотрудничества.

Принцип уважения прав человека, хотя прямо не закреплен в Уставе ООН и не упомянут в Декларации 1970 г., однако пронизывает практически все основные международные документы о правах человека. Из содержания данного принципа вытекает и сформулированный во Всеобщей декларации прав человека запрет на дискриминацию (ст. 7) [1]. Еще одно проявление принципа уважения прав человека в сфере науки можно обнаружить через призму ст. 27 Всеобщей декларации прав человека. В ней, помимо прочего, закрепляется право каждого свободно участвовать в научном прогрессе и право на защиту моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных трудов авторов. Таким образом, заключая соглашения в сфере научного и научно-технического сотрудничества, договаривающиеся государства должны уважать и обеспечивать соблюдение прав ученых, вовлеченных в международные научные и технологические проекты. В частности, в Стратегии развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года отмечается, что расширение связей, в т.ч. в сфере науки, предполагает развитие контактов между людьми [10]. Данное положение может быть рассмотрено как проявление недискриминационного подхода к развитию международного научного и научно-технического сотрудничества.

Принцип сотрудничества государств в литературе по международному праву рассматривается в качестве связующего звена между иными основными принципами международного права [7, с. 68]. Декларация 1970 г. подчеркивает необходимость сотрудничества в области науки и техники и содействия прогрессу в мире в области культуры и образования [2]. Данный принцип представляется особенно актуальным для государств – участников ШОС, которые во многом благодаря совместным усилиям способны за счет развития инноваций в рамках международного научного и научно-технического сотрудничества обеспечить себе устойчивый экономический рост. В частности, в Соглашении между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве, заключенном в Бишкеке 13 сентября 2013 г., предусматривается развитие такого сотрудничества (ст. 1, 2) [9].

Дальнейшая конкретизация *lex generalis* в сфере правового регулирования регионального научного и научно-технического сотрудничества осуществляется посредством отраслевых принципов международного права (*lex specialis*).

Для выделения **отраслевых принципов международного научного и научно-технического партнерства** прежде всего следует остановиться на вопросе о месте правовых норм, регулирующих рассматриваемую сферу общественных отношений, в системе международного права. Проблема заключается в том, что в правовой доктрине научно-техническое сотрудничество, как правило, рассматривается в качестве составной части международного экономического права [6, с. 604]. Вместе с тем некоторые авторы отмечают, что научно-техническое сотрудничество является особым видом межгосударственных взаимоотношений, в то время как экономическое взаимодействие государств представляет собой прежде всего разновидность торговых отношений [11, с. 335]. Отчасти подобный подход можно наблюдать и в литературе по международному экономическому праву. Так, в работах Ignaz Seidl-Hohenveldern *International Economic Law* [19] и Matthias Herdegen *Principles of International Economic Law* [17] международное научное и научно-техническое сотрудничество как составная часть международного экономического права не рассматривается.

Однако в настоящее время вопрос о месте международного научного и научно-технического сотрудничества в системе международного публичного права недостаточно исследован. Необходимо отметить, что для международного права, как и для любой иной сферы правового регулирования, характерна фрагментация, в результате которой формируются новые области, в регулировании которых заинтере-

совано общество [3, с. 6]. В качестве основных причин фрагментации международного права профессор G. Hafner называет стремительное распространение международных правил; усиливающуюся политическую раздробленность; регионализацию международного права; специализацию международных правил [16, р. 849-850].

Как правило, определение отрасли в международном праве представляет собой нелегкую задачу, т.к. до настоящего времени не сформулированы общепризнанные четкие критерии и параметры отрасли права. Под отраслью международного права, по мнению Д.И. Фельдмана, следует понимать «совокупность согласованных юридических норм, регулирующих более или менее автономно международные отношения определенного вида, совокупность, характеризуемую соответствующим предметом правового регулирования, качественным своеобразием, существование которой вызывается интересами международного общения» [13, с. 47]. Соглашаясь с данной точкой зрения, продемонстрируем наличие у международного научного и научно-технического сотрудничества черт, необходимых для признания за данной сферой статуса самостоятельной отрасли права.

Первая черта предполагает регулирование международных отношений определенного вида. По нашему мнению, однородность вышеуказанных отношений заключается в том, что все они предполагают развитие сотрудничества между государствами с целью проведения совместных научных исследований и научно-технических разработок, а также развитие устойчивых связей между национальными научными сообществами. Складывающаяся система международного сотрудничества в области науки и техники включает такие взаимосвязанные элементы, как «международные научные связи, направленные на решение теоретических и экспериментальных задач фундаментальной и прикладной науки, и международные технические и технологические связи, подготовку кадров; международное содействие выполнению отдельных работ и созданию технологических процессов; обеспечение безопасного использования достижений научно-технического прогресса» [5, с. 201].

Вторая черта представляет собой наличие заинтересованности в правовом регулировании соответствующих отношений в международном сообществе. По нашему мнению, о такой заинтересованности свидетельствует как наличие международных актов, ориентированных на правовое регулирование исключительно вопросов международного научного и научно-технического сотрудничества (например, Соглашение между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о

научно-техническом сотрудничестве 2013 г.), так и появление в международных организациях структур и подразделений, занимающихся развитием межгосударственного научного и научно-технического партнерства (например, Совещание руководителей министерств и ведомств науки и техники ШОС).

Исходя из изложенного, в настоящее время можно рассматривать международное научное и научно-техническое сотрудничество в качестве обособленной отрасли международного публичного права.

Вместе с тем ряд отраслевых принципов международного экономического права гармонично встраивается в систему правового регулирования международной научной коллаборации. В частности, речь идет о таких принципах, как принцип свободы выбора форм организации внешнеэкономических связей; принцип взаимной выгоды [6, с. 370-371]. Проявление указанных принципов можно обнаружить в международных соглашениях о научном и научно-техническом сотрудничестве ШОС. Так, принцип свободы выбора форм организации внешнеэкономических связей, подстраиваясь под сферу научного и научно-технического сотрудничества, трансформируется в **принцип свободы выбора форм организации научных связей** и описывается в ст. 2 Соглашения между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. В ней содержится не только открытый перечень форм международного научно-технического сотрудничества, но и возможность выбора как двусторонней, так и многосторонней основы сотрудничества [9]. Примером закрепления **принципа взаимной выгоды** могут служить положения Хартии ШОС 2002 г. [14] и Стратегии развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 г. [10], устанавливающие, что принцип взаимной выгоды пронизывает все сферы сотрудничества в рамках ШОС, в т.ч. и инновационную сферу, непосредственно связанную с научным и научно-техническим партнерством.

Отдельного внимания заслуживает такой отраслевой принцип, как **принцип соблюдения национальных интересов**. На примере данного принципа представляется возможным подробно проследить его конкретизацию в текстах международных актов по вопросам международного научного и научно-технического сотрудничества. В рамках ШОС применение принципа соблюдения национальных интересов проявляется в Соглашении между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г.: в соответствии с национальным законодательством государств – членов ШОС осуществляется развитие научно-технического сотрудничества (ст. 1, 2), обеспечивается охрана прав на результаты интеллекту-

альной деятельности, полученные в ходе научно-технического сотрудничества [9].

Сфера международного научного и научно-технического сотрудничества включает несколько **основных компонентов (институтов), составляющих внутреннее содержание отрасли**, в каждом из которых можно выделить собственные основные начала правового регулирования соответствующих отношений, именуемые, по нашему предложению, *lex internus*¹.

Думается, такими основными компонентами можно считать:

- обмен научной и научно-технической информацией;
- финансирование научного и научно-технического сотрудничества;
- права на результаты научной деятельности и технологии, полученные по результатам научного и научно-технического сотрудничества;
- разработка программ международного научного, технологического и инновационного развития;
- статус субъектов совместной международной научной и научно-технической деятельности.

К сожалению, не все вышеуказанные компоненты должным образом развиты и регламентированы в документах ШОС, которой ещё предстоит развивать научное и научно-техническое сотрудничество по данным направлениям. Однако это обусловлено объективными причинами, т.к. ШОС объединяет в том числе государства, не имеющие длительной истории тесного научного и научно-технического взаимодействия, а нормативная база для его развития стала формироваться только с 2013 г. (принятие Соглашения между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г.).

В частности, в таких сферах, как обмен научной и научно-технической информацией, финансирование научного и научно-технического сотрудничества, определение статуса субъектов совместной международной научной и научно-технической деятельности, пока еще отсутствует специальное правовое регулирование в рамках ШОС. Тем не менее необходимость развития и углубления сотрудничества по данным направлениям осознается государствами – участниками ШОС и находит свое отражение, например, в Стратегии развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 г. [10].

В отношении прав на результаты научной деятельности и технологии, полученные по результатам научного и научно-технического сотрудничества, важным является вопрос о принципах правового регулирования их распределения. Анализ Соглашения между правительствами государств – членов Шан-

хайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. также позволяет говорить о закреплении в данном документе принципа надлежащей охраны объектов интеллектуальной собственности, созданных в результате международного научного и научно-технического сотрудничества (ст. 3) [9].

С целью разработки эффективных региональных программ международного научного, технологического и инновационного развития необходимо соблюдение таких внутриотраслевых принципов, как обеспечение оптимальной пропорциональности на основе выделения ведущих звеньев; взаимодополняемость международных региональных программ по отношению к национальным программам в научно-технической и инновационной сферах; совместимость и согласованность с основными международными программами инновационного развития. Кроме перечисленного, Соглашение между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. содержит отсылку к принципу согласованности научно-технических программ и проектов [9].

Игнорирование вышеуказанных принципов может обернуться тем, что региональное научное и научно-техническое сотрудничество может отстать от мировых тенденций развития науки и техники и выступить в качестве фактора, сдерживающего инновационное развитие государств – участников соответствующих региональных объединений.

Таким образом, внутриотраслевые принципы (*lex internus*) насыщают и задают вектор развития правового регулирования отдельных компонентов международного научного и научно-технического сотрудничества, что представляется особенно важным при углублении научной и технической коллаборации ШОС на начальных этапах развития интеграционных процессов.

На основании вышеизложенного следует констатировать, что правовое закрепление принципов международного научного и научно-технического сотрудничества обладает сложной трехуровневой структурой. Первый уровень представлен основными принципами международного права (*lex generalis*), среди которых: принцип добросовестного выполнения государствами принятых на себя обязательств; принцип суверенного равенства государств; принцип уважения прав человека; принцип сотрудничества государств. Данные принципы носят фундаментальный характер и могут быть применены даже при отсутствии их прямого упоминания в документах региональных организаций по вопросам научного и научно-технического сотрудничества. Они также служат ориентиром для формулирования

¹ От лат. *internus* – внутренний.

основных положений в сфере международного научного и научно-технического сотрудничества. Однако *lex generalis* достаточно абстрактны, в связи с этим возникает необходимость их конкретизации на отраслевом уровне. Так, например, общий принцип суверенного равенства находит свое дальнейшее развитие в рамках *lex specialis* в принципе соблюдения национальных интересов.

Ко второму уровню принципов относятся отраслевые принципы международного права (*lex specialis*). С учетом того, что международное научное и научно-техническое сотрудничество является производным от отрасли международного экономического права, в качестве основных отраслевых начал следует рассматривать: принцип свободы выбора форм организации научных связей; принцип взаимной выгоды от участия в программах и проектах международного научного и научно-технического сотрудничества; принцип предоставления национального режима для субъектов, участвующих в реализации совместных научных и научно-технических проектов; принцип свободы научных исследований; принцип научно-технического содействия, равноправия и недискриминации в научно-технических связях; принцип эквивалентности при обмене научно-техническими достижениями; принцип соблюдения национальных интересов при участии в международном научном и научно-техническом сотрудничестве.

Вместе с тем сложная система отношений в сфере международного научного и научно-технического сотрудничества предполагает наличие специальных компонентов (институтов). В этом случае *lex specialis* способны эффективно регулировать вопросы взаимодействия между подобными компонентами, однако их недостаточно для регламентации отношений внутри институтов в силу их узкой специализации. По этой причине возникает потребность в третьем

уровне принципов правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества.

Третий уровень принципов правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества находится только на стадии формирования. Предлагается данный уровень обозначать как внутриотраслевые принципы (*lex internus*). Принципы этого уровня отличаются многообразием и зависят от регламентируемого компонента научного и научно-технического сотрудничества. Наличие указанных принципов свидетельствует о более глубоком уровне взаимодействия государств – участников ШОС. *Lex internus* способны качественно дополнять как общеправовые, так и отраслевые принципы правового регулирования научного и научно-технического сотрудничества. С их помощью становится возможным конструирование стройной системы правового регулирования, каждый элемент которой имеет свою нормативную основу: 1) международное публичное право (*lex generalis*); 2) отрасль международного научного и научно-технического сотрудничества (*lex specialis*); 3) узконаправленные компоненты (институты) отрасли международного научного и научно-технического сотрудничества (*lex internus*).

В целях эффективного укрепления научных и научно-технических связей, а также устойчивого экономического развития государств – участников ШОС необходимо сосредоточить усилия на укреплении системы принципов правового регулирования межгосударственного партнерства в сфере науки и техники, а также имплементации внутриотраслевых принципов правового регулирования международного научного и научно-технического сотрудничества в региональные международные акты ШОС.

Литература

1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 25.12.2018).
2. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 25.12.2018).
3. Лисаускайте В.В. Фрагментация и формирование новых элементов системы международного права // *Международное публичное и частное право*. 2016. № 6. С. 6.
4. *Международное право = Volkerrecht* / Вольфганг Граф Витцтум, М. Боте, Р. Дольцер и др.; пер. с нем. Т. Бекназара, А. Насыровой, Н. Спица; науч. ред. Т.Ф. Яковлева. М.: Инфотропик Медиа, 2011. Кн. 2.
5. *Международное право: учебник* / под ред. Ю.М. Колосова, В.И. Кузнецова. М.: Международные отношения, 1999.
6. *Международное право. Особенная часть: учебник для вузов* / отв. ред. Р.М. Валеев и Г.И. Курдюков. М.: Статут, 2010.
7. *Международное право: учебник* / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов и др.; отв. ред. С.А. Егоров. М.: Статут, 2015.
8. *Международное право: учебник для бакалавров* / отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. М.: Статут, 2017.

9. Соглашение между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о научно-техническом сотрудничестве 2013 г. URL: <http://rus.sectsco.org/documents/> (дата обращения: 25.12.2018).
10. Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года. URL: <http://rus.sectsco.org/documents/> (дата обращения: 25.12.2018).
11. Тункин Г.И. Международное право. М.: Юрид. лит., 1994.
12. Устав Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения: 25.12.2018).
13. Фельдман Д.И. Система международного права. Казань: Изд-во Казанского университета, 1983.
14. Хартия Шанхайской организации сотрудничества 2002 г. URL: <http://rus.sectsco.org/documents/> (дата обращения: 25.12.2018).
15. Brownlie I. Principles of Public International Law. Oxford, 2008.
16. Hafner G. Pros and Cons Ensuing from Fragmentation of International Law // Michigan Journal of International Law. 2004. Volume 25. Issue 4. P. 849-850.
17. Herdegen M. Principles of International Economic Law. New York, 2016.
18. Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, Duncan Snidal. The Concept of Legalization, International Law and International Relations. Cambridge, 2007.
19. Seidl-Hohenveldern I. International Economic Law. Dordrecht, 1999.

УДК 342.731

М.В. Кацаева, канд. ист. наук

Алтайский государственный университет

E-mail: mirra2407@mail.ru

ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СВОБОДЫ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Практика противодействия экстремистской деятельности вызвала необходимость пересмотра и внесения дополнений правовых норм, регулирующих вопросы свободы совести и вероисповедания. Принятие в 2017 г. Федерального закона № 374, более известного как «Пакет Озерова-Яровой», вызвало в российском обществе неоднозначную реакцию. Правозащитные организации выступили с заявлением о том, что принятое законодательство нарушает права человека и отдельные нормы Конституции Российской Федерации. Осложнила практику восприятия новых правовых норм негативная оценка этих норм членами Общественной палаты Российской Федерации. Данное обстоятельство обусловлено рядом запретов и новых регламентов миссионерской и вероучительной деятельности религиозных организаций. Сотрудники правоохранительных органов, в сферу деятельности которых включены обязанности профилактики экстремизма, наоборот, склонны к положительным оценкам дополнений, внесенных в законодательство. В статье представлен анализ принятых нововведений. Автор рассматривает нововведения в контексте эволюции законодательства, направленного на предотвращение экстремистской и террористической деятельности. В статье представлена оценка положительных и отрицательных аспектов правовых норм, введенных Федеральным законом № 374.

Ключевые слова: правовой статус личности, свобода вероисповедания, правовое регулирование, тенденции развития законодательства, противодействие экстремизму, «пакет Озерова-Яровой».

M.V. Kaschaeva, PhD. (Candidate of Historical Sciences)

Altai State University

E-mail: mirra2407@mail.ru



THE BASIC TRENDS IN THE LEGAL REGULATION OF «FREEDOM OF RELIGION» IN MODERN RUSSIAN LEGISLATION

The practice of countering extremist activity has caused the need to revise and expand the legal norms regulating the issues of freedom of conscience and religion. The adoption in 2017 of the Federal Law № 374, better known as the «Ozerov-Yarovaya Package», caused a mixed reactions in Russian society. Human rights organizations made a statement that the adopted legislation violates human rights and certain norms of the Constitution of the Russian Federation. The negative assessment of these norms by members of the Public Chamber of the Russian Federation complicated the practice of perception of new legal norms. This circumstance is caused by a number of prohibitions and new regulations of missionary and creedal activity of religious organizations. On the contrary, law enforcement officials, whose sphere of activity includes the duties of preventing extremism, are prone to positive assessments of the additions made to the legislation. The article presents an analysis of the adopted innovations. The author considers innovations in the context of the legislation evolution aimed at preventing extremist and terrorist activities. The article presents an assessment of the positive and negative aspects of the legal norms introduced by the Federal Law № 374.

Key words: freedom of religion, missionary activity, anti-terrorism legislation, the «Ozerov-Yarovaya Package», implementation of the «Ozerov-Yarovaya Package» and its consequences.

Соблюдение прав и свобод личности, заявленных в Основном Законе, является главной задачей функционирования правовой системы любого цивилизованного государства. «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью», – гласит Конституция Российской Федерации [4], 47 из 137 статей которой закрепляют правовой статус личности. Содержание прав и свобод человека и гражданина отражает степень политической зрелости государственной власти и определяет принципы организации и деятельности ее органов. Конституционно-правовой статус человека и гражданина характеризует взаимоотношения государств и личности в различных сферах жизнедеятельности общества. Одной из таких сфер является духовная, включающая в себя взаимоотношения между личностью, государством и церковью (в широком понимании этого термина). Отношения государства и общества к религии различны на разных этапах исторического развития, однако всегда актуальны проблемы определения места и роли религиозных норм в регулировании общественных отношений, взаимоотношения церкви и государства, личности и церкви, отношения личности к религии. Таким образом, большинство современных конституций не может обойти вниманием вопросы о светском или религиозном характере государства и, соответственно, о взаимодействии личности, религии и права.

Согласно ст. 14 Конституции РФ Российская Федерация – светское государство, никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, соответственно, в конституционно-правовом статусе личности отношения к религии закрепляются не как право, а как свобода. Согласно ст. 28 Конституции РФ каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания [4]. Категория «свобода» в конституционно-правовом статусе личности в Российской Федерации отличается от категории «право». Содержание закрепленных в Конституции РФ прав и свобод человека и гражданина конкретизируется в законах и иных нормативных правовых актах, однако право обеспечивается активной деятельностью со стороны государственных органов по созданию условий для его реализации, в то время как свобода гарантируется невмешательством государства в ее осуществление. Это очень тонкий момент в правовом регулировании прав и свобод человека и гражданина, чрезмерная урегулированность свободы так же вредна, как неконкретное регулирование реализации права, в обоих случаях приводит к ущемлению прав человека. Наиболее ярко этот тезис, по нашему мнению, подтверждается современным состоянием нормативного регулирования свободы вероисповедания, тенденции развития законодательства свидетельствуют о возможном нарушении госу-

дарством границ вмешательства в реализацию свободы вероисповедания.

Содержательная сторона нормативно-правового регулирования свободы вероисповедания раскрыта Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – ФЗ-125). Указанный закон, согласно ст. 1, регулирует «правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений, в том числе особенности их гражданско-правового положения», и по своей сути является вполне гуманным, соответствует позиции невмешательства государства в реализацию свобод человека. Однако действует ФЗ-125 в системе с другими нормативными правовыми актами, которые могут как способствовать максимальной реализации буквы и духа закона, так и свести на нет усилия законодателя. В рамках предмета исследования данной статьи нас интересуют законы, так или иначе составляющие правовую основу противодействия религиозному экстремизму, поскольку именно в этой сфере свобода совести и вероисповедания тесно соприкасается с принудительной силой государства в отношении правонарушений в религиозной сфере. Речь идет о законах, в которые внесены изменения Федеральным законом от 06.07.2016 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии терроризму" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» (далее – ФЗ-374) в рамках деятельности государства по противодействию экстремизму, в т.ч. и религиозному [8].

Принятие ФЗ-374 вызвало большой общественный резонанс. Российские религиозные организации, наученные горьким советским опытом, как и общество в целом, настороженно отнеслись к изменениям в сфере регулирования вопросов свободы совести и вероисповеданий, таким образом, сложилось мнение, что в результате внесенных изменений, на первый взгляд касающихся конкретных вопросов обеспечения национальной безопасности, изменилась концепция отношения государства к свободе вероисповедания, и это устойчивая тенденция развития системы правового регулирования.

Предпримем попытку анализа, в основу которого положим тезис о том, что любой нормативный правовой акт содержит модели поведения, которые являются результатом удовлетворения потребности общества в урегулировании тех или иных отношений, причем эти модели могут закреплять взгляд отдельных социальных групп на то, как следует себя вести в регулируемой ситуации, или достигнутый между точками зрения социальных групп компро-

мисс. Поэтому прежде чем судить о возможном изменении отношения государства к свободе вероисповедания, необходимо проанализировать общественно-политическую ситуацию, в которой были приняты вышеупомянутые изменения в федеральный закон.

Религиозная и общественно-политическая ситуация начала XXI в. не позволяет государству относиться к проблеме экстремизма и терроризма на профессиональной почве с либеральным подходом конца 1990-х гг. Взрыв на железнодорожном вокзале г. Волгограда, взрыв в метрополитене г. Санкт-Петербурга, крушение самолета авиакомпании «Когалымавиа» – далеко не полный перечень террористических акций, к которым причастны радикальные исламистские группировки. Таким образом, нет сомнений, что от государства требуется выработка более жестких мер противодействия, в т.ч. религиозному экстремизму, расширение круга полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, возможное возложение на непубличных участников правовых отношений дополнительных обязанностей. Однако любое ужесточение требований к реализации свободы вероисповедания воспринимается обществом негативно, как проявление тоталитарных тенденций. На наш взгляд, неоспоримо, что в сфере регулирования реализации свободы вероисповедания в условиях экстремистских угроз необходим компромисс между обществом и государством.

Примером успешного диалога между законодателем и обществом является обсуждение Общественной палатой Российской Федерации законопроектов о внесении изменений в федеральные законы. Например, необходимость законодательного пресечения деятельности религиозных групп, использующих литературу экстремистского содержания, а также применяющих общеопасные средства привлечения новых adeptов в свои группировки, была обозначена в 2013 г. В марте 2013 г. Общественная палата РФ с учетом мнения религиозных и иных общественных организаций, а также профессионального сообщества юристов провела экспертизу проекта Федерального закона № 195229-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях"» и ст. 343 Трудового кодекса Российской Федерации и составила заключение [10]. Разделяя позицию авторов законопроекта о необходимости противодействия религиозному экстремизму, Общественная палата между тем не поддержала принятие проекта в том виде, в котором он был представлен. Эксперты отметили, что законопроект нуждается в существенной доработке, по их мнению, при выборе путей решения проблемы религиозного экстремизма законодатели не учли в достаточной степени конституционные принципы свободы совести и

вероисповедания. «Принятие мер, направленных на предупреждение и пресечение экстремистских проявлений, не должно нарушать прав и свобод человека и гражданина, закладывать основы сепаратизма в Российской Федерации», – заключили эксперты [3]. Эксперты также посчитали излишним вмешательство государства во внутренние дела религиозных объединений. Внесение изменений в законодательство РФ должно, по мнению членов Общественной палаты, соответствовать принципу светскости государства и невмешательства в дела религиозных организаций. Государственная власть в РФ не налагает на священство религиозных организаций особых государственных функций, например регистрации актов гражданского состояния. В соответствии с этим государство не может регламентировать нормами ТК РФ профессиональные компетенции священнослужителей. Эксперты обратили внимание на то, что норма о недопущении участия и членства в религиозных организациях лиц, в отношении которых имеются сведения о их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, является некорректной, поскольку нет точного понимания термина «участие (членство)». Экспертами отмечается, что подобная поправка противоречит ст. 28 и 49 Конституции РФ, гарантирующим право свободы вероисповедания, а также недопущения обвинения подозреваемого в совершении преступления до тех пор, пока его виновность не будет установлена приговором, вступившим в законную силу. Отчасти мнение Общественной палаты было учтено при принятии федеральных законов от 07.06.2013 № 119-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 24 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях"» [8], от 02.07.2013 № 180-ФЗ «О внесении изменения в статью 9 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях"».

Вернемся к тенденциям правового регулирования. В современном динамично меняющемся мире внесение многочисленных изменений характерно в целом для российского законодательства и конкретно для противодействия экстремистской и террористической деятельности на религиозной почве. С 2000 по 2018 гг. были приняты только восемь федеральных законов о внесении изменений в Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» [9], ряд других изменяющих законов, со всеми изменениями и дополнениями насчитывается 21 редакция ФЗ-125. Большая часть изменений связана с необходимостью приведения ФЗ-125 в соответствие с федеральными законами от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О

противодействию экстремистской деятельности», от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Например, после ряда скандальных событий, связанных с попыткой признания экстремистским материалом текста «Бхагават гиты», законодательство о противодействии экстремистской деятельности дополнилось запретом отнесения к экстремистской литературе вероучительных текстов мировых конфессий. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» вводит запрет деятельности организаций, в т.ч. религиозных, признанных террористическими по решению суда.

Следует отметить, что тенденция приведения в соответствие и согласования действия ряда законов не вызвала в обществе открытого противостояния, поскольку конкретизация норм четко соответствовала содержанию свободы вероисповедания и не вводила новаций в саму структуру ФЗ-125. Однако поправки в ФЗ-125, которые были внесены в связи с вступлением в ФЗ-374 так называемого «пакета Яровой-Озерова», выбиваются из общей, оцененной нами как положительной тенденции. ФЗ-374 расширил предмет правового регулирования ФЗ-125 за счет введения понятия «миссионерская деятельность» и введения главы III.1, ее регламентирующей. Кроме того, закон вызвал изменения в Гражданском, Жилищном кодексах, Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (изменения, касающиеся маркировки литературы, аудио- и видеоматериалов, распространяемых или выпускаемых религиозной организацией в рамках миссионерской деятельности, штрафов за нарушение требований законодательства относительно миссионерской деятельности и этих же нарушений, совершённых иностранными гражданами, запрета на осуществление миссионерской деятельности в жилом помещении и запрета на перевод жилого помещения в нежилое с целью осуществления религиозной деятельности и др.). Принятие «пакета Озерова-Яровой» вызвало большие протесты и возмущения в обществе, т.к., кроме регламентации миссионерской деятельности, закон ужесточил наказание за терроризм и экстремизм, снизил возраст уголовной ответственности за преступления экстремистской направленности до 14 лет, обязал операторов связи хранить данные о переписке и звонках пользователей и предоставлять их без решения суда правоохранительным органам для дешифровки. Следует отметить, что конструктивного диалога между законодателем и обществом в поисках компромисса на стадии обсуждения «пакета» не получилось, несмотря на то, что во избежание практики несоответствия данного нормативного акта системе действующего законодательства глава пре-

зидентского Совета по правам человека и Советник Президента Михаил Федотов предложили Совету Федерации отклонить принятый Госдумой «анти-террористический пакет Озерова-Яровой». В заключении экспертизы, подписанной большинством членов Совета, отмечалось, что законопроект не должен быть принят в данной редакции, т.к. он противоречит Конституции Российской Федерации и нарушает права граждан, кроме того, ещё и не выполняет декларируемую задачу противодействия терроризму [7]. Совет посчитал, что предлагаемые изменения являются прямым нарушением ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации, которая запрещает принятие законов, умаляющих или отменяющих права и свободы человека и гражданина. Правозащитники Совета по правам человека отметили, что достигнутый уровень гарантий не может снижаться, а «ограничения, допустимые по федеральному закону, не могут преследовать цель избежать судебного контроля за соблюдением прав и свобод» [2]. За день до принятия законопроекта Государственной Думой РФ, 23 июня 2016 г., глава движения «За права человека» Лев Пономарев и правозащитник, член Московской Хельсинкской Группы Валерий Борщёв выходили на одиночные пикеты к зданию Госдумы. В своём интервью изданию «The New Times» Валерий Борщёв заявил о том, что подписание В.В. Путиным этих законопроектов может спровоцировать репрессии, т.к. «поправки закладывают основу для произвольного толкования понятия "экстремизм", и в связи с этим позволяют привлекать к уголовной ответственности любого человека, которого посчитают неудобным». В. Борщёв высказал свое удивление тем, что власти, принимая репрессивные меры, проигнорировали проблему нарушения Конституции РФ.

Глава правозащитного центра «Мемориал» Александр Черкасов в интервью газете «Аргументы.ру» отметил опасность соблазна использовать эти поправки не по назначению: для того, чтобы защищать политический режим, а не граждан и общественную безопасность [3]. Генри Резник, вице-президент Федеральной палаты адвокатов РФ, также говорил о «репрессивном тренде», имея в виду «пакет Озерова-Яровой». Демонстрация отношений к новому закону ярко представлена на портале «Российская общественная инициатива», где более 100 тысяч человек за отмену уже принятого «пакета Яровой» оставили свои подписи [6].

Общественный резонанс по поводу принятого проекта характеризуют средства массовой информации. Так, «Новая газета» сообщила, что к работе над поправками даже не привлекли глав профильных думских комитетов, религиозных лидеров также не привлекли к обсуждению этого законопроекта. Ранее существовавшая практика показывала, что за-

конопроекты, которые ограничивают права, должны обсуждаться 1-1,5 года экспертными сообществами, Государственной Думой и обществом [1].

Реакцию профессионального юридического сообщества на ФЗ-374 нельзя считать однозначной. Акцентируя внимание на проблемах реализации данного законодательства, возникающих в связи с некомпетентностью правоохранительных органов, И.В. Загребина отмечает, что в настоящий момент в РФ отсутствуют гарантии того, что религиозные убеждения будут рассматриваться как и любые другие убеждения без специальных ограничений. Основная проблема, по мнению адвоката И.В. Загребиной, состоит в правовой неграмотности должностных лиц органов государственной власти, призванных осуществлять вновь принятые нормы [6].

Несмотря на остро негативную общественную реакцию, «пакет Озерова-Яровой» был принят практически без учета высказанных замечаний, ФЗ-374 с 01.07.2018 вступил в силу в полном объеме, таким

образом, укрепив позиции государства в сфере противодействия экстремизму.

Подводя итог исследованию тенденций правового регулирования свободы вероисповеданий в современном российском законодательстве, можно сделать ряд выводов: нормы, регулирующие свободу вероисповедания, являются частью ядра правового статуса личности, в связи с чем любые изменения в их содержании вызывают живую реакцию в обществе; реализация свободы вероисповедания тесно связана с другими общественными отношениями, следовательно, ее нормативное регулирование подвержено изменениям вслед за изменениями в регулировании сопряженных сфер; тенденции естественного приведения в соответствие законодательства о свободе вероисповедания и законодательства в иных сферах жизнедеятельности общества в настоящее время под воздействием угрозы экстремизма сменились тенденцией ужесточения норм, регулирующих свободу вероисповедания.

Литература

1. В Совете по правам человека убеждены, что «закон Яровой» заставит священников нарушать тайну исповеди // Информационно-аналитический портал. URL: <http://afmedia.ru/novosti/v-sovete-po-pravam-cheloveka-zakon-yaorovo>.
2. ГД рассмотрит антитеррористический пакет законопроектов в феврале // Электронное периодическое издание «Суть событий». URL: <http://argumentiru.com/society/2014/01/312370>.
3. Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 195229-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях" и статью 343 Трудового кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт Общественной палаты РФ. URL: www.195229.aeis.oprf.ru/35842.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Кузнецова А.В. Новые тенденции в российском антитеррористическом законодательстве // Управление устойчивым развитием. 2017. № 3. С. 52-57.
6. Лункин Р.Н., Загребина И.В. Религия и право в современной России / под ред. Р.Н. Лункина. М.: ИД «Юриспруденция», 2017. 256 с.
7. Методические рекомендации религиозным объединениям и верующим гражданам в связи с исполнением положений № 374-ФЗ // Славянский правовой центр. URL: <http://www.sclj.ru>.
8. О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности: федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.09.2018).
9. О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.09.2018).
10. Шигуров А.В. Нарушение конституционных прав граждан России «антитеррористическим пакетом» И. Яровой // Мир науки и образования. 2016. № 4. С. 2-8.

УДК 343.63

Е.В. Лоос

адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

E-mail: elev_01@mail.ru

ПРОВОКАЦИЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

В статье поднимается вопрос об общественном контроле за деятельностью полиции. Автор высказывает точку зрения, что граждане не должны быть субъектами такого контроля. В качестве одной из причин указывается ситуация, когда под видом общественного контроля гражданами осуществляются провокационные действия в отношении сотрудников полиции. Такие действия наносят вред авторитету правоохранительных органов, мешают нормальной работе, выставляют сотрудников полиции в смешном и нелепом виде в неподходящих для этого ситуациях, умаляют их личное достоинство. Автор констатирует отсутствие у сотрудников полиции навыков по пресечению провокационных действий, а также отсутствие в российском законодательстве нормы, на основании которой такое пресечение может быть осуществлено. Для борьбы с этим явлением, уже получившим широкое распространение в обществе, автор считает необходимым ввести в юридический оборот понятие «провокация сотрудников полиции», предлагая квалифицировать провокационные действия по ст. 20.1 «Мелкое хулиганство» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: общественный контроль, общественное мнение, деятельность полиции, честь, достоинство, провокационные действия, права и обязанности граждан.

E.V. Loos

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

E-mail: elev_01@mail.ru



POLICE PROVOCATION

The article raises the issue of public control over police activities. The author expresses the view that citizens should not be subject of the control. The author indicates a situation where the citizens under the guise of public control are carried out provocative actions against the police officers as one of the reasons. Such actions harm the credibility of law enforcement authorities, interfere with the normal work of police officers put in a ridiculous and absurd form in unauthorized circumstances, detract from their dignity. The author notes the lack of police skills to stop provocative actions and the lack of regulations in the Russian legislation, on the basis of which such suppression can be effected. To combat this phenomenon, already widespread in society, the author considers it necessary to enter into legal turnover of the concept of «police provocation», offering provocative actions qualify under Art. 20.1 «petty hooliganism» of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.

Key words: public control, public opinion, police activity, honor, dignity, provocative actions, rights and duties of citizens.

В 1993 году Конституция Российской Федерации провозгласила Россию правовым государством [4]. Однако, по мнению многих авторов, даже на современном этапе развития страны это не констатация факта, а скорее цель, которую Россия стремится достичь. «Ошибочно полагать, что правовое государство можно установить каким-либо декретом, и его формирование целиком зависит только от идеологического выбора. Образование правового государства представляет собой политико-правовое олицетворение глубочайших социально-экономических и нравственно-культурных сдвигов, затрагивающих все стороны жизни общества», – справедливо замечает А.В. Мелехин [5, с. 558-559]. Следует отметить, что руководством нашей страны прилагаются значительные усилия для воплощения этой цели в жизнь. И одной из важнейших задач, стоящих на пути к ее достижению, является задача развития в России гражданского общества. Важнейшую роль гражданского общества в развитии России отметил, в частности, Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем выступлении на пленарном заседании XVII съезда Всероссийской политической партии «Единая Россия» 23 декабря 2017 г. [1].

Одним из важнейших принципов гражданского общества признается гласный контроль над деятельностью государства во всех основных сферах общественной жизни: политике, финансах, соблюдении прав человека и т.д. Это позволяет на практике реализовать схему: «государство для человека, а не человек для государства». Контроль должен осуществляться в том числе и над соблюдением законности в деятельности государственных органов, в частности органов правоохранительных. В Российской Федерации основным нормативным правовым документом, регламентирующим осуществление такого контроля, является Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Закон устанавливает правовые основы организации и осуществления контроля за деятельностью органов власти всех уровней, государственных и муниципальных организаций, иных органов и юридических лиц, реализующих отдельные публичные полномочия [8].

Разновидностью социального контроля признается общественное мнение [6, с. 206]. Общественное мнение в соответствии со ст. 9 Закона РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции [7]. Система органов МВД Российской Федерации, составной частью которой является полиция, представляет собой государственную структуру, деятельность которой на сегодняшний день наиболее прозрачна для населения. Законом РФ «О полиции» Министерству внутренних дел предпи-

сывается проводить постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

Действительно, в демократическом обществе сформированное общественное мнение может выступать в качестве эффективного критерия оценки результатов деятельности институтов государства, прежде всего полиции, обслуживающей население на определенной территории. Будучи ориентированными на общественное мнение, «полицейские пытаются все больше соответствовать общественным ожиданиям и запросам населения. За состояние правопорядка и безопасности полицейские руководители в первую очередь отчитываются перед местной общественностью, поэтому правоохранительная деятельность становится не только социально ориентированной, но и социально ответственной» [3, с. 9]. Однако этот критерий оценки, на наш взгляд, не должен быть определяющим, не должен ставиться во главу угла по следующим причинам. Во-первых, общественное мнение не может быть конкретизировано. Вопросы социологических опросников типа: «Доверяете ли Вы правоохранительным органам или относитесь к ним с опасением?» или «Оцените, насколько Вы довольны работой полиции в Вашем городе», не всегда освещают реальное положение дел. Общественное мнение в наши дни в значительной степени формируется телевидением, средствами массовой информации, ресурсами интернета. Один красиво поданный и растиражированный негативный случай может свести на нет длительную кропотливую работу многих сотрудников по формированию положительного имиджа полиции.

Во-вторых, общественное мнение подвержено влиянию сил, оказывающих дестабилизирующее воздействие на криминальную и политическую ситуацию в государстве. Такое воздействие осуществляется в том числе и через телевидение, СМИ и интернет.

В-третьих, излишняя ориентированность на общественное мнение создает, на наш взгляд, своеобразную зависимость сотрудников полиции от населения и формирует предпосылки для злоупотреблений в этой сфере со стороны граждан. Министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев, констатируя необходимость серьезного внимания совершенствованию критериев оценки деятельности полиции, отметил: «Необходим постоянный мониторинг общественного мнения о работе полиции, взаимный обмен информацией, быстрое реагирование на все запросы общества, прозрачность основополагающих решений в сфере борьбы с преступностью и обеспечения безопасности. При этом открытость должна иметь допустимые пределы,

определенные рамки действующего законодательства» [2, с. 2]. Иными словами, при осуществлении общественного контроля за соблюдением законности в деятельности полиции необходимо иметь чувство меры и действовать исключительно в рамках действующего законодательства.

В статье 3 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закреплено право граждан участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов. Вместе с тем в числе субъектов осуществления общественного контроля граждане не названы [8]. Вопрос этот носит дискуссионный характер, и некоторые авторы отмечают его в качестве недостатка указанного закона [11, с. 7]. Однако мы считаем позицию законодателя верной, и вот почему.

Из смысла закона вытекает, что для осуществления общественного контроля граждане должны иметь соответствующий статус общественных инспекторов или общественных экспертов. Закрепление за любым гражданином права осуществления общественного контроля создаст законодательную базу для вмешательства граждан с целью контроля в деятельность полиции или других государственных органов, причем такое вмешательство не всегда будет обоснованным и компетентным. Кроме того, в этом случае возникнут предпосылки для злоупотребления правом, когда под видом осуществления общественного контроля граждане будут преследовать иные цели. На сегодняшний день в нашем обществе это явление уже получило широкое распространение. Оно, как уже отмечено, не имеет законодательной основы, однако и не является правонарушением, поскольку не противоречит требованиям действующих нормативных правовых актов, однако без сомнения имеет общественно вредные последствия. Речь идет о провокационных действиях в отношении сотрудников полиции.

В качестве яркого примера можно привести широко известный случай с краснодарским блогером Евгением Ширмановым. Ширманов, якобы ратуя за соблюдение законности, зашел на стационарный пост ГИБДД, где сделал замечание сотрудникам полиции по поводу неправильно припаркованного служебного автомобиля. При этом он снимал все на камеру мобильного телефона, требуя сообщить ему, кто виновен в этом нарушении и какое понесет наказание. Ширманов после невыполнения неоднократных требований полицейских прекратить съемку и покинуть помещение поста был задержан, а позднее привлечен к административной ответственности за неповиновение законному требованию сотрудника полиции. Однако это решение было им опротестовано, и суд встал на его сторону [10].

Провокационные действия в отношении сотрудников полиции не только мешают работе полицейских, но и причиняют вред их чести и достоинству.

В г. Кузнецке Пензенской области к экипажу ДПС, осуществлявшему охрану общественного порядка, без инициативы сотрудников полиции, самостоятельно подъехали автомобиль «Опель Астра» под управлением гр. Жукова и автомобиль ВАЗ-2110 с неустановленными лицами. Жуков стал препятствовать исполнению полицейскими их служебных обязанностей, некорректно обращался к ним, снимая происходящее на камеру мобильного телефона. Жукову и его приятелям было рекомендовано отойти на некоторое расстояние и проводить съемку, не мешая исполнять служебные обязанности, однако это указание было ими проигнорировано. Жуков перекрыл своим автомобилем полицейским путь движения, оказывал психологическое давление на находившегося в составе экипажа внештатного сотрудника ОГИБДД, в т.ч. в виде вопросов, унижающих честь и достоинство, дергал его за одежду [9]. В действиях Жукова имелся состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, вследствие чего он был привлечен к административной ответственности за неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции. Вместе с тем за то, что в результате его действий был нанесен существенный вред профессиональной чести и личному достоинству сотрудников полиции и внештатного сотрудника ОГИБДД, находившихся к тому же при исполнении служебных обязанностей, гражданин Жуков ответственности не понес. Безусловно, сотрудники полиции, как и другие граждане, имеют право обратиться за защитой своей чести или достоинства в суд в порядке гражданского, административного или уголовного судопроизводства. Однако такое обращение, на наш взгляд, будет не совсем уместным. Дело в том, что сотрудник полиции, осуществляя свою служебную деятельность, выступает представителем государства и действует от его имени. Таким образом, посягательства на честь и достоинство сотрудника полиции покушаются и на авторитет государства. Становится очевидным, что если государство не в состоянии должным образом защитить авторитет своих законных представителей, т.е. и свой авторитет, то тем паче оно не сможет защитить своих граждан. По этой причине усиленная правовая защита чести и достоинства сотрудников полиции представляется весьма важной. К тому же ущемление права на честь и достоинство сотрудника полиции существенно снижает эффективность деятельности государственных органов по управлению социальными процессами, способствует развитию в обществе правового нигилизма, создает иллюзию вседозволенности. Кроме того, факт умаления чести или достоинства личности сотрудника полиции при

совершении провокационных действий не всегда бывает явным и не всегда может быть доказан в суде. Так, гражданин Ширманов не оскорблял сотрудников ГИБДД, не распространял сведений, порочащих их честь или достоинство, однако объективно честь и достоинство личности полицейских, на наш взгляд, подверглись умалению. Если сказать проще, то, по сути, имело место публичное моральное издевательство над представителями власти.

Провокациями занимаются вовсе не экстремисты, не криминально направленные личности, что вполне логично, а обычные граждане, чаще всего молодежь. Делается это с целью приобретения дешевой личной популярности, популяризации интернет-сайтов, из юношеской бравады, хулиганских побуждений и т.д. Как уже было отмечено, таких ситуаций в последнее время становится все больше. Это, казалось бы, «ребячество» наносит, на наш взгляд, серьезный вред авторитету правоохранительных органов, выставляет их в смешном и нелепом виде в неподходящих для этого ситуациях, мешает нормальной работе сотрудников, умаляет их личное достоинство. При внимательном рассмотрении случаев провокации бросается в глаза неумение сотрудников полиции действовать в подобных ситуациях, их растерянность, а также отсутствие нормы, на основании которой в рамках правового поля сотрудники полиции могут пресечь деятельность таких «правозащитников» и защитить свою честь и достоинство от посягательства.

На наш взгляд, подобные действия нужно квалифицировать как мелкое хулиганство, поскольку они представляют собой нарушение общественного порядка, выражающееся в создании помех для нормального выполнения сотрудниками полиции своих служебных обязанностей; выражают явное неува-

жение к сотрудникам как официальным представителям государственной власти; являются, по сути, оскорбительным приставанием. Предлагается внести соответствующие изменения в ст. 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Если при совершении провокации присутствуют нецензурная брань и признаки оскорбления в его законодательном определении, то такие действия уже и сами по себе являются мелким хулиганством. Публичное же оскорбление представителя власти при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением квалифицируется по ст. 319 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Следует отметить, что порой почву для подобных явлений подготавливает само государство. Довольно сложно представить, чтобы случай провокации со стороны обычных граждан произошел в СССР, где отношение к сотрудникам милиции было несколько иным.

Резюмируя изложенное, считаем необходимым ввести в юридический оборот понятие «провокация сотрудников полиции», под которым следует понимать умышленные действия, выражающиеся в создании помех для нормального выполнения сотрудниками полиции своих служебных обязанностей, оскорбительном приставании к ним при исполнении служебных обязанностей, а равно направленные на снижение авторитета сотрудников полиции как официальных представителей государственной власти, умаление их личного достоинства и профессиональной репутации. Соответствующие деяния предлагается квалифицировать по ст. 20.1 «Мелкое хулиганство» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Литература

1. Выступление В.В. Путина на пленарном заседании XVII Съезда Всероссийской политической партии «Единая Россия» 23 декабря 2017 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56478>.
2. Колокольцев В. Оправдать ожидания граждан // Профессионал. 2013. № 1. С. 2-3.
3. Комлев Ю.Ю. Общественное мнение как критерий официальной оценки деятельности полиции // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2012. № 1 (7). С. 8-15.
4. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Маркет ДС, 2007. 640 с.
6. Нурышев Г.Н., Бразевич Д.С. Социология: учебное пособие. СПб.: СПбГУНиПТ, 2010. 292 с.
7. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.08.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Постановление по делу № 5-125/2016, вынесенное 8 апреля 2016 г. Кузнецким районным судом Пензенской области. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 16.04.2018).
10. Суд признал правоту блогера, уличившего сотрудников ДПС в неправильной парковке. URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1991245/> (дата обращения: 06.02.2019).
11. Троицкая Т.В. Проблемы становления гражданского общества в России // Государственный советник. 2016. № 2 (14). С. 5-9.

УДК 321.01

В.С. Плетников, канд. юрид. наук, доцент

Уральский государственный юридический университет

E-mail: pvs80@mail.ru;

М.С. Плетникова, канд. юрид. наук

Уральский юридический институт МВД России

E-mail: maka.pletnikova@mail.ru

ПОНЯТИЕ «ГОСУДАРСТВО» В СОВРЕМЕННОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

В статье предпринята попытка на основе анализа диссертационных работ, подготовленных в период 2000-2018 гг., размещенных на сайте РГБ, понять, что для отечественных исследователей-теоретиков государство.

В итоге авторы пришли к выводу, что в современной отечественной юридической науке сложились три подхода к интерпретации понятия «государство»: государство – власть, государство – правовая организация, государство – субъект права (правоотношений).

Ключевые слова: государство, понятие «государство», юридическая наука, государство – власть, субъект правоотношений, государство – корпорация.



V.S. Pletnikov, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Ural State Law University

E-mail: pvs80@mail.ru;

M.S. Pletnikova, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)

Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: maka.pletnikova@mail.ru

CONCEPT «STATE» IN MODERN DOMESTIC LAW SCIENCE

The article attempts to understand what concept «state» is for domestic theoretical studies, the concept is surveyed on the basis of the analysis of dissertations prepared during the period 2000-2018, posted on the website of the RSL. As a result, we come to the conclusion that in modern Russian legal science there are three approaches to interpreting concept «state»: the state is the power; the state is the legal organization, the state is the subject of law (legal relations).

Key words: state, concept of «state», juridical science, the state – the power; subject of legal relations, the state – the corporation.

В течение последних 20 лет в отечественной юридической науке все реже говорят о понятии «государство». При этом политическая элита чуть ли не в один голос заявляет о необходимости укрепления российского государства, повышении эффективности его деятельности. Так что же необходимо укреплять, эффективность чего следует повышать? К сожалению, исследователи, обязанностью которых является сформулировать ответ именно на этот вопрос, представители теоретико-правовой науки сегодня его избегают, стремятся уйти от прямого ответа, опираясь на учения, подготовленные в XIX-XX вв. и ранее. Ответ, как правило, один – данная сфера достаточно хорошо, полно исследована. Для того чтобы убедиться, что это не так, предлагаем обратиться к сайту Российской государственной библиотеки, на котором представлены диссертационные исследования (находясь в фонде электронных документов и имеют открытый доступ) по научной специальности 12.00.01 (теория и история права и государства; история учений о праве и государстве) за последние годы (2000-2018 гг.), и проанализировать их на предмет понятия «государство».

Из 402 работ (для большей надежности с учетом возможной погрешности на невнимательность исследователя необходимо использовать коэффициент корреляции 5%) всего 6 посвящены понятию «государство». Предлагаем остановиться на данных исследованиях и предпринять попытку разобраться, что в сознании молодых современных отечественных исследователей-теоретиков представляет собой государство.

Первая группа работ – работы, авторы которых во многом вторят классикам советской юриспруденции, обозначая государство через власть. Хотя и здесь появляются различного рода оттенки, которые позволяют взглянуть на современное понимание государства с несколько иных ракурсов. Обратимся к исследованию, подготовленному А.В. Клеутиной под научным руководством профессора А.Г. Хабибулина «Сущностные характеристики современного государства» [1].

Исходя из названия, можно предположить, что автор остановится на проблеме выделения наиболее важных сущностных характеристик, определяющих природу государства, и проанализирует их. При более тесном знакомстве с текстом работы, к сожалению, констатируем, что, несмотря на заверения автора о том, что государство является полисемантическим понятием, автор в итоге большее внимание уделяет характеристике государства с точки зрения государственной (публичной) власти, представляя ее с позиций территориальной, верховной, самостоятельной организации, осуществляющей ряд заданных функций. При этом к сущностным характеристикам

автор не относит цели, задачи, ценности, принципы организации, построения и функционирования государства, забывает проанализировать и указать на систему элементов, составляющих и характеризующих государство, необходимую для развития научного знания в рамках отдельных отраслей научного юридического знания. Возможно, следовало бы более подробно остановиться на раскрытии понятия сущностных основ, от чего работа только бы выиграла, а автор тем самым создал научный задел для продолжения исследований в данной сфере.

Исходя из представленного материала, следует отметить, что автор в первом параграфе первой главы основательно останавливается на характеристике историко-политико-правовых начал понятия государства, именно здесь автор предлагает нам как минимум два взгляда на государство. Первый, когда государство следует рассматривать как политическую организацию всего общества (реализуя идеи Аристотеля и его последователей). Второй, когда понятие «государство» «сужается до аппарата государственной власти» [1, с. 13; 3]. В третьей главе автор, помимо заданной в названии главы функциональной характеристики (экономической и социальной функций государства), делает весьма значимое уточнение, которое касается роли транснациональных организаций, корпораций в условиях глобализации при осуществлении заданных функций. По мнению автора, данные субъекты непосредственно определяют характер деятельности государства на современном этапе, фактически являются частью государства, механизма принятия государственно-властных решений, осуществления функций государства. Если, конечно, не брать во внимание работы, например, Ц.А. Ямпольской, которая в понятие государства включала профсоюзы, ВЛКСМ и других субъектов [13, с. 6].

Вторая группа диссертационных исследований, позволяющих увидеть многообразие подходов к пониманию государства, подготовлена представителями московской школы теории государства, которые принципиальное внимание обращают на тесную связь государства и права, обуславливая содержание понятия «государство» типами правопонимания.

В-первую очередь обратимся к работе И.М. Сокольщикова, в которой автор анализирует понятие «государство» с точки зрения теоретической позитивистской юриспруденции [10]. С сожалением констатируем:

- работа написана по материалам конца XIX-XX вв., т.е. подготовлена отчасти в рамках истории политических и правовых учений;

- работа привязана во многом к России, т.е. автор анализирует понятие «государство» применительно

к российской государственно-правовой реальности, что сужает общность выводов;

- работа является кандидатской, т.е. перед автором не стоит задача разработать теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение либо решение научной проблемы. Даже при таких ограничениях работа является высококачественным диссертационным исследованием, которое представляет интерес для выяснения позиций теоретиков права в отношении понятия «государство».

В работе автор предлагает рассматривать государство в качестве «организации публичной политической власти правового типа, организации власти, обеспечивающей правовую свободу» [10, с. 7]. Такой подход автора к понятию государства вполне объясним, работу он готовил под научным руководством доцента В.А. Четвернина [11], последователя профессора В.С. Нерсесянца [6, с. 27-53], которые большое внимание уделяют типам правопонимания. Автор следует их примеру и говорит о двух типах понимания права и государства – потестарном и юридическом (либертарном). Важен тот факт, что для аргументации своей позиции автор обращается к трудам профессора Л.С. Мамута (одного из немногих ученых, посвятивших себя исследованию различных ипостасей государства) [2, 3, 4], обобщая, предлагает различать «две традиции в понимании государства: представления о государстве как о политической, публично-правовой ассоциации свободных индивидов (Аристотель, Дж. Локк, И. Кант) и представления о государстве как об административно-политической корпорации, силе, стоящей над политическим сообществом, как о «машине» для подавления одного класса другим (Ж. Боден, Т. Гоббс, Маркс-Энгельс-Ленин, а также В. фон Гумбольдт)» [10, с. 9-10]. Следствием такой позиции автора является выделение двуединой сущности государства: «государство по своей сущности – это необходимая институционально-властная форма свободы, правовая организация власти, но от того, что она – правовая, она не перестает быть властно-принудительной организацией сообщества» [10, с. 13]. В результате, по мнению И.М. Соколыка, феномен государства сочетает в себе властное (авторитарное) и правовое начала, и в зависимости от их сочетания различаются правовое государство и авторитарное государство как идеальные типы [10, с. 7].

Вторая работа, которая выделяется из множества исследований в рамках своего названия, – институциональный подход в юридической теории государства [12]. Здесь, надо заметить, А.В. Яковлев под научным руководством того же доцента В.А. Четвернина также продолжает традиции научной школы В.С. Нерсесянца и проводит различение позитив-

вистского и юридического типов правопонимания (понимания права и государства), выделяет публично-властные институты правового и силового типов. Поскольку исследование, как и первое из предложенного ряда, подготовлено в рамках обозначенной концепции на общих для обеих работ положениях, останавливаться на нем не будем. Отметим лишь те пункты, которые необходимо учитывать при дальнейшем исследовании природы государства, таких в данной работе минимум три.

Во-первых, автор обращает внимание, что «юриспруденция изучает не два разных объекта, право и государство, а один объект – право, включая правовую государственность (публично-правовые институты)» [12, с. 15-16]. Первая глава работы планомерно к этому подводит и показывает, что нормативно-регулятивное начало государства во многом предопределяет возможные дальнейшие векторы развития представлений о государстве.

Второй вывод – предположение автора, представляющего интерес для нашего исследования. Современная теория права и теоретическое государствоведение предполагают наличие как минимум четырех классификаций юридических концепций государства:

- представители потестарного правопонимания и формально-догматической теории (легистский неопозитивизм Г. Кельзена) представляют государство как законоустановленную модель публичной политической власти;

- представители либертарного правопонимания и формально-догматической теории (нормативная теория правового закона) предлагают рассматривать государство в качестве модели публичной политической власти, закрепленной правовым законом;

- представители потестарного правопонимания и институциональной теории (Н. Маккормика, О. Вайнбергера) обозначают, что любые публично-властные институты независимо от их содержания являются правовыми;

- представители либертарного правопонимания и институциональной теории утверждают, что реальное государство предстает перед нами в качестве совокупности институтов правового и силового типов, которые находятся в отношениях доминирования или конкуренции [12, с. 20].

Но при этом, например, легистское понимание государства, т.е. законодательная модель публично-властных институтов, не учитывает, что реальные государственно-властные институты могут существенно отклоняться от официальных моделей.

И третий сложносоставной тезис, имеющий место в работе автора, когда он рассматривает государство как институт:

- «государственность даже в "чисто" правовой и, тем более, смешанной цивилизационных ситуациях

опровергает возможность "чисто" юридической интерпретации государственности» [12, с. 21];

- государственные институты и государственные органы – институты государственности, включающие в себя нормы, в соответствии с которыми они организуются и действуют.

В данной части работы автор через тесную связь права и государства предлагает для понимания природы государства обратиться к особенностям организации государства и тем функциональным началам, в рамках которых строится государство.

Третья группа диссертационных исследований, позволяющих увидеть многообразие подходов к пониманию государства, подготовлена авторами, которые принципиальное внимание обращают на место и роль государства в жизни человека и общества.

Двигаясь в хронологической последовательности, остановимся на работе О.В. Пинаевой – государство как субъект правоотношений, под научным руководством профессора Н.В. Щербаковой [8].

Автор первым в XXI в. начинает движение в данном направлении и фактически первый тезис выдвигает в качестве положения, выносимого на защиту, что государство является уникальным, динамично развивающимся институтом, опосредующим огромное число взаимосвязей между всеми участниками общественных отношений, сущность и признаки которого сложно зафиксировать в общепринятой дефиниции [8, с. 6]. Хотя далее по тексту О.В. Пинаева формулирует соответствующее понятие: «государство – это сложный, коллективный субъект права, имеющий признаки организации: оно держит в своих руках власть и аппарат управления, обладает территорией, населением и суверенитетом» [8, с. 13], но вопрос не в этом.

Автор уверенно утверждает, что государство:

- это всегда субъект политической системы общества; пределы правоспособности государства в правоотношениях определяются совокупностью прав и обязанностей, закрепленных за конкретным государственным органом, и ограничены специфическими целями и задачами, которые стоят перед Российской Федерацией;

- являлось единственным полноправным собственником и, соответственно, единственным полноценным субъектом права [8, с. 14-16].

В рамках предложенных характеристик видим, что, несмотря на свою приверженность классическому пониманию государства (государство – власть), автор идет далее (хотя и не очень далеко). И предлагает вести речь не только о государстве – специальном субъекте, но и о равном хозяйствующем субъекте (хотя в ограниченном количестве сфер), который может вступать в данные правоотношения как единое целое, так и посредством своих государственных

органов, правда в рамках компетенции, установленной им самим. Интересны выводы об осуществлении полномочий государства-собственника в экономическом обороте посредством государственных унитарных предприятий. К сожалению, далее автор уходит в аргументацию и демонстрацию посредством ссылок на действующее на тот момент законодательство и оставляет без должного внимания дальнейшее раскрытие содержания заявленной проблемы.

Буквально на следующий год в продолжение заявленной темы появляется работа А.В. Слепнева «Государство как субъект правоотношений», подготовленная под научным руководством А.И. Экимова [9]. Автор обращает внимание на тот факт, что «юридические учения о государстве сводятся к рассмотрению его в качестве правоотношения либо объекта права, либо, наконец, субъекта права». И делает вывод о том, что «наиболее приемлемой и обоснованной является конструкция государства как самостоятельного субъекта права (субъект *suī generis*), имеющего существенные отличия от всех иных правовых субъектов» [9, с. 9]. В данном случае в отличие от предыдущего исследователя автор отмечает и другие грани явления.

Более интересные выводы появляются несколько позже, когда автор, опираясь на действующее отечественное законодательство:

- обращает внимание на «различные теоретические конструкции участия государства в правовых отношениях и приходит к выводу, что в этих отношениях государство действует как самостоятельный, полноправный субъект, а государственные органы осуществляют функцию представительства его интересов. Государственный орган является "профессиональным представителем" государства в правовых отношениях»;

- утверждает, что государство обладает особой правосубъектностью, которая «формируется из функциональной правоспособности, существующей *ipso facto*, и дееспособности, которую государство приобретает через действующий механизм осуществления государственной власти. Дееспособность государства начинается складываться с момента формирования его органов, позволяющих "развертывать" государственные функции. Отсутствующая у государства фактическая дееспособность восполняется дееспособностью физических лиц, находящихся на государственной службе. Сознание, воля и иные предпосылки дееспособности, имеющиеся у государственного служащего, "переходят" к государству, которое консолидирует дееспособность своих служащих и обретает дееспособность в юридическом смысле» [9, с. 9, 13-14].

Таким образом, видим, что автор уже весьма серьезно удаляется от господствующей в советской

науке парадигмы (государство-власть) и рассуждает о структуре, функциях государства с позиции его участия в жизни человека и общества. Самое важное – именно человек, состоящий на государственной службе, утверждает автор, позволяет государству стать дееспособным субъектом правоотношений, а органы государства – это всего лишь средство осуществления целей и задач, стоящих перед государством и воплощающихся в жизнь посредством механизма осуществления государственной власти.

Кульминацией в данном направлении становится работа Ф.В. Мусатова [5], подготовленная под научным руководством профессора С.И. Архипова. Автор обобщает сказанное ранее и фактически предлагает работу, в которой содержится комплексная характеристика государства, определяющая его место и роль в обществе, во взаимоотношениях с человеком и иными субъектами общественной жизни, т.е. самостоятельное самобытное исследование природы государства.

Автор предлагает теоретическую модель понятия государства – правовой корпорации, позволяющую совместить понимание государства:

- как результата совместной деятельности участников правовой корпорации по созданию особо значимого для них объекта права, своеобразной общей «правовой вещи» (государство – объект права);
- как единой корпоративно-правовой воли, проявляющей себя вовне в качестве самостоятельного субъекта права (государство – субъект права);
- как совокупности (системы) формируемых участниками (на основе принимаемых юридических норм) корпоративно-правовых отношений (государство – правоотношение) [5, с. 10-11].

Таким образом, можно наблюдать триединство природы государства, а что самое важное – отказ в современной отечественной юридической науке от парадигмы государство-власть. Даже если обратимся к признакам государства, которые выделены автором, то не найдем среди них намека на политическую публичную власть. Напротив, автор, характеризуя корпоративность как базовый признак государства – правовой корпорации, подчеркивает, что «это единство сознаний, воли, интересов, имущества и решений граждан... Государство-корпорация – это субъект права, а не политический субъект». Также к основным признакам государства автор относит: территориальность, суверенитет, правосубъектность [5, с. 18-21].

Интересно с теоретической точки зрения утверждение автора и о том, что «государство – правовая корпорация имеет двухуровневое устройство: уровень первичных, объединенных общими целя-

ми, субъектов права и уровень производных от них правовых лиц. На первом уровне государство представляет собой правовую корпорацию граждан – ее участников, определяющих не только государственное устройство, но и саму волю государства. Второй уровень образуют производные от граждан лица – субъекты федераций, государственно-правовые автономии, муниципальные образования, иные субъекты территориально-правового устройства государства. На втором уровне государство представляет собой "корпорацию корпораций"» [5, с. 12]. Автор фактически утверждает, что государство представлено не механизмом (аппаратом) государства, а гражданами и корпорациями, на которых возложено осуществление функций в определенных сферах общества. Кажется, что такой подход в полной мере будет обоснован и принят высокоорганизованным обществом на соответствующем уровне его развития. Как только удастся сформировать у граждан России соответствующее ответственное отношение к своим правам и обязанностям, так и политический истеблишмент с высокой долей вероятности сможет использовать данное завершённое исследование в своих политических целях.

Подводя итог, отметим, что в современной отечественной юридической науке присутствует широта взглядов на природу понятия государства. Классическая отечественная юридическая наука, являющаяся наследием нашего советского прошлого, воспринимает государство как политическую публичную власть. Во многом благодаря трудам В.С. Нерсесянца современная отечественная юридическая наука имеет возможность рассматривать государство как правовую организацию. И третий подход к пониманию природы государства возникает в современной отечественной юридической науке благодаря ее включению в общемировые тенденции, и сегодня мы можем воспринимать государство как субъект права (правоотношений) со всеми вытекающими последствиями. При этом с сожалением приходится констатировать, что в большом количестве случаев эти взгляды требуют конкретизации и развития, наверно, за исключением классики – государство-власть.

Не будем касаться, как пишет профессор М.Н. Марченко [7, с. 117], вопросов о преимуществах и недостатках приведенных характеристик понятия, правомерности или неправомерности столь критического (или не очень) к ним отношения со стороны авторов. Отметим лишь, что «предвзятость» и «субъективизм» в связи с определением понятия государства никогда не были в почете. В современных условиях широта взглядов обусловлена объективной природой государства.

Литература

1. Клеутина А.В. Сущностные характеристики современного государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Моск. ун-т МВД России, 2009. 26 с.
2. Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. М.: Норма, 1998. 45 с.
3. Мамут Л.С. Государство: полюсы представлений // *Общественные науки и современность*. 1996. № 4. С. 45-54.
4. Мамут Л.С. Этанализм и анархизм как типы политического сознания. Домарксистский период. М.: Наука, 1989. 253 с.
5. Мусатов Ф.В. Государство как субъект права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: Ур. гос. юрид. акад., 2016. 36 с.
6. Нерсесянц В.С. Основные концепции правопонимания и понимания государства // *Общая теория права и государства: учебник для вузов*. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2018. 560 с.
7. *Общая теория государства и права: в 3 т.; т. 1: Государство* / М.Н. Марченко, С.Н. Бабурин и др.; отв. ред. М.Н. Марченко. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. 576 с.
8. Пинаева О.В. Государство как субъект правоотношения в современном обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир: Владимир. юрид. ин-т Федеральной службы исполнения наказаний, 2008. 26 с.
9. Слепнев А.В. Государство как субъект правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Рос. гос. торгово-эконом. ун-т, 2009. 20 с.
10. Соколыцк И.М. Понятие государства в теоретической позитивистской юриспруденции в России: конец XIX-XX вв.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Ин-т государства и права РАН, 2007. 24 с.
11. Четвернин В.А. Институциональная теория права: основные положения // *Научные исследования НУЛ теории права НИУ ВШЭ: вып. 13. 2013. № 1*. С. 2-35.
12. Яковлев А.В. Институциональный подход в юридической теории государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Ин-т государства и права РАН, 2009. 24 с.
13. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М.: Академия наук СССР, 1954. 228 с.

УДК 351.74:340

Е.А. Титова, канд. юрид. наук

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: leo_bir@mail.ru

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ ПРОПАГАНДЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Статья посвящена изучению состояния нормативно-правового регулирования деятельности по осуществлению правовой пропаганды органами внутренних дел. На основе проведенного анализа актов действующего законодательства автор приходит к выводу, что содержание и формулировки норм в части, касающейся правовой пропаганды, приводят к терминологической путанице, затрудняют их реализацию в деятельности органов внутренних дел. Учитывая специфику осуществления правовой пропаганды различными подразделениями органов внутренних дел, нормативное регулирование этой деятельности на ведомственном уровне должно охватывать её как общими, так и специальными предписаниями, отражать цели, принципы и технологию правовой пропаганды. В результате определения проблем регламентации правовой пропаганды в органах внутренних дел как содержательного, так и технико-юридического характера были сформулированы предложения по их решению.

Ключевые слова: правовая пропаганда, правовое регулирование, органы внутренних дел.

Е.А. Titova, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: leo_bir@mail.ru



LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK OF LEGAL PROPAGANDA IN THE INTERNAL AFFAIRS AGENCIES

The article is devoted to studying of a condition of legal and regulatory framework of activities on implementation of legal propaganda by internal affairs agencies. Based on the analysis of current legislation acts, the author concludes that the content and wording of the norms, in terms of legal propaganda, lead to terminological confusion and complicate their implementation in the activities of the internal affairs agencies. Taking into consideration the specifics of the implementation of legal propaganda by various departments of the internal affairs agencies, the normative regulation of this activity at the departmental level should cover it with both general and special regulations, reflect the goals, principles and technology of legal propaganda. As a result, the identification of problems of legal propaganda regulation in the internal affairs agencies of both a substantive and technical-legal nature, proposals are made for their solution.

Key words: legal propaganda, legal and regulatory framework, the internal affairs agencies.

Уровень правовой культуры и правосознания общества на определенном этапе его существования прямо пропорционален вкладу государства в обеспечение и защиту прав и свобод индивида от каких-либо угроз, гарантированность его безопасности, профилактику правонарушений.

В профилактической работе органами государства используются различные формы её осуществления, в т.ч. правовая пропаганда. К сожалению, следует констатировать, что механизм правопробандистской деятельности в современной России утратил масштаб советского периода, он не отличается системностью и комплексностью своего содержания, слабо соответствует своими формами и методами потребностям общества. Вместе с тем пропаганда общеправовых ценностей в Советском Союзе без преувеличения была одной из мощнейших в мире, характеризовалась своей целостностью, последовательностью и планомерностью, что делало её весьма эффективной в достижении поставленных целей.

Абстрагировавшись в условиях демократизации от какой бы то ни было государственной идеологии внутри, наша страна предоставила уникальную и практически безграничную возможность осуществления идеологической функции в правовой (и не только) жизни общества силами извне. В результате этого образовавшийся в данной сфере информационно-правовой вакуум был мгновенно заполнен правопробандистскими материалами либерального толка, служащими формированию в сознании индивида представления о правах и свободах, часто обретающего гипертрофический характер, переходящего в стойкое представление о вседозволенности. В таких условиях особо актуализируется вопрос о государственной политике в сфере правового воспитания, основанного на общеправовых фундаментальных началах справедливости, равенства перед законом, правопослушания.

В системе органов государственной власти, в деятельности которых законом предусмотрено осуществление правовой пропаганды, особое место занимают органы внутренних дел. Подобное позиционирование обусловлено их максимальной приближенностью к населению, тесным взаимодействием с отдельными категориями граждан, по отношению к которым приоритетным направлением деятельности выступает профилактика правонарушений с использованием правовой пропаганды как одной из действенных форм воспитательного воздействия.

Качество и эффективность осуществления правовой пропаганды в деятельности органов внутренних дел в значительной степени зависят от состояния нормативного регулирования данного направления деятельности как на уровне законов, так и в рамках ведомственных нормативных актов.

В первую очередь, речь идет о нормативном закреплении понятия, целей, функций и принципов правовой пропаганды, определении её форм и средств, технологии правовой пропаганды, что обеспечивало бы единый подход к её осуществлению в органах внутренних дел. Также немаловажное значение имеет четкое разграничение посредством принятия ведомственного нормативного правового акта соответствующих полномочий за подразделениями, содержание деятельности которых связано в том числе с осуществлением пропаганды правовых знаний. В частности, к ним можно отнести: правовые подразделения, подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения, подразделения участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних.

Анализ актов действующих нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность названных подразделений, к сожалению, указывает на отсутствие внятного нормативного регулирования осуществляемой ими правовой пропаганды. Справедливости ради отметим, что подобная ситуация характерна для российского законодательства в целом.

На сегодняшний день в регулировании правовой пропаганды в России образовался ярко выраженный нормативный вакуум, отражающий отсутствие единой государственной политики по осуществлению правовой пропаганды по различным направлениям.

Первое, что обращает на себя внимание, – это то, что законодатель признает за пропагандой её разносторонний характер воздействия на эмоционально-интеллектуальную сторону личности, её поведение. Термин «пропаганда» в контексте одних актов законодательства приобретает негативное содержание [12], других – позитивное [5].

Особо отметим, что, используя данный термин, законодатель не определяет пропаганду соответствующей дефинитивной нормой. При этом роль и значение таких норм в правовом регулировании общественных отношений неоднократно подчеркивались в научной литературе [11]. Отсутствие законодательно закреплённого определения понятия «пропаганда», на наш взгляд, серьёзным образом затрудняет правоприменительную деятельность, связанную с реализацией норм, содержащих данный термин.

Ситуацию с терминологической неразберихой попытался разрешить Верховный Суд Российской Федерации, который в Определении от 15 августа 2012 г. № 1-АПГ12-11 по заявлению Т.В. Винниченко о признании недействующими отдельных положений Закона Архангельской области от 15 декабря 2006 г. № 113-9-ОЗ «Об отдельных мерах по защите нравственности и здоровья детей в Архангельской области» отметил, что «коллегия под пропагандой понимает деятельность физических и (или) юридических

лиц по распространению информации, направленной на формирование в сознании установок и (или) стереотипов поведения, либо имеющая цель побудить или побуждающая лиц, которым она адресована к совершению каких-либо действий или воздержанию от их совершения» [10].

Дефинитивный пробел на федеральном уровне пытаются восполнить и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако такие попытки не всегда оказываются удачными. Так, например, статья 1 Закона Алтайского края от 14.09.2006 № 94-ЗС «О профилактике наркомании и токсикомании» определяет термин «антинаркотическая пропаганда» как пропаганду здорового образа жизни, в т.ч. физической культуры и спорта, направленную на формирование в обществе негативного отношения к наркомании [4]. В данном случае имеет место одна из наиболее распространенных ошибок в построении дефинитивных норм: определение термина с использованием определяемого термина «пропаганда – это пропаганда».

На уровне актов федерального законодательства, регламентирующих вопросы деятельности органов внутренних дел, термин «пропаганда» использован единожды в ст. 12 «Обязанности полиции» Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции). В соответствии с подпунктом 4 названной статьи полиция обязана выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению, выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, участвовать в пропаганде правовых знаний [3]. Из текста закона следует, что осуществление пропаганды является обязанностью сотрудников органов внутренних дел, реализуемой ими в пределах установленной компетенции.

К числу приказов Министерства внутренних дел Российской Федерации, использующих в своем тексте термин «пропаганда», следует отнести:

- от 05.06.2017 № 355 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» (п. 43);

- от 14.02.2017 № 65 «Об утверждении Порядка и условий командирования сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» (п. 4, приложение № 7 к Порядку);

- от 31.12.2012 № 1166 (ред. от 08.09.2016) «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (п. 37.7., при этом в качестве

формы индивидуальной профилактической работы п. 66 правовую пропаганду не предусматривает);

- от 03.11.2006 № 875 (ред. от 05.02.2016) «О дальнейшем совершенствовании взаимодействия органов и подразделений системы МВД России с ветеранскими организациями органов внутренних дел и внутренних войск МВД России» (преамбула приказа);

- от 15.06.2011 № 636 (ред. от 13.02.2015) «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте» (п. 12.32);

- от 01.09.2017 № 865 «Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» (подпункт 4 п. 9);

- от 21.07.2011 № 865 (ред. от 28.10.2015) «Об утверждении Положения о Договорно-правовом департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации» (п. 10.46).

В результате анализа ведомственных нормативных правовых актов становится очевидным отсутствие единого терминологического подхода и содержательного понимания слова «пропаганда». В вышеприведенных приказах Министерства внутренних дел Российской Федерации использовано словосочетание «пропаганда правовых знаний», а в других – термин «правовая пропаганда» [1, 8, 9], «пропаганда действующего законодательства» [7] и в отдельном случае «пропаганда безопасности дорожного движения» [6].

Особого внимания заслуживают отдельные положения, связанные с регламентацией правовой пропаганды, содержащиеся в Приказе МВД России от 05.01.2007 № 6 (ред. от 26.12.2016) «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России» (далее – Наставления по правовой работе).

В частности, в п. 4 Наставления по правовой работе указывается, что к полномочиям правовых подразделений (помощников начальников по правовой работе) органов, организаций, подразделений, других сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников, на которых возложены обязанности по ведению правовой работы, относится в том числе осуществление правового информирования, правовой пропаганды и правового консультирования сотрудников, федеральных государственных служащих и работников по вопросам нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел.

В названном пункте такие виды деятельности, как «правовое информирование», «правовая пропа-

ганда» и «правовое консультирование», разделены, что указывает на различный характер их содержания. Кроме того, четко определен объект в лице сотрудников, федеральных государственных служащих и работников, на которых эта деятельность направлена.

Далее пунктом 78 Наставления по правовой работе к основным направлениям информационно-правовой деятельности отнесены: 1) ведение систематизированного учета правовых актов; 2) правовая пропаганда; 3) консультирование по правовым вопросам. Данная формулировка вновь позволяет судить о проводимом разграничении деятельности по правовой пропаганде и консультированию.

Вместе с тем в п. 80 Наставления по правовой работе без соответствующего определения понятия установлено, что правовая пропаганда направлена на распространение и разъяснение правовых норм и практики их применения в сфере внутренних дел.

Очевидно, что посредством включения в правовую пропаганду подобного содержания она, собственно, может быть и информированием, и консультированием, что, по сути, является некорректным с теоретической точки зрения и вступает в противоречие с вышеназванными пунктами Наставления по правовой работе.

Пунктом 84 установлено, что правовая пропаганда осуществляется по направлениям служебной деятельности путем: издания и распространения печатной продукции; проведения информационно-пропагандистских акций правовой направленности; проведения лекций, семинаров, конференций, выступлений в СМИ; создания и оформления кабинетов (уголков) правовых знаний, стендов, другой наглядной информации; проведения тематических занятий в системе повышения квалификации и в других формах профессиональной подготовки. При этом под информационно-пропагандистскими акциями правовой направленности понимается вид информационно-профилактической деятельности органов, организаций, подразделений, направленной на распространение и разъяснение правовой информации среди различных групп населения, характеризующей роль МВД России и меры, предпринимаемые в сфере поддержания законности и правопорядка. Под такое определение можно отнести практически все направления осуществляемой правовой пропаганды.

Согласно п. 90 правовая пропаганда осуществляется всеми структурными подразделениями органа, организации, подразделения в пределах их компетенции, с привлечением ведущих ученых и специалистов, образовательных и научных организаций МВД России.

Исходя из содержания приведенных пунктов Наставления по правовой работе, можно констатировать, что в тексте приказа имеет место смешение

видов информационно-правовой работы, что, в свою очередь, затрудняет их реализуемость, вызывает сложности с проведением контроля исполнения соответствующих полномочий.

В целом анализ перечисленных ведомственных актов, так или иначе затрагивающих правовую пропаганду, дает основание утверждать, что лишь Приказ МВД России от 02.12.2003 № 930 «Об организации работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения (вместе с Наставлением по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения» (далее – Приказ 930) по своему содержанию может быть отнесен к акту непосредственного правового регулирования осуществления пропаганды, в частности, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Согласно Приказу 930 под пропагандой безопасности дорожного движения понимается целенаправленная деятельность, осуществляемая субъектами пропаганды по распространению знаний, касающихся вопросов обеспечения безопасности дорожного движения, разъяснению законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих поведение участников дорожного движения. При этом такое определение отражает лишь одну из сторон сущности правовой пропаганды.

В этой связи следует согласиться с мнением, что определение, содержащееся в Приказе 930, «следовало бы расширить, видоизменить, поскольку основные усилия должны быть сосредоточены не столько на распространении информации, сколько на изменении с её помощью сознания участников дорожного движения» [2].

Таким образом, суть проблем регулирования правовой пропаганды в органах внутренних дел можно свести к отсутствию в текстах соответствующих приказов терминологической согласованности, четкого и понятного изложения целей, задач и принципов данного вида деятельности, пробельности в определении методов и средств, которые могут быть использованы сотрудниками органов внутренних дел, механизма осуществления правовой пропаганды.

Решением названных проблем правового регулирования пропаганды в органах внутренних дел, по нашему мнению, могла бы быть разработка единого приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам правовой пропаганды, осуществляемой различными подразделениями органов внутренних дел в пределах установленной компетенции (далее – Приказ о правовой пропаганде в ОВД).

Содержание приказа должно включать в себя унифицированную терминологию, определять субъекты и объекты правовой пропаганды, её цели, задачи, принципы, технологию и механизм правовой пропаганды в органах внутренних дел.

В качестве своего рода образца по структуре и содержанию Приказа о правовой пропаганде в ОВД мог бы послужить ныне утративший силу Приказ МВД России от 13.01.1999 № 20 «Об утверждении Инструкции по организации работы отделов, отделений, групп пропаганды государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства

внутренних дел Российской Федерации», естественно, с соответствующей адаптацией к характеру и специфике деятельности различных подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации.

При этом немаловажное значение будут иметь методические рекомендации по реализации мероприятий пропагандистского характера различными подразделениями, к разработке которых следует привлечь ведущих ученых и специалистов научных и образовательных организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Литература

1. Вопросы Следственного комитета при МВД России (вместе с Положением о Центре по обеспечению деятельности органов предварительного следствия Министерства внутренних дел Российской Федерации) [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 24.06.2005 № 500 (ред. от 26.02.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Ищенко С.А., Евенко С.А. К вопросу о деятельности ГИБДД по пропаганде безопасности дорожного движения // Общество и право. 2014. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-deyatelnosti-gibdd-po-propagande-bezopasnosti-dorozhnogo-dvizheniya> (дата обращения: 30.10.2018).

3. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О профилактике наркомании и токсикомании [Электронный ресурс]: закон Алтайского края от 14.09.2006 № 94-ЗС. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 29.07.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об организации работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения (вместе с Наставлением по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения) [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 02.12.2003 № 930. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении Временного наставления по службе штабов органов внутренних дел [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 12.02.1997 № 86 (ред. от 08.02.2011). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел РФ [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 15.10.2013 № 845. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 05.01.2007 № 6 (ред. от 26.12.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15.08.2012 № 1-АПГ12-11 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Таева Н.Е. Дефиниции в конституционном праве: технико-юридический аспект // Актуальные проблемы российского права. 2014. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/definitcii-v-konstitutsionnom-zakonodatelstve> (дата обращения: 30.10.2018).

12. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. 03.10.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 343.346.2:351.81

М.П. Тишаков, канд. юрид. наук

Донецкий национальный университет

E-mail: TMAXIM7@yandex.ru

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ДОНБАССА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ АВАРИЙНОСТИ НА АВТОТРАНСПОРТЕ В СЕРЕДИНЕ ХХ В.

В представленной статье на основе архивных материалов и документов проанализированы ключевые направления взаимодействия местных органов власти Донбасса по противодействию аварийности на автотранспорте в середине ХХ века. Основное внимание акцентировано на деятельности подразделений государственной автомобильной инспекции, партийных и советских органов по борьбе с дорожно-транспортными происшествиями. Проанализированы состояние обеспечения безопасности дорожного движения на территории Донбасса и динамика дорожно-транспортного травматизма. Детально рассматриваются направления противодействия аварийности на автотранспорте, их эффективность и правовые основы. Автор проанализировал основные тенденции и направления превентивной и административно-правовой деятельности в очерченных хронологических и территориальных рамках по эффективному функционированию системы обеспечения безопасности дорожного движения на региональном уровне на примере Донбасса. Отражены актуальные для современности средства и методы противодействия дорожно-транспортным происшествиям.

Ключевые слова: Государственная автомобильная инспекция, местные органы власти, обеспечение безопасности дорожного движения, дорожно-транспортное происшествие, аварийность.

M.P. Tishakov, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)

Donetsk National University

E-mail: TMAXIM7@yandex.ru



THE ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES OF DONBASS FOR ACCIDENT PREVENTION IN VEHICLES IN THE MIDDLE OF THE XXth CENTURY

The present article includes the analysis the key directions of interaction of local authorities in Donbas on counteraction to accidents on motor transport in the middle of XX century, which is based on archive materials and documents. The main focus is on the activities of the State Road Safety Units, party and Soviet bodies to combat traffic accidents. The state of road traffic safety in the territory of Donbas and the dynamics of road traffic accidents are analyzed. The main directions of road traffic accident prevention, their efficiency and legal basis are considered in detail. The author analyses the main trends and directions of preventive and administrative-legal activities in the outlined chronological and territorial framework for the effective functioning of the system of road safety at the regional level, on the example of Donbas. The means and methods of counteraction to road traffic accidents, which are also relevant for the present, are reported.

Key words: the State automobile inspection, local authorities, a safety of traffic, road-accident, accident rate.

Дальнейшее поступательное социально-экономическое развитие современного государства немислимо без средств передвижения, где главенствующую роль играет автомобильный транспорт, обладающий наибольшей степенью мобильности и доступности. Тем не менее при всех положительных аспектах автомобилизации она вызывает и негативные последствия, связанные со значительными человеческими жертвами от дорожно-транспортных происшествий. Эффективное противодействие аварийности на автотранспорте возможно только с учетом реализации единой общегосударственной политики, на основе передовых достижений науки, консолидации усилий органов власти, институтов гражданского общества и всех участников дорожного движения. Основой для разработки такого решения должно быть использование не только передового зарубежного опыта, но и отечественного. В данном контексте особую значимость приобретает историко-правовой анализ деятельности региональных органов власти в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на примере Донецкого региона, что и обуславливает актуальность, научную и практическую значимость представленного исследования.

Проблемам обеспечения безопасности дорожного движения в современной историографии посвящено значительное количество историко-юридических работ таких ученых, как: М.Б. Афанасьев, Д.В. Вадило, Е.А. Войтенков, А.С. Квитчук, А.М. Мацук, О.С. Сидорова, В.И. Суковицин, А.Е. Шевченко. Исследование проблем производится, в частности, на региональном уровне, что позволяет осветить практические результаты и местные особенности по противодействию дорожно-транспортных преступлений, реализации общегосударственной политики. Однако в отечественной историко-правовой науке вопросы взаимодействия местных органов власти по противодействию аварийности на автотранспорте в середине XX в. не получили достаточного освещения, в т.ч. на территории Донбасса, что и стало предметом исследования представленной работы.

Восстановление промышленного производства после окончания Великой Отечественной войны на освобожденной территории Советского Союза проходило интенсивными темпами, особенно в Донбассе, где благодаря упорному и тяжелому труду граждан, активной поддержке органов власти в 1949 г. промышленность достигла довоенного уровня [25, с. 126]. Значительный экономический эффект от восстановления индустриального производства способствовал активизации роста автопарка региона. По сравнению с довоенным периодом (1940 г. – 5737 ед.) количество автомобилей в 1950 г. достигло 31 223 ед., а в конце пятой пятилетки увеличилось на 51% по сравнению с 1950 годом. При этом уже в 1955 г. отме-

чался рост не только грузового, но и легкового транспорта в 3,8 раза, автобусного – в 2,5 раза [15, л. 14].

Бурная автомобилизация страны в целом и Донбасса в частности обнажила и негативные аспекты, связанные со значительным ростом аварийности на автотранспорте. Об этом факте свидетельствует и значительное количество правонарушений в сфере безопасности дорожного движения. Только за 11 месяцев 1952 г. на территории г. Сталино работниками милиции было выявлено: 236 фактов управления автомашинами в нетрезвом состоянии, 2714 случаев превышения скорости, 1899 нарушений правил обгона, 543 факта нарушения правил проезда железнодорожных переездов и т.д. Из числа нарушителей к уголовной ответственности было привлечено 50 человек, лишено прав на управление автомашинами – 651, административно наказано 10 899 человек и предупреждено – 1158 [1, л. 111, 125].

Таким образом, возникла острая необходимость к принятию действенных мер правового и организационного характера по снижению уровня аварийности, осуществлению комплекса наиболее эффективных форм и методов по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере соблюдения установленных правил дорожного движения автомобильного транспорта.

Данная ситуация требовала незамедлительных действий со стороны органов власти, в первую очередь региональных, по упрочению правопорядка в сфере организации движения транспорта, консолидации усилий государственных и партийных властных институтов во взаимодействии с Госавтоинспекцией региона. Для поднятия дисциплины среди работников местного транспорта и повышения ответственности ГАИ г. Сталино совместно с Городским комитетом партии и Горисполкомом в 1952 г. были организованы совещания с руководителями автохозяйств, работниками гаражей и водителями. Проведено несколько показательных судебных процессов над нарушителями транспортной дисциплины. Дополнительно организована периодическая трансляция радиобесед по правилам уличного движения, тематические занятия с учащимися в школах, в автохозяйствах оборудованы специальные уголки, а среди населения распространено большое количество листовок по соблюдению гражданами правил уличного движения [1, л. 126-127].

Состояние аварийности на автотранспорте негативно отражалось на функционировании всего автопарка региона, сдерживало дальнейший динамический рост народного хозяйства. Как свидетельствуют статистические данные, только за 10 месяцев 1953 г. рост ДТП, в которых погиб 101 человек на территории Ворошиловградской области, составил 12%. Также зафиксировано увеличение количества

пострадавших и в г. Ворошиловграде (на 78,5%) [17, л. 22]. Негативная динамика требовала незамедлительных действий всех органов власти по ее преодолению как с помощью превентивных, так и административных мер.

К нарушителям применялись строгие меры ответственности, вплоть до лишения свободы. Однако состояние трудовой дисциплины на автотранспорте продолжало оставаться неудовлетворительным. Так, за 9 месяцев 1952 г. народными судами Ворошиловградской области было осуждено 120 человек за совершение преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 56^{30а} Уголовного кодекса УССР – нарушение работниками транспорта трудовой дисциплины (нарушение правил движения), за которые санкцией статьи предусматривалось лишение свободы на срок до десяти лет [16, с. 23]. Это количество с незначительным уменьшением оставалось и в 1953 г. (за 9 месяцев судами за нарушение трудовой дисциплины на автотранспорте осуждено 117 человек) [17, л. 17-18].

В связи с бурным ростом автотранспорта и, как следствие, количества дорожно-транспортных происшествий возникла необходимость глубокого анализа состояния обеспечения безопасности дорожного движения на территории Донбасса. Это позволяло не только выявить проблемные моменты, но и спланировать мероприятия по борьбе с аварийностью. В обозначенный период начинаются первые попытки сменить организационные подходы. В частности, это отражено в решении исполкома г. Сталино от 26 ноября 1952 г. № 38/1221 [8, л. 44-45], которое было принято с целью обеспечения безопасности движения автомобильного и электротранспорта и предупреждения дорожных происшествий с человеческими жертвами. Хотя действие правового акта и распространялось только на зимний период 1952-1953 гг., все же это были эффективные попытки выработки комплексного решения.

Особого внимания заслуживает и утверждение исполкомом в обозначенном решении обязанностей для Управления милиции города Сталино: оптимизация порядка движения транспорта и пешеходов; введение ограничений для движения на участках со сложными условиями; установление сигнально-дорожных знаков, воспрещающих обгон, стоянки, превышение скорости и т.п.; принятие строгих мер к водителям, допускающим грубейшие нарушения правил движения; пресечение нарушений правил движения, наиболее опасных в зимних условиях (превышение скорости движения, нетрезвое состояние водителя, неправильный обгон); усиление надзора за исправностью и регулировкой на автомобилях стеклоочистителей, освещения, тормозов, состояния протектора шин и т.п.

Также предусматривались мероприятия предупредительно-агитационного характера для насе-

ления: систематическое проведение радиопередач и обращений по безопасности уличного движения для водителей и детей; выпуск специальных плакатов, листовок и памяток по безопасности движения в зимних условиях. В сфере образования акцентировалось внимание на организации систематических бесед в школах с учениками о правилах поведения на улицах, особенно на недопустимости катания на салазках, лыжах и коньках на проезжей части.

Руководителям дорожных организаций (автобусных, троллейбусного и трамвайного парков) предписывалось систематически производить посыпку песком участков со сложными условиями и интенсивным движением транспорта, подъездов к мостам, мест остановки общественного транспорта, тротуаров, своевременную их очистку. В последующем правовые акты местных органов власти по выполнению комплекса аналогичных мероприятий и внедрению контрольных механизмов стали неотъемлемой частью функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения Донбасса.

Организационно-правовая деятельность местных органов власти по противодействию аварийности на автотранспорте позволяла в полной мере консолидировать усилия различных административных органов, автотранспортных предприятий и общественности. Приоритетным направлением стала реализация широкого спектра предупредительных, а не административно-карательных мероприятий, пропаганда безопасности дорожного движения и соблюдение установленных правил поведения путем создания соответствующего информационного поля: проведение агитационно-массовых мероприятий, которые предусматривали организацию собраний, конференций, лекций, трансляцию радиопередач, публикацию материалов в печати и раздачу листовок.

Доведение информации по соблюдению правил дорожного движения до широкой общественности – участников дорожного движения – осуществлялось и с активным привлечением местных периодических печатных изданий. Так, Сталинское трамвайно-троллейбусное управление в газете «Социалистический Донбасс» [22, с. 4; 23, с. 4] разместило призыв к гражданам о соблюдении правил пользования трамваем и троллейбусом. Особое внимание акцентировалось на порядке выполнения правил дорожного движения в местах остановки общественного транспорта и перехода проезжей части. Аналогичные призывы публиковались в периодической прессе и Госавтоинспекцией региона, где также отображались мероприятия предупредительного характера в сфере технической эксплуатации автотранспорта [24, с. 4]. В целом органы власти активно содействовали проведению широкой агитационно-пропагандистской работы по предупреждению дорожно-транспортных происшествий.

В рамках предмета исследования стоит также отметить решение исполкома г. Сталино «О мероприятиях по ликвидации автодорожных происшествий на местном транспорте» от 27 августа 1952 г. [7, л. 44-47], в котором, кроме общих требований к повышению качества обследования автохозяйств с низкой трудовой дисциплиной и проведению массово-воспитательной работы среди водителей, были предусмотрены и меры по улучшению организации дорожного движения: установка указателей переходов и нанесение дорожной разметки, оборудование железнодорожных переездов, освещение всех троллейбусных остановок и установка на них указателей перехода, особенно по наиболее загруженным дорогам. Данные мероприятия стали весомым дополнением к принимаемым мерам административного воздействия в отношении нарушителей транспортной дисциплины и усилению контроля за транспортом на линиях.

Органы местной власти уделяли особое внимание вопросам улучшения условий несения службы сотрудниками милиции, которые непосредственно участвовали в обеспечении безопасности дорожного движения. Так, исполком Сталинского облсовета совместно с местными партийными органами 6 октября 1950 г. принял решение о выделении в г. Сталино на первых этажах новостроек помещений для размещения отделений милиции [14, л. 19]. Это было своевременное и востребованное решение, ведь условия работы сотрудников ГАИ были неудовлетворительными. Даже в 1952 г. отдел Госавтоинспекции областного центра работал во влажном, лишенном свежего воздуха и отопления подвале, что вызывало массовые заболевания личного состава [20, с. 124].

Стоит также отметить, что социально-бытовое и служебное обеспечение подразделений милиции, в т.ч. ГАИ, находилось на особом контроле у местных партийных органов Донбасса. Однако все их попытки получить необходимые средства на строительство служебных и жилых зданий от МВД СССР не принесли должного результата [3, л. 76]. Данные обстоятельства обусловили необходимость задействовать местные ресурсы и средства для оказания содействия в улучшении условий несения службы, быта, которые позитивно отражались на личном составе. Например, текучесть кадров в подразделениях ГАИ на территории Ворошиловградской области в начале 1950-х гг. составляла 7,7%, во взводах регулирования уличного движения (РУД) – 28,3%. Примечательно, что именно в подразделениях Госавтоинспекции этот показатель был гораздо ниже, чем в других органах. Общий процент текучести по горрайорганам области составлял 23,2%, а по управлению милиции в целом – 14,2% [19, л. 93]. Несмотря на это, в ГАИ наблюдалась диспропорция между количеством со-

трудников и динамикой роста автопарка, что не позволяло личному составу в полной мере эффективно выполнять возложенные обязанности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Особенно наглядно это проявлялось в пиковые часы в городе Сталино, когда количество транспортных средств на пересечениях основных магистралей достигало 500-600 единиц, а существующий штат дивизиона РУД не мог обеспечить безопасность дорожного движения. Это и обусловило ходатайство органов милиции к местной власти относительно увеличения на 1954 год штата Дивизиона регулирования уличного движения по городу на 41 человек [9, л. 29], которое в последующем исполкомом было удовлетворено. При этом предусматривался и ряд организационно-тактических мероприятий – новая схема расстановки регулировщиков, расчет резерва личного состава не только на период отпуска или подмены в выходные дни, но и в случае резкой пиковой нагрузки.

В ходе выполнения повседневных обязанностей сотрудники ГАИ активно боролись с различного рода правонарушениями, в частности экономического характера – хищением горюче-смазочных материалов (далее – ГСМ). Основными причинами данного вида преступления было неудовлетворительное обеспечение автомобильного транспорта индивидуальных владельцев и колхозов бензином и смазочными материалами. С целью исправления ситуации со стороны местных органов власти было принято соответствующее решение об организации бензораздаточных колонок в крупных городах Ворошиловградской области [18, л. 60]. Однако оно в полной мере выполнено не было, что и явилось одним из факторов дальнейшего хищения ГСМ.

Так, в докладной записке начальника Управления милиции Ворошиловградской области № 07/496 [18, л. 40-44] руководству обкома зафиксировано, что органами Госавтоинспекции в ходе плановых обследований колхозов в течение 1953 г. вскрыты нарушения правил учета использования горюче-смазочных материалов (в путевых листах не указывался маршрут движения, отсутствовали записи всех выездов, подписи должностных лиц).

В ходе проверок было установлено, что бензин с водительского состава списывался бухгалтерией без учета пробега и установленных норм, т.е. согласно фактически израсходованному, что создавало предпосылки для его хищения и продажи. При этом было выявлено игнорирование распоряжений Правительства (от 9 марта 1949 г. № 2780-р, от 6 апреля 1950 г. № 4181-р), запрещающих эксплуатацию автомашин с неисправными и неопломбированными спидометрами.

Бензин и смазочные материалы приобретались колхозами в большом количестве у частных лиц за

наличный расчет, в обмен на сельскохозяйственные продукты и животных. Также в ходе проверки 20 марта 1953 г. было выявлено, что председателем, заместителем и главным бухгалтером хозяйства в Боково-Антрацитовском районе у частных лиц было приобретено бензина в количестве 19 957 литров, автола – 923 кг на общую на сумму 41 939 руб. Покупка оформлялась произвольно составленными актами, которые подписывались лицами, не участвовавшими в приобретении горюче-смазочных материалов. Факты покупки бензина у частных лиц, у автотранспортных предприятий и его обмена были многочисленными, на чем особенно акцентировалось внимание сотрудниками ГАИ. Дополнительно были установлены отсутствие учета расходования бензина и неправильное его списание, присвоение денежных средств по фиктивно составленным руководителями актам. Аналогичные нарушения были установлены 18 апреля 1953 г. Госавтоинспекцией в результате проверок в хозяйствах Ровеньковского, Старобельского, Сватовского и Беловодского районов.

С целью пресечения случаев незаконного приобретения ГСМ колхозами было предложено увеличить количество отпуска бензина и смазочных материалов, производить с должностных лиц удержание за недостачу и необоснованный перерасход бензина, запретить колхозам приобретение бензина и смазочных материалов вне торгующих организаций области и т.д. [18, л. 41-44].

Таким образом, работники ГАИ занимались выявлением и противодействием преступлений экономической направленности в сфере эксплуатации транспорта, что впоследствии негативно отразилось на общей работе по противодействию дорожно-транспортных происшествий.

Инициативная работа региональных советских и партийных органов во взаимодействии с Госавтоинспекцией проводилась по всем направлениям обеспечения безопасности дорожного движения, но наиболее остро стоял вопрос повышения качества учебного процесса в автошколах. Одной из причин было невыполнение местными городскими и районными исполкомами распоряжений по выделению под автошколы специальных помещений для подготовки и переподготовки водителей и ремонтных кадров, что было предусмотрено решением суженного заседания исполкома Ворошиловградского облсовета от 30 мая 1953 г. Однако, как установили органы милиции, меры по расширению курсовой сети по подготовке и переподготовке кадров приняты не были, в связи с чем было подано соответствующее ходатайство секретарю обкома [18, л. 60].

Кроме обозначенных выше проблемных аспектов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на местном уровне, приоритетным направлением

деятельности региональной власти Донбасса по улучшению организации дорожного движения стало внедрение технических средств. Это не только облегчало труд инспекторского состава ГАИ, но и повышало эффективность регулирования дорожного движения, позволяло оптимизировать транспортные потоки и снизить аварийность на автомобильном транспорте. Например, в соответствии с Постановлением Совета Министров УССР от 15 июня 1950 г. исполком Сталинского облсовета принял решение по выделению и распределению средств по городам области на технические способы регулирования уличного движения (30 тыс. руб.), изготовление и издание наглядной агитации (15 тыс. руб.). Распределение денежных средств по городам и перечень проводимых мероприятий были представлены Госавтоинспекцией области, на которую и была возложена функция контроля [13, л. 226].

Стоит отметить, что положительный опыт региона в данной сфере уже был. В частности, на Донецком предприятии «Стройдеталь» в послевоенные годы наладили производство светофоров. Причем настолько успешно, что вскоре светофоры появились не только в областном центре, но и в крупных городах области. Донецк (Сталино) выполнял заказ на изготовление светофоров для других городов Союза, в частности для курортного Сочи [21, с. 16-17].

На необходимость принятия неотложных мер по улучшению регулирования дорожного движения с помощью технических средств автоматизации влияли увеличение транспортных средств региона и, как следствие, неуклонный рост автопроисшествий. В рамках данных инициатив исполком Сталинского облсовета 4 декабря 1953 г. принял соответствующее постановление, которое предусматривало ассигнование денежных средств в сумме 62,5 тыс. руб. с целью улучшения качества работы технических средств регулирования дорожного движения. Сроки выполнения мероприятий были ограниченными – до конца 1953 г. Основное внимание уделялось областному центру (42,5 тыс. руб), а также городам региона (Горловка, Жданов, Макеевка), в которых планировалось переоборудование 10 светофорных постов [12, л. 144-146]. Аналогичное решение было принято и исполкомом г. Сталино, где Госавтоинспекцией предусматривалось введение в действие в 1954 г. 21 модернизированного светофорного поста [10, л. 74].

В дальнейшем меры по улучшению организации дорожного движения за счет внедрения технических средств распространялись и на другие города региона. Однако выполнение мероприятий в полном объеме наблюдалось только в областном центре. Исполкомы городских Советов депутатов Сталинской области, несмотря на выделенные им денежные средства на организацию безопасности движения, не уделяли

достаточного внимания вопросу обеспечения городов техническими средствами регулирования движения, а также вопросам ликвидации аварийности на местном транспорте и повышения технической готовности автопарка, не занимались в полной мере строительством тротуаров на магистральных улицах. Все это явилось следствием роста ДТП: в Макеевке – 17,3%, в Жданове – 9,9%, в Горловке – 6,5%, в Константиновке – 6%, в Краматорске – 4,25% от общих данных по области [11, л. 261-262]. То есть без полного контроля со стороны органов власти региона за исполнительской дисциплиной ситуация не улучшалась, а наоборот, имела негативные тенденции.

В свою очередь отметим, что значительную работу в сфере обеспечения безопасности дорожного движения проводили и местные партийные органы, оказывая содействие по вводу в строй магистралей и путепроводов. Например, в городе Снежное в течение четырех месяцев 1954 г. после окончания строительства железнодорожных переездов они не были приняты, несмотря на неоднократные ходатайства в Донецкую железную дорогу. Поэтому в осенне-зимний период техническое состояние автотранспорта значительно снижалось, езда осуществлялась по бездорожью при наличии мощеной автострады и новых железнодорожных переездов на ней. В связи с этим обстоятельством Снежнянский райком заявил ходатайство в транспортный отдел обкома с целью принятия соответствующих мер для открытия переездов [5, л. 44].

Аналогичная проблема наблюдалась и в других промышленных районах региона. В городе Константиновке, крупном промышленном районе Донбасса, железная дорога на протяжении 7 километров проходит по центральной улице и разделяет город на две части при отсутствии необходимых мостов. Неоднократные обращения исполкома городского Совета и горкома партии г. Константиновки в Министерство путей сообщения о решении вопроса строительства переходных мостов положительного ответа не получили, в связи с чем Сталинский обком КП Украины заявил ходатайство перед Министерством путей сообщения СССР в 1955 г. выделить необходимые средства для строительства в г. Константиновке мостов через железнодорожные пути [4, л. 33]. Данному направлению работы и в последующем уделяли первостепенное внимание, особенно в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Примером плодотворного взаимодействия партийных и советских органов может служить проведение ГАИ области мероприятий по реализации решения Бюро обкома от 15 марта 1955 г. «О мерах по предупреждению аварий на железнодорожных переездах». В результате этого Госавтоинспекцией был проведен комплекс мероприятий по недопущению

дорожных происшествий на железнодорожных переездах, улучшению условий, обеспечивающих их безопасность, в частности обследованию состояния переездов для устранения неисправности и перевода в разряд охраняемых; при проведении экзаменов водителей транспорта акцентировалось внимание на знании правил проезда железнодорожных переездов; усилены меры административного и превентивного воздействия, в т.ч. по отношению к нарушителям правил движения через железнодорожные переезды и т.п. [6, л. 86].

Зачастую именно деятельность местных органов власти способствовала более эффективной организационно-правовой работе ГАИ в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на региональном уровне. Стоит также отметить и партийные органы Донбасса, которые не только рассматривали вопросы улучшения организации дорожного движения, но и уделяли особое внимание состоянию аварийности на автотранспорте, проводили детальный анализ причин и условий, способствовали выработке наиболее оптимальных вариантов проведения комплексных предупредительных мер по предотвращению ДТП. Особенно это касалось случаев гибели и травматизма граждан на автотранспорте в ходе организации и перевозки в места отдыха, что нашло свое отражение в соответствующем решении Сталинского обкома, принятом по фактам гибели 4 граждан и травмирования 25, в 3-х автопроисшествиях. В результате этого было предусмотрено: обязать Краматорский и Макеевский горкомы рассмотреть на заседаниях бюро случаи происшествий, привлечь виновных к ответственности с принятием мер по улучшению организации безопасной перевозки граждан; обязать горкомы и райкомы провести на местах с руководителями предприятий, автохозяйств, профсоюзных и первичных парторганизаций совещания по предотвращению несчастных случаев при выездах в места отдыха, а также во время перевозки детей в пионерские лагеря [2, л. 21-22].

В свою очередь, следует отметить, что данное постановление органами ГАИ было принято как непосредственное руководство к действию. С целью усиления надзора за движением транспорта на магистральных дорогах и в местах отдыха, особенно в выходные дни, выставлялись оперативные пикеты работников Госавтоинспекции и горрайорганов милиции для выявления и предотвращения нарушений правил движения. Для руководства автотранспорта от имени председателя облисполкома подготовлено и направлено с последующим вручением 5000 писем о проведении мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на местном транспорте. Дополнительно в сфере предупреждения дорожно-транспортных происшествий издано 20 000 листовок

«О правилах безопасности движения транспорта и пешеходов», которые распространялись по автохозяйствам и среди населения, проведено 18 радиопередач. На основных магистральных дорогах области выставлено 30 шт. панно по правилам движения транспорта и изготовлено 200 щитов с призывом о соблюдении правил безопасности движения [3, л. 41].

С целью оказания практической помощи в обеспечении безопасности движения транспорта и пешеходов, принятии действенных мер работниками ГАИ проверялась работа горрайорганов милиции области по данному вопросу.

В рамках организации тесного взаимодействия с местными органами власти Госавтоинспекцией было организовано информирование горкомов и райкомов КПУ о грубых нарушениях правил безопасности движения и совершенных происшествиях на местном транспорте, а также обязательное уведомление руководителей автохозяйств, водители которых совершили нарушения или аварии. Областное управление милиции обо всех фактах аварий на автотранспорте незамедлительно сообщало суточной сводкой в Сталинский обком КПУ [3, л. 41-42, 77].

Стоит отметить, что попытки эффективного обеспечения безопасности дорожного движения предпринимались неоднократно. Вполне закономерно,

что каждый орган власти пытался решить эту задачу своими силами и средствами. Несмотря на это, позитивным моментом рассматриваемого исторического периода является налаживание взаимодействия и тесного сотрудничества местных партийных и советских органов власти с подразделениями Госавтоинспекции по обеспечению безопасности дорожного движения. Активная нормотворческая работа региональных органов власти Донбасса способствовала эффективной организационно-правовой деятельности органов ГАИ, консолидации их совместных усилий в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

В целом проведенный анализ нормотворческой и организационной деятельности местных органов власти Донбасса, их плодотворного взаимодействия по противодействию аварийности на автотранспорте позволил проследить тенденции и рассмотреть основные направления организационно-правовой деятельности в период возрождения автомобильного парка, интенсивного развития экономики, выявить закономерность восстановления эффективного функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения региона, что и должно найти свое последующее применение в отечественной практике в современных условиях для сохранения жизни и здоровья граждан.

Литература

1. ДГА (Донецкий государственный архив). Ф. П-326. Оп. 8. Д. 638.
2. ДГА. Ф. П-326. Оп. 10. Д. 85.
3. ДГА. Ф. П-326. Оп. 10. Д. 216.
4. ДГА. Ф. П-326. Оп. 10. Д. 222.
5. ДГА. Ф. П-326. Оп. 10. Д. 262.
6. ДГА. Ф. П-326. Оп. 10. Д. 456.
7. ДГА. Ф. Р-279. Оп. 3. Д. 708.
8. ДГА. Ф. Р-279. Оп. 3. Д. 752.
9. ДГА. Ф. Р-279. Оп. 3. Д. 860.
10. ДГА. Ф. Р-279. Оп. 5. Д. 28.
11. ДГА. Ф. Р-2794. Оп. 1. Д. 871.
12. ДГА. Ф. Р-2794. Оп. 3. Д. 106.
13. ДГА. Ф. Р-2794. Оп. 3. Д. 78.
14. ДГА. Ф. Р-2794. Оп. 3. Д. 79.
15. ДГА. Ф. Р-4249. Оп. 1 доп. Д. 336.
16. Кримінальний кодекс УРСР [Офіціальний текст із змінами і доп. на 1 листопада 1949 р.]. К.: ДЕРЖПОЛІТВИДАВ, 1950. 168 с.
17. ЛГА (Луганский государственный архив). Ф. П-179. Оп. 5. Д. 300.
18. ЛГА. Ф. П-179. Оп. 5. Д. 362.
19. ЛГА. Ф. П-1875. Оп. 1. Д. 14.
20. Правові засади діяльності ДАІ УРСР у 1943-1953 рр. (на прикладі Донбасу) / А.Є. Шевченко, М.П. Тішаков. К.: МП Леся, 2013. 280 с.
21. ...Службу эту очень важной нахожу: сборник статей. Донецк: Диком-пресс, 1996. 128 с.
22. Социалистический Донбасс. 1951. 12 июня. № 114 (4767).
23. Социалистический Донбасс. 1951. 19 июня. № 119 (4772).
24. Социалистический Донбасс. 1951. 27 июня. № 125 (4778).
25. Хавин А.Ф. Восстановление промышленности Донбасса в период Великой Отечественной войны // Вопросы истории. 1956. № 5. С. 116-126.

УДК 351.741:342.76

Б.А. Федулов, доктор пед. наук, профессор
Барнаулский юридический институт МВД России
E-mail: fedulovb@mail.ru;

С.В. Калинин
Барнаулский юридический институт МВД России
E-mail: info@buimvd.ru;

А.А. Левченко
Барнаулский юридический институт МВД России
E-mail: info@buimvd.ru

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕЖИМА ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

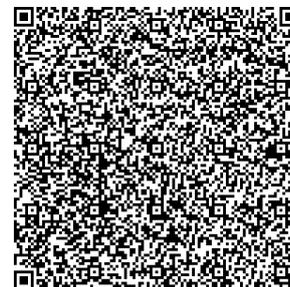
В статье уточняются сущность и содержание режима чрезвычайного положения в современных условиях. Раскрываются задачи и мероприятия, влияющие на степень законности и эффективности субъектов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения в различных чрезвычайных ситуациях. Предложены направления совершенствования правовой базы и организационных мер регулирования деятельности органов внутренних дел при обеспечении режима чрезвычайного положения.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, чрезвычайное положение, правовое регулирование, обеспечение общественной безопасности, охрана общественного порядка, свободы и права граждан.

B.A. Fedulov, PhD. (Doctor of Pedagogical Sciences), professor
Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
E-mail: fedulovb@mail.ru;

S.V. Kalinin
Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
E-mail: info@buimvd.ru;

A.A. Levchenko
Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
E-mail: info@buimvd.ru



PECULIARITIES OF THE LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF THE INTERNAL AFFAIRS AGENCIES IN TERMS OF EMERGENCY

The article clarifies the nature and content of the state of emergency in modern conditions. It reveals the tasks and activities that affect the degree of legality and effectiveness of entities that provide the support in terms of emergency in various emergency situations. The author suggests directions for improving the legal framework and organizational measures for regulating the activities of internal affairs agencies while providing support in terms of emergency.

Key words: emergency, state of emergency, legal regulation, public security, protection of public order, freedom and rights of citizens.

Чрезвычайное правовое регулирование играет существенную роль в обеспечении режима чрезвычайного положения, т.к. на его основе происходит изменение правовых средств регулирования общественных отношений, связанных с этим особым правовым режимом.

Правовое регулирование отношений, связанных с режимом чрезвычайного положения, входит во внутреннюю компетенцию государства, в международном праве институт чрезвычайного положения регулируется только в контексте обеспечения прав и свобод человека. В международных договорах в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека содержатся нормы, устанавливающие возможность отступления от положений договоров в случае чрезвычайного положения («Конвенция о защите прав человека и основных свобод» [2], «Международный пакт о гражданских и политических правах» [5]). Во вспомогательных источниках международного права наиболее полно вопросы обеспечения прав и свобод человека в период чрезвычайного положения сформулированы в «Принципах защиты свобод и прав личности в условиях действия чрезвычайного положения», принятых на заседании Экономического и Социального Совета ООН [13], и «Минимальных стандартах норм об основных правах человека при исключительном положении», которые приняты на Парижской конференции Международной ассоциации юристов [14].

В нормах и доктрине международного права под обстоятельством для введения чрезвычайного положения в государстве указывается возникновение чрезвычайных ситуаций, когда «жизнь нации находится под угрозой» [13, 14, 4].

В российской правовой системе режим чрезвычайного положения регулируется Конституцией Российской Федерации [3] и Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» [12]. Нормативная база, регулирующая режим чрезвычайного положения, обеспечивает заблаговременную подготовку к возможным ограничительным действиям государства по отношению к общественным институтам и населению. Значительную роль при обеспечении режима чрезвычайного положения выполняют правоохранительные органы, которые выполняют все основные задачи по обеспечению общественной безопасности и охране правопорядка. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О полиции» предусматривает обязанность органов внутренних дел по обеспечению режима чрезвычайного положения при его введении в отдельных районах или на всей территории Российской Федерации [10].

Режим чрезвычайного положения является специальным правовым режимом, определяемым Фе-

деральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении». Он раскрывается как «особый правовой режим, определяющий деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, различных организаций, общественных объединений и должностных лиц, допускающий введение отдельных ограничений свобод и прав граждан Российской Федерации, прав организаций и общественных объединений, иностранных граждан и лиц без гражданства и возложение на всех выделенных субъектов дополнительных обязанностей». Данный режим вводится исключительно с целью обеспечения защиты конституционного строя государства, а также безопасности и интересов общества и личности.

В содержании режима чрезвычайного положения определяются необходимые изменения в системе органов управления, правовом статусе субъектов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, определяются мероприятия, необходимые для приведения чрезвычайных ситуаций в нормальное состояние. Следует учитывать, что эти меры могут вводиться лишь тогда, когда возникшие обстоятельства могут представлять реальную и неизбежную угрозу конституционному строю государства или безопасности населения, если другими мерами невозможно их устранение.

Конкретными основаниями для введения в действие режима чрезвычайного положения являются два вида обстоятельств.

Первый: межнациональные конфликты; попытки насильственного изменения конституционного строя; массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием; блокада районов и местностей, угрожающая безопасности и жизни населения или деятельности государственных органов.

Второй: крупные аварии, угрожающие жизни и здоровью населения, стихийные бедствия природного и техногенного характера, эпизоотии, эпидемии, которые требуют специальных аварийно-спасательных работ и организационных неотложных действий.

Для локализации обстоятельств по первой группе требуется принятие специальных мер по обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка, при этом используются строгие санкции в отношении различного рода нарушителей. В Российской Федерации приняты меры по отслеживанию складывающейся социальной обстановки в регионах с целью своевременного предотвращения протестных выступлений населения.

В некоторых субъектах Российской Федерации сложилась более сложная по сравнению с другими регионами социально-экономическая обстановка. Так, например, согласно Приказу Министерства

труда и социальной защиты Российской Федерации от 22 мая 2018 г. № 316н «Об утверждении Перечня территорий, отнесенных к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда по итогам 2016-2017 годов» к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда были отнесены 20 регионов России: Республика Карелия, Республика Адыгея, Республика Калмыкия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Республика Марий Эл, Курганская область, Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Алтайский край, Забайкальский край, Иркутская область, Кемеровская область, Томская область, Еврейская автономная область [8].

Для второй группы условий введения режима чрезвычайного положения характерно то, что государственные органы должны оказывать эффективную и быструю помощь населению, пострадавшему от стихийных бедствий, путем проведения аварийно-спасательных работ и организационных мероприятий, а также обеспечивать дисциплину и порядок, применяя меры принуждения, вводя определенные санкции и ограничения. Основным методом обеспечения в этих условиях будет публично-правовой, реализующий государственно-административные отношения, носящие выраженный вертикально-властный характер. В отдельных случаях в районах введения чрезвычайного положения могут создаваться комендантуры и вводиться прямое президентское правление.

Режим чрезвычайного положения требует введения следующих специальных дополнительных мер:

- введение комендантского часа, запрещающего появление в общественных местах и определенное время без специальных пропусков;
- ограничения в свободе выступлений и печати в средствах массовой информации через введение цензуры, временного запрета на печатную продукцию, изъятие множительной аппаратуры и звукоусиливающих средств;
- приостановление деятельности общественных объединений и политических партий, которые могут препятствовать нормализации обстановки;
- запрещение на продажу спиртных напитков, ядовитых веществ и оружия.

Представленные ограничения прав и свобод вводятся с целью обеспечения государственной безопасности, предотвращения преступности и беспорядков, защиты здоровья и жизни населения [9].

При возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера применяются другие специальные меры, например проведение рассредоточения или эвакуации населения, особый

порядок при распределении продуктов, введение карантина, изменение в режиме работы организаций и предприятий, призыв населения к работам по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Рассмотренные особенности режима чрезвычайного положения и их анализ позволили выделить основные проблемы, которые могут возникнуть в деятельности органов внутренних дел и предложить направления их разрешения.

Первая – связана со спецификой чрезвычайных ситуаций природного характера, деятельность органов внутренних дел в которых существенно отличается от других чрезвычайных ситуаций, но нормативные документы не четко разграничивают эти меры, что может привести к излишнему силовому давлению, например, при стихийных бедствиях, когда требуется только реальная помощь или психологическая поддержка. Поэтому предлагается уточнить правовое регулирование деятельности правоохранительных органов и само ее содержание при введении режима чрезвычайного положения, связанного с природными чрезвычайными ситуациями.

Принципиальное значение в этих условиях играют личностно-профессиональные качества сотрудников полиции, когда необходимо проявлять повышенное внимание к гражданам и адресную помощь пострадавшим [7, с. 48].

Вторая – связана с соблюдением принципа законности при выполнении ограничения свобод и прав человека в рассматриваемых условиях, что может быть затруднительно ввиду отсутствия конкретных подзаконных нормативных актов. Примером является отсутствие нормативного определения категории «цензура» в существующем законодательстве, регулирующем режим чрезвычайного положения, при этом ссылки на словарные варианты не всегда уместны [1, с. 3217]. Противоречие состоит в том, что в Федеральном конституционном законе от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» определена возможность введения цензуры, а в Законе Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 18.04.2018) «О средствах массовой информации» [11] цензура в их отношении не допускается.

Для устранения данного пробела в праве необходимо дополнить Закон РФ «О средствах массовой информации» в части запрета цензуры бланкетной нормой, указывающей на исключения в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами.

Третья – чрезвычайное законодательство предусматривает возможность привлечения к ответственности всех лиц, нарушающих требования режима чрезвычайного положения. В то же время нет конкретики в применении этих ограничений, в частности, в отно-

шении иностранных граждан и лиц без гражданства, при этом имеются нормативные акты, ограничивающие деятельность правоохранительных органов в отношении этих субъектов, что может затруднить обеспечение режима чрезвычайного положения. Эти особенности также вызывают необходимость в доработке определенной части правового обеспечения режима чрезвычайного положения.

Четвертая – при необходимости введения прямого президентского правления и организации специальных комендатур требуется не только правовая база, но и определенный организационный инструментарий, включающий в себя методические указания по организации работы различных структур государственного управления. Кроме того, существует потребность в разработке и реализации программ обучения руководителей органов внутренних дел по реализации задач, возложенных на комендантов при обеспечении режима чрезвычайного положения и формировании специальных управленческих компетенций в этих условиях [6, с. 130].

Пятая – требуется уточнение законодательных и организационных мер реализации установленных ограничений: на осуществление различных видов финансовой и экономической деятельности, связанных с перемещением и распределением товаров, финансовых средств и оказания услуг; приостановление деятельности ряда организаций и производств, где применяются радиоактивные, химические, биологические или взрывчатые вещества.

Шестая – при введении режима чрезвычайного положения не конкретизированы процедуры изъятия хранящихся у граждан в соответствии с законодательством спецсредств, ядовитых веществ, оружия и боеприпасов. Определенный порядок изъятия средств и веществ, установленный для повседневной деятельности, не позволяет своевременно и правомерно проводить данное мероприятие, следует учитывать также то, что в повседневных условиях этот процесс требует значительного времени на оформление необходимых документов. Кроме того, органы внутренних дел не имеют достаточно оборудованных мест для изъятия и хранения дополнительно большого количества оружия.

Седьмая – не определен процессуально-правовой порядок продления сроков содержания лиц, находящихся под стражей или задержанных по подозрению в совершении особо тяжких преступлений на период действия чрезвычайного положения. Данные особенности вызывают потребность в корректировке ряда правовых актов, т.к. Уголовно-процессуальным кодексом и иными нормативными актами это не уточнено.

Предложенные направления не только позволяют улучшить правовое регулирование деятельности различных органов власти, в т.ч. правоохранительных органов, по обеспечению режима чрезвычайного положения, но и повысят эффективность действий органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций.

Литература

1. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2000.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950, ред. от 13.05.2004) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. Международное гуманитарное право и права человека. М., 1990. № 13.
5. Международный пакт о гражданских и политических правах (16.12.1966 Резолюция 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН; ред. 12.09.2011) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Морозов В.А., Федулов Б.А. Формирование управленческой компетентности будущего сотрудника полиции в процессе профессиональной подготовки // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы международной научно-практ. конф-ции. Барнаул: БЮИ МВД России, 2014. Вып. 12. Ч. 2. С. 128-130.
7. Морозов В.А., Федулов Б.А., Чернов Ю.Н. Государственно-правовые аспекты формирования личностно-профессионального отношения сотрудника полиции // Алтайский юридический вестник. 2016. № 2 (14). С. 45-48.
8. Об утверждении перечня территорий, отнесенных к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда по итогам 2016-2017 годов [Электронный ресурс]: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 22 мая 2018 г. № 316н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.08.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. О средствах массовой информации [Электронный ресурс]: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 18.04.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Qnestiaux N. Study of the Implications for Human rights of Recent Developments Concerning Known as State of Siege of Emergency. N.Y.: United Nations Economic and Social Council, 1982. P. 15-19.
14. Subrata R.C. The rule of law in a state of emergency: the Paris minimum standarts of human rights norms in a state of emergency. 1989. P. 12.

Административное право и административный процесс

УДК 351.74

Р.Ю. Аврутин, канд. юрид. наук

Санкт-Петербургский университет МВД России

E-mail: roman-967@mail.ru

ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ДЕЖУРНОЙ ЧАСТИ ОРГАНА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В настоящей статье кратко изложены основные элементы системы управления в ОВД, ее задачи и функции. Раскрыты правовое положение дежурной части органа внутренних дел и её место в системе управления ОВД. Рассмотрены новые информационные решения, внедряемые в деятельность подразделений органов внутренних дел – ИСОД МВД России. Внесены рекомендации по повышению технической оснащенности дежурных частей с учетом развертывания в территориальных органах внутренних дел и дежурных частях элементов ИСОД МВД; созданию в образовательных организациях учебных классов (полигонов), оборудованных средствами вычислительной техники с развертыванием сегментов ИСОД МВД для его использования в практическом обучении; обоснована необходимость профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников дежурных частей в образовательных организациях системы МВД России с последующей их стажировкой в территориальных органах внутренних дел и оценкой результатов.

Ключевые слова: дежурная часть, полиция, система управления, компетенция, функции, информационные технологии, ИСОД, СОДЧ.



R. Yu. Avrutin, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)

Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia

E-mail: roman-967@mail.ru

INFORMATION TECHNOLOGIES APPLICATION IN THE CONTROL SYSTEM OF THE ACTIVITIES OF THE EMERGENCY CONTROL CENTRE OF THE INTERNAL AFFAIRS AGENCIES

This article outlines the main elements of the control system in the Internal Affairs Agencies, its tasks and functions. The legal status of an emergency control centre of the Internal Affairs Agencies and its place in the control system of the Internal Affairs Agencies are disclosed. New information solutions are considered that are being introduced into the activities of units of the Internal Affairs Agencies – united data system of the Ministry of the Interior of Russia. Recommendations are made on improving the technical equipment of emergency control centres, taking into account the deployment of elements of the united data the Ministry of the Interior of Russia in the territorial bodies of internal affairs and emergency control units; on the need for professional training and retraining of emergency control centres staff in educational organizations of the system of the Ministry of the Interior of Russia with their subsequent training in the territorial bodies of the Internal Affairs Agencies and result evaluation; on the creation in educational organizations classrooms (polygons) equipped with computers to use in practical training united data system of the Ministry of the Interior of Russia.

Key words: Emergency Control Centre, police, control system, competence, functions, information technology, united data system, service of Emergency Control Centre support activities.

Выбор для рассмотрения данной темы обусловлен нарастающей информатизацией общественных отношений, внедрением в деятельность государственных органов новых форм взаимоотношений с гражданами посредством разнообразных электронных приемных и возникшей в связи с этим необходимостью увеличения эффективности информационного воздействия правовых норм на общественные отношения, повышения уровня компьютерной и информационной грамотности населения, в т.ч. сотрудников полиции, применения ими новых электронных сервисов для осуществления управления в системе органов внутренних дел. Целью информатизации, в т.ч. процессов управления, является улучшение качества жизни за счёт повышения производительности труда, повышение его эффективности, высвобождение человека от выполнения рутинных и объёмных операций.

Целью государственной политики в сфере информатизации и информационных технологий, в т.ч. и в органах внутренних дел, является создание органами государственной власти необходимых правовых, экономических, организационных и других условий, обеспечивающих развитие технологических процессов защиты прав, законных интересов граждан и государства, как отмечает в своей статье М.С. Шлыков [17].

Рассматривая вопрос о применении новых подходов к управлению органами внутренних дел с использованием информационных технологий, в т.ч. дежурной частью, как элемента системы управления, нельзя не остановиться кратко на основных понятиях, принципах и функциях управления, особенно с учётом его специфики для органов внутренних дел.

Прежде всего следует отметить, что функционирование и организация деятельности системы МВД России основываются на общепринятых принципах и методах государственного управления. Однако, поскольку сама система имеет ряд особенностей, связанных и с особым характером общественных отношений, входящих в объект регулирования ОВД, и со спецификой правового статуса ведомства, содержание его деятельности, по мнению В.Г. Булавчика, относительно функции публичного управления *«специфично, в известной степени – уникальные государственно-правовые явления, определяющие смысл создания и функционирования этого органа исполнительной власти, а также содержание осуществляемых МВД России процессов управления»* [10, с. 112], а под целью управления следует понимать «состояние, к достижению которого стремится система», в т.ч. и ОВД как социальная организация [11, с. 211].

Представляется, что рассматривая дежурную часть как субъект управления в системе органов вну-

тренних дел, под понятием «процесс управления» следует понимать процедуру выработки и последующей реализации управленческих решений, различающихся между собой по содержанию, срокам действия, направленности, кругу воздействия, уровню принятия и информационной обеспеченности.

Следует отметить, что начальник территориального органа внутренних дел вырабатывает и реализует управленческие решения, направленные на выполнение поставленных перед подразделением задач, а также в целях их выполнения наделяет соответствующими функциями (полномочиями, правами и обязанностями) подчиненные подразделения, утверждая положения о них. В учебнике «Основы управления в органах внутренних дел» под общей редакцией профессора Ю.Е. Аврутина даётся следующее определение управленческого решения: *«это волеизъявление субъекта управления, которое принято в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами и соответствующей процедурой, обладающее организующим, регулирующим государственно-властным характером и направленное на разрешение вопросов (дел) и ситуаций, возникающих в деятельности ОВД»* [9, с. 90].

Одним из важнейших элементов в системе управления органами внутренних дел являются дежурные части территориальных подразделений. Именно им присущи все вышеперечисленные функции – это и орган оперативного управления нарядами, задействованными в обеспечении общественного порядка и противодействия преступности, и координатор деятельности сил и средств всех подразделений органа внутренних дел в вопросах охраны общественного порядка, что подтверждается тезисом М.К. Кумышевой, согласно которому *«на дежурную часть возложены задачи по непрерывному сбору и обработке поступающей информации о состоянии оперативной обстановки, выработке управленческих решений по маневру нарядами при её изменении, своевременному информированию руководства и контролю за реализацией принимаемых в связи с этим решений и поручений»* [5].

Рассматривая функционирование органов внутренних дел на современном этапе как одного из сегментов государственного управления, следует понимать, что даже системная регламентация порядка выработки, принятия и реализации управленческих решений будет недостаточно эффективной без применения новых информационных технологий с использованием ведомственных компьютерных сетей и доступа к глобальным и ведомственным базам данных [2].

Следует отметить, что дежурная часть занимает особое положение в системе ОВД, т.к. её работа напрямую сказывается на результатах функционирова-

ния ОВД, а управленческая деятельность направлена непосредственно на организацию выполнения задач в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, что является характеризующим признаком дежурной части как элемента системы управления и подтверждается тезисом, изложенным в диссертационном исследовании Н.В. Бугеля о том, что «*субъект управления, выполняя управленческие решения, решает разные предметные задачи*» [3, с. 93].

Именно это подразделение осуществляет оперативное управление всеми силами ОВД, которые участвуют в охране общественного порядка, обеспечивая непрерывный круглосуточный сбор, обработку и передачу информации об оперативной обстановке на обслуживаемой территории, приём, регистрацию поступивших в дежурную часть заявлений, сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, чрезвычайных ситуациях и происшествиях, а также своевременное и незамедлительное реагирование на них, выработку верного управленческого решения, обеспечивающего оптимальное маневрирование нарядами при любых изменениях обстановки, своевременное информирование руководства и контроль реализации принимаемых решений и поручений [1, с. 10].

С учётом постоянно меняющихся, обновляющихся по целям и времени задач управления можно отметить два основных вектора применения информационных технологий в деятельности ОВД. С одной стороны, информационные технологии используются для автоматизации выполнения повторяющихся и шаблонных операций: документооборот, учёт, контроль, поиск и анализ необходимой информации в информационных массивах и базах данных, а с другой стороны, информационные технологии находят все более широкое применение при решении задач, требующих индивидуального, творческого подхода.

По мнению Н.В. Лукашова, «*достижения современных информационных технологий закономерно используются для совершенствования функций учёта, контроля и координации. Именно в этом направлении достигнуты достаточно высокие результаты и имеется много потенциальных возможностей для использования соответствующего программного и аппаратно-программного обеспечения, инновационность которого сама по себе не вызывает сомнений*» [6].

Ряд авторов отмечают, что реагирование на изменения оперативной обстановки является одним из элементов, составляющих управленческую деятельность в ОВД. Следовательно, понятие «*управленческая деятельность*» можно смело применять к деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России [9].

Перспективным направлением с точки зрения повышения эффективности, оперативности, достоверности и точности в работе органов внутренних дел, в частности дежурных частей, является использование новых информационно-коммуникационных технологий, создаваемых на основе новых перспективных систем хранения и обработки данных, что вызвано необходимостью в процессе работы пользователей использовать большое количество разнообразной информации [7].

Таким направлением с 2011 г. стало создание и развёртывание во всех территориальных органах МВД России на основании приказа МВД России единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (ИСОД) [12]. Следует подчеркнуть, что на современном этапе технологического развития органов внутренних дел применение передовых информационных систем в сфере управления, по мнению ряда авторов, «*зависит не только от специалистов, занимающихся их разработкой и внедрением, но и от того, в какой степени каждый сотрудник владеет необходимыми теоретическими знаниями и практическими навыками в области информатики и вычислительной техники*» [8].

Не углубляясь в технические аспекты функционирования ИСОД в целом, следует отметить, что сервис ориентирован и создан как единая система, состоящая из отдельных прикладных сервисов по направлениям оперативно-служебной деятельности подразделений ОВД, в т.ч. и дежурных частей, так называемый сервис обеспечения деятельности дежурных частей (далее – СОДЧ).

Структура и технологические возможности СОДЧ позволяют наряду дежурной части незамедлительно принимать решения и реагировать на изменения обстановки на обслуживаемой территории, вносить в систему необходимые сведения по доставленным в ОВД лицам, составлять на них соответствующие процессуальные документы, формируемые на основе заложенных в программу шаблонов и форм. Система при введении определённых данных на доставленное лицо в автоматическом режиме осуществляет выборку по имеющимся базам данных всех сведений о нём для внесения информации в процессуальный документ, что сокращает время работы с задержанным. Также система в автоматическом режиме формирует данные для внесения в электронную версию «Книги учёта доставленных в ОВД лиц» и «Книгу учёта заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях».

Кроме перечисленных функциональных направлений деятельности наряда дежурной части, в СОДЧ интегрированы в виде отдельных, но взаимосвязанных на уровне баз данных такие сведения, как единая

дислокация сил и средств с возможностью позиционирования (отображения) их в режиме реального времени на электронной интерактивной карте, учёт выдаваемого на период несения службы сотрудникам оружия. СОДЧ позволяет в автоматическом режиме осуществлять приём сообщений граждан из диспетчерской службы «112» о преступлениях и происшествиях, формируя карточки о происшествиях, и в автоматическом же режиме после соответствующей регистрации перенаправлять в дежурные части подчинённых территориальных органов для реагирования.

Технические решения и предоставляемые пользователям СОДЧ информационные ресурсы и возможности требуют соответствующего обеспечения, наличия современных вычислительных устройств, соответствующего уровня подготовки пользователей, что является одним из приоритетных направлений деятельности в системе МВД России [4].

Проблемным вопросом является дублирование при регистрации поступающих сообщений в дежурную часть: в соответствии с требованием приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 в настоящее время учёт сообщений осуществляется в письменном виде в «Книге учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» [13], а наличие программного обеспечения СОДЧ предусматривает регистрацию поступающих сообщений в электронном виде в разделах программного сервиса.

Есть и другая проблема в деятельности дежурных частей – это кадры. Прошедшие кадровые реформы и сокращения в системе министерства не обошли стороной и дежурные части, где недалеко-видными руководителями были приняты решения о сокращении личного состава дежурных смен до минимально допустимой численности. Соответственно, в связи с сокращением повысилась нагрузка на оставшихся сотрудников, что, в свою очередь, привело к частой сменяемости на должностях в дежурной части. В результате на должности стали назначаться сотрудники, не имеющие соответствующего опыта как в общих вопросах деятельности подразделений полиции, так и знаний, необходимых для работы с программным обеспечением. Следует отметить, что отмененным Приказом МВД России от 26.02.2002 № 174дсп «О мерах по совершенствованию деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации» устанавливался ряд критериев, которым должен соответствовать кандидат на замещение должности в дежурной части: «Принять меры к комплектованию дежурных частей (подразделений, выполняющих их функции) профессионально подготовленными сотрудниками, имеющими, как

правило, высшее образование и стаж практической службы не менее 3 лет в подразделениях криминальной милиции, милиции общественной безопасности органов внутренних дел, подразделениях органов предварительного следствия. Должности помощника оперативного дежурного комплектуются наиболее подготовленными и положительно характеризующимися лицами младшего начальствующего состава, имеющими среднее образование и стаж работы в органах внутренних дел не менее 3 лет» [14], что в действующем приказе не отражено. Здесь же следует отметить, что в настоящее время такая подготовка ведется, но изучив соответствующие планы МВД России в сфере обучения и переподготовки кадров для дежурных частей, обращает на себя внимание численность сотрудников территориальных подразделений МВД России. Даже при условии обеспечения профессионального обучения по программам повышения квалификации или переподготовки не реже одного раза в пять лет [15] этого явно недостаточно при существующей численности как самих дежурных частей, так и личного состава в них. Так, в соответствии с планами профессионального обучения, дополнительного профессионального образования сотрудников МВД России на 2019 год во всех образовательных организациях МВД России запланировано обучение чуть более 340 сотрудников, с использованием систем дистанционного обучения более – 600 и только 33 сотрудника запланировано для обучения непосредственно по теме: «Обучение работе с сервисом обеспечения деятельности дежурных частей в ИСОД МВД России» [16].

Как мы видим, проблемы есть, и уверены, что они не должны остаться без решений, которые видятся в следующих направлениях:

- обеспечение надлежащего уровня технической оснащённости дежурных частей, позволяющего создать условия для работы как в настоящее время, так и в перспективном будущем;

- организация профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников дежурных частей, для чего в образовательных организациях системы МВД России создать учебные классы (полигоны), оборудованные средствами вычислительной техники с установкой на них отдельных сегментов ИСОД, но входящих с особым (учебным) статусом в единую информационно-коммуникационную систему МВД России;

- обеспечение реальной укомплектованности дежурных смен до уровня, позволяющего наряду выполнять возложенные обязанности без ущерба для положенного на суточном дежурстве отдыха, излишних перегрузок, что позволит добиться снижения сменяемости сотрудников, приобретения и совершенствования профессиональных навыков.

Литература

1. Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 4-15.
2. Бочкарёв И.Е. Внедрение информационных технологий в систему управления органами внутренних дел на транспорте // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 2. С. 83-84.
3. Бугель Н.В. Организационно-правовой механизм управления органами внутренних дел: системно-правовой и методологический анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2001.
4. Информация по закупкам микроэлектронной продукции. URL: <https://мвд.рф/news/item/9061151> (дата обращения: 26.02.2019).
5. Кумышева М.К. Проблемы организации работы дежурных частей территориальных органов МВД России // Теория и практика общественного развития. 2015. № 4. С. 88-90.
6. Лукашов Н.В. Инновационные технологии оперативного управления в органах внутренних дел России // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 3 (35). С. 129-132.
7. Ляшенко С.Н. Основные этапы развития информационных технологий, связи и защиты информации в МВД России // Информационные технологии, связь и защита информации МВД России. 2016. № 1. С. 18-21.
8. Мачтаков С.Г., Питолин М.В. Единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности (ИСОД) МВД России // Пожарная безопасность: проблемы и перспективы. 2016. № 1 (7). С. 156-158.
9. Овсянников В.С. Дежурные части территориальных органов МВД России как основной субъект реагирования на изменения в оперативной обстановке // Юристъ – Правоведь. 2016. № 4 (77). С. 125-130.
10. Основы управления в органах внутренних дел: курс лекций / В.Г. Булавчик, Т.А. Грищенко, Н.А. Игошин; под ред. Н.В. Бугеля. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2010. 203 с.
11. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для СПО / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина. 2-е изд., пер. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2018. 249 с.
12. О мероприятиях по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России: приказ МВД России от 30.07.2011 № 891. URL: https://ВИ.МВД.РФ/upload/site132/document_file/6Prikaz_MVD_Rossii_ot_30_07_2011_N_891_O_meropriyatiyah_po_soz.pdf (дата обращения: 13.12.2018).
13. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 // Российская газета. 2014. № 260.
14. О мерах по совершенствованию деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 26.02.2002 № 174дсп. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». Официально опубликован не был.
15. Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 05.05.2018 № 275. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
16. План профессионального обучения (профессиональной подготовки) сотрудников МВД России в 2019 году: распоряжение МВД России от 25.12.2018 № 1/14815; План дополнительного профессионального образования сотрудников (федеральных государственных гражданских служащих и работников) МВД России в 2019 году: распоряжение МВД России от 25.12.2018 № 1/14816. Официально опубликованы не были.
17. Шлыков М.С. Применение информационных и компьютерных технологий для решения задач органов внутренних дел // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии: мат-лы международной научно-практ. конф-ции. Воронеж: Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. № 3-1. С. 66-73.

УДК 351.745:347.6

М.А. Бучакова, доктор юрид. наук, доцент

Омская академия МВД России

E-mail: mbuchakova@mvd.ru;

А.А. Гайдуков, канд. юрид. наук

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: gaidukow28@mail.ru

ПРЕСЕЧЕНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье представлены особенности применения полицией административно-правовых мер, необходимых для пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Применение полицией административно-правовых мер пресечения обусловлено наличием установленного события правонарушения, их исполнение происходит путем прямого непосредственного вмешательства субъекта административной власти в действия нарушителя. Авторы статьи указывают, что меры принуждения должны быть соразмерны степени опасности совершаемого противоправного деяния и являются ответной мерой противодействия на его совершение. По мнению авторов, комплексное применение мер административного воздействия, включающих меры принуждения и убеждения, позволит создать необходимые правовые условия для устранения угрозы личной безопасности граждан и улучшить организационные и тактические действия сотрудников полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Ключевые слова: угроза личной безопасности, семейно-бытовой конфликт, меры психического, физического, материального принуждения, формы профилактического воздействия.

M.A. Buchakova, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor

Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: mbuchakova@mvd.ru;

A.A. Gaidukov, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: gaidukow28@mail.ru



POLICE SUPPRESSION OF OFFENSES IN THE FAMILY LAW MATTERS

The article presents the features of the police use of administrative and legal measures necessary to prevent offenses in the family law matters. The application by the police of administrative and legal measures of restraint is due to the presence of an established event of an offense, their execution occurs through direct intervention of the subject of administrative authority in the actions of the offender. The authors of the article point out that enforcement action must be commensurate with the danger degree of the unlawful act being committed and are a response measure to counter it. According to the authors, the integrated use of administrative measures, including measures of enforcement and persuasion, will create the necessary legal conditions to eliminate the threat to personal safety of citizens and improve organizational and tactical actions of police officers to prevent and combat offenses in the family law matters.

Key words: threat to personal security, domestic conflict, measures of mental, physical, material coercion, forms of preventive action.

Пресечение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений является непростой и ответственной задачей, стоящей перед полицией. Потенциальная опасность семейно-бытовых конфликтов, тяжелые последствия правонарушений для семьи в виде разрыва родственных, личных отношений и социальных связей, травм психического и физического характера обуславливают необходимость самостоятельного и оперативного реагирования полиции на совершаемые противоправные деяния административно-правовыми средствами. В такой ситуации меры противодействия, применяемые полицией, должны быть соразмерны со степенью опасности совершаемого правонарушения. Кроме того, полицейским необходимо принять во внимание личностные качества правонарушителя, обстановку а также условия совершаемого правонарушения. Это ключевые критерии применения полицией мер пресечения в рассматриваемой сфере.

Для избрания сотрудником полиции наиболее эффективной и законной меры пресечения необходимо конкретизировать, какие противоправные действия относятся к правонарушениям, а какие к межличностной конфликтной ситуации или антиобщественному поведению.

Правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений – это противоправное виновное деяние лица, обладающего признаком специального субъекта (а именно состоящего с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях), совершенное в результате семейно-бытового конфликта преимущественно в месте совместного проживания и посягающее на права, жизнь, здоровье, личную свободу, честь и достоинство. Анализ законодательства Российской Федерации указывает на то, что правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений носят комбинированный характер и включают в себя деяния, юридическая ответственность за которые предусмотрена УК РФ, КоАП РФ, законами об административной ответственности субъектов Российской Федерации [1, с. 98].

К особенностям правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений следует отнести их латентность, недостаточную прогнозируемость, высокую степень конфликтности в действиях правонарушителя и (или) потерпевшего. Как это ни парадоксально звучит, но жизненно важные интересы близких лиц, а также их безопасность становятся наиболее уязвимыми в их собственном жилье. Сложность выбора сотрудниками полиции мер пресечения также обусловлена различными формами антиобщественного поведения в сфере семейно-бытовых отношений, не регулируемого нормами права. Более того, нередки случаи, когда применение мер пресечения сопровождается негативной реакцией и физическим проти-

водействием потерпевшей стороны. Чаще всего это происходит, когда потерпевший и правонарушитель находятся в состоянии опьянения.

Резюмируя изложенное, следует уточнить спектр действия административно-правовых мер пресечения в сфере семейно-бытовых отношений. Данные меры направлены на прекращение административных правонарушений, предусмотренных законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, а также уголовно наказуемых деяний, ответственность за которые предусмотрена преимущественно ст. 105, 111, 112, 115, 116¹, 117, 119, 213 УК РФ. Это в большинстве своем преступления, посягающие на жизнь и здоровье.

Административно-правовые меры пресечения исполняются путем прямого непосредственного вмешательства субъекта административной власти в действия нарушителя. Длительность их применения определяется прекращением правонарушения либо достижением цели меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Применение мер административного пресечения в сфере семейно-бытовых отношений связано с возникновением события правонарушения, вызванного отрицательным (противоправным) волеизъявлением конкретного лица, и не требует предварительного исследования формы вины, а также собственно наличия вины как обязательного условия их применения. Особенность применения полицией мер административного пресечения обусловлена спецификой семейно-бытовых отношений, т.е. сложившейся системой духовных и материальных взаимоотношений между близкими лицами, а также тяжестью совершенного противоправного деяния. В рассматриваемой сфере общественных отношений иногда сложно определить перерастание антиобщественного поведения, аморальных, недостойных поступков в правонарушение.

Опрос сотрудников полиции, выезжающих по сообщениям о происшествиях в сфере семейно-бытовых отношений, а также граждан, которым требовалась их помощь, свидетельствует о разных целях обращения в органы внутренних дел. В одних случаях близкие лица для разрешения семейно-бытового конфликта прибегают к помощи сотрудников полиции. В других ситуациях (что бывает гораздо чаще) любые факты оскорбления, унижения чести и достоинства, физическая боль, телесные повреждения скрываются, замалчиваются, их не разглашают вплоть до наступления самых тяжких последствий, когда принудительное вмешательство государства в сферу семейно-бытовых отношений носит обязательный, публичный характер.

Анализ законодательства Российской Федерации позволил распределить административно-правовые

меры пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений на отдельные группы мер психического, физического и имущественного принуждения.

Психическое принуждение представляет собой вербальное воздействие на волю, эмоции, разум, т.е. на психику человека. Оно направлено на формирование такой волевой установки, которая способна изменить поведение путем угрозы применения насилия или каких-либо других мер воздействия, могущих повлечь невыгодные последствия для личности [2, с. 118].

К мерам пресечения психического характера относятся законные требования сотрудника полиции. Они являются первичными административно-правовыми средствами пресечения. По мнению Л.Л. Попова, мера пресечения в виде законных требований о прекращении противоправных действий формируется из трех элементов: разъяснения нарушителю характера совершаемого правонарушения; предупреждения о возможности привлечения к юридической ответственности при продолжении противоправных действий; отобрания подписи о прекращении противоправного поведения [4, с. 13]. Целью данной меры пресечения является прекращение противоправного деяния путем призыва правонарушителя к порядку. Через требование прекратить противоправные действия (призыв к порядку) реализуются два важных аспекта психического принуждения: законное властное воздействие уполномоченного должностного лица к нарушителю, гарантированное правом; обязанность выполнения требований гражданами под угрозой реализации карательного потенциала права. Законное требование о прекращении противоправных действий может быть как письменным, так и устным.

Для обеспечения безопасности потерпевших, а также для ликвидации возможности возобновления противоправных действий в полицейской практике часто применяется такая мера психического принуждения, как законное требование покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия. Эта мера пресечения универсальна в применении как к правонарушителю, так и к потерпевшим. Она необходима для разделения конфликтующих сторон. Кроме того, обеспечивает возможность документирования факта совершения правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. Данная мера уместна и эффективна, когда виктимное поведение потерпевшего провоцирует правонарушителя к применению физического насилия, оскорблений и т.д.

К мерам психического принуждения в сфере семейно-бытовых отношений относится также законное требование сотрудника полиции, направленное в

адрес лиц, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, оставаться на месте до прибытия представителей территориального органа или подразделения полиции. Указанная административно-правовая мера пресечения преследует очевидную цель в виде привлечения правонарушителя к уголовной либо административной ответственности.

В случаях, когда при совершении преступления в сфере семейно-бытовых отношений применяется оружие (чаще всего холодное либо охотничье огнестрельное) либо предметы, используемые в качестве оружия, сотрудник полиции, исходя из сложившейся обстановки, вправе выдвинуть законное требование о сдаче оружия. Неисполнение данного требования влечет за собой применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Другой мерой административно-правового пресечения психического характера является предупреждение о намерении применить специальные меры принуждения – физическую силу, специальные средства либо огнестрельное оружие. Реализация рассматриваемой меры происходит в случае неповиновения законным требованиям сотрудника полиции о прекращении противоправного поведения, о сдаче находящегося при нем оружия. Следует отметить, что данная мера применяется сотрудниками полиции в качестве подкрепления первичных мер пресечения психического характера одновременно с силовым воздействием на правонарушителя.

Другую группу мер административно-правового пресечения представляют меры физического характера, в основе которых лежит принуждение лица к выполнению возложенных на него обязанностей и запретов путем воздействия на неприкосновенность личности и свободу.

Сотрудники полиции для пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений вправе:

- 1) применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (глава 27 КоАП РФ);
- 2) применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях (п. 8 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции);
- 3) осуществлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей;
- 4) доставлять граждан в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании (п. 13 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции);
- 5) доставлять по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное

помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу.

Следует отметить, что наиболее распространенной мерой пресечения, затрагивающей право на неприкосновенность личности, является доставление. Применение данной меры способствует разобщению конфликтующих сторон и дает возможность сотрудникам полиции собрать доказательственную базу совершенного правонарушения.

К мерам административного пресечения, ограничивающим свободу личности, относится задержание лиц:

- 1) подозреваемых в совершении преступления;
- 2) в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях;
- 3) предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями опасность для себя и окружающих.

К мерам пресечения физического характера следует отнести применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Силовые меры полиции имеют основную цель – пресечь правонарушение, предотвратить или прекратить опасное событие или его последствия. Кроме того, полиция обязана осуществлять силовую защиту граждан от противоправных посягательств и иных видов опасности, при ликвидации негативных последствий опасного события [5, с. 29]. Применение силовых мер пресечения обусловлено тем, что во время семейно-бытового конфликта либо правонарушения гражданин не реагирует на законные требования сотрудников полиции и продолжает активные насильственные действия. Физическая сила, специальные средства и огнестрельное оружие должны применяться сотрудниками полиции с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба. Воздействие путем физической силы, специальных средств сотрудниками полиции должно быть прекращено, когда поставленная цель пресечения правонарушения достигнута, т.е. лицо, применявшее насилие в семье, обезврежено, его действия остановлены.

Рассмотрим представленную нами позицию на примере. 5 августа 2016 г. в с. Артамоново Алтайского края участковый уполномоченный полиции прибыл по вызову о семейно-бытовом конфликте.

Гражданин В., заподозрив свою супругу в измене, стал ей угрожать топором. На требования участкового уполномоченного полиции не реагировал, после чего объектом преступного посягательства выбрал сотрудника полиции. В отношении гражданина В. было применено огнестрельное оружие по п. 1 ч. 1 ст. 23 Закона о полиции [3].

Имущественное принуждение представляет такую меру пресечения, как изъятие полицией гражданского оружия. Данная мера пресечения реализуется, когда устанавливается факт, что оружие демонстрировалось, показывалось или переносилось в ходе семейно-бытового конфликта (в целом были нарушены правила хранения или использования оружия) либо оно явилось предметом угрозы личной безопасности, преступления, административного правонарушения.

Анализ правоприменительной деятельности полиции позволяет нам констатировать, что перечисленные нами меры пресечения предотвращают уже начавшееся противоправное деяние. При этом своевременное, оперативное и квалифицированное их применение в значительной степени снижает наступление тяжких последствий. Тем не менее в процессе пресечения правонарушений полиции необходимо учитывать риски (вероятность) повторного их совершения. Поэтому после пресечения правонарушения следует обязательное профилактическое воздействие (вторичная профилактика) путем осуществления индивидуальной профилактической работы.

Таким образом, применение административно-правовых мер пресечения обусловлено наличием установленного события правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и является ответной мерой противодействия на его совершение. Их реализация происходит в ходе непосредственного прекращения выявленного сотрудником полиции правонарушения, а также в рамках реагирования на обращения граждан. Порядок использования воздействия такого рода строго регламентирован нормативными правовыми актами: оно применяется непосредственно (персонифицировано) к физическим лицам, начало действия происходит на месте и во время совершения правонарушения.

В целом применение полицией мер административного пресечения является результативным и способствует прекращению совершаемого правонарушения. Тем не менее только комплексное применение мер административного воздействия, включающих меры пресечения и профилактики, позволит создать необходимые правовые условия для устранения угрозы личной безопасности граждан и улучшить организационные и тактические действия сотрудников полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Литература

1. Гайдуков А.А. О понятии «правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений» // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2015. № 2 (29). С. 98-102.
2. Макарейко Н.В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1996. 249 с.
3. Материалы служебной проверки ГУ МВД России по Алтайскому краю. Документ опубликован не был.
4. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. Организационно-правовые и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. М.: Изд-во «Московский рабочий», 1968. 158 с.
5. Шевченко Ю.П. Полицейские меры // Полицейское право. 2005. № 3. С. 25-30.

УДК 351.74

Н.Э. Егорова

адъюнкт Академии управления МВД России

E-mail: egorova_nata@mail.ru

ЗАКОНЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

Субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование общественных отношений, в т.ч. в сфере охраны общественного порядка. Региональные законы, являясь правовой основой деятельности полиции, создают дополнительные гарантии защиты интересов участников правоотношений. Анализ правоприменительной практики органов внутренних дел (полиции) в процессе исполнения административно-деликтного регионального законодательства в данной сфере выявил ряд проблем, касающихся реализации административно-юрисдикционных полномочий и осуществления профилактической деятельности. Автором сформулирован ряд предложений: создание модельного закона, устанавливающего административную ответственность в сфере охраны общественного порядка на уровне субъекта Российской Федерации; дополнение правового основания для установления административного надзора, продления срока и (или) установления дополнительных административных ограничений поднадзорным лицам путём включения в него составов административных правонарушений, ответственность за которые установлена региональными законами в сфере охраны общественного порядка.

Ключевые слова: законы субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка, административная деятельность полиции, профилактика правонарушений.

N.E. Egorova

postgraduate student of Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia

E-mail: egorova_nata@mail.ru



LAWS OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF PROTECTION OF PUBLIC ORDER: LAW ENFORCEMENT ISSUES AND SOLUTIONS

The constituent entities of the Russian Federation have the right to independently carry out legal regulation of public relations, including the field of public order protection. Regional laws, being the legal basis for the police activities, create additional guarantees for the protection of the participants' interests in legal relations. Analysis of law enforcement practice of the internal affairs agencies (police) in the process of execution of administrative delictual legislation in this area revealed a number of problems related to the implementation of administrative jurisdictional powers and the implementation of preventive activities. The author formulates a number of recommendations: creation of a model law establishing administrative responsibility in the field of public order protection at the level of the constituent entity of the Russian Federation; addition of the legal basis for the administrative supervision establishment, extension of the period and (or) establishment of additional administrative restrictions to supervised persons by including in it the administrative corpus delicti, responsibility for which is established by regional laws in the field of public order protection.

Key words: laws of subjects of the Russian Federation in the field of protection of public order, administrative activity of police, prevention of offenses.

Нормы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях обеспечивают правовое регулирование во многих сферах общественных отношений, в т.ч. в сфере охраны общественного порядка. Охрана общественного порядка, создавая благоприятные условия для жизнедеятельности людей, обеспечивает права и законные интересы граждан. Согласно пункту «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации [2], в соответствии с подп. «н» п. 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [10], ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ [1] субъекты Российской Федерации осуществляют правовое регулирование в сфере охраны общественного порядка достаточно большого объёма отношений, относящихся к вопросам совместного с федерацией ведения. К ним относятся правоотношения, связанные с участием граждан в охране общественного порядка; установление административно-правовых запретов при проведении некоторых форм публичных мероприятий; защита прав несовершеннолетних в части недопущения их нахождения в некоторых общественных местах либо ограничение нахождения в общественных местах без сопровождения родителей или иных законных представителей в определённое время суток; установление ответственности за совершение некоторых административных правонарушений, например действий, нарушающих тишину и покой граждан; навязчивое обращение к гражданам с целью попрошайничества, оказания услуг; игра в азартные игры в общественных местах; нарушение общепринятых норм нравственности; нарушение порядка поведения в общественных местах; нарушение правил проведения культурно-зрелищных и спортивных мероприятий; нанесение надписей, рисунков в общественных местах [3, с. 31].

Необходимо отметить, что единого учёта и анализа статистических данных по административным правонарушениям до сих пор не существует ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Единственной полной статистикой являются данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в части, касающейся назначения административных арестов, с учетом того, что арест назначается только в судебном порядке. Сравнительный анализ статистики по реализации административно-юрисдикционного законодательства субъектов также не отразит реальность из-за разнообразных подходов к нормотворчеству. Так, по данным Федерального сайта государственной статистики, в 2016, 2017 и 2018 гг. было рассмотрено всего соответственно 58 564, 61 828 и 58 434 дела об административных правонарушениях, предусмотренных нормативными

актами субъектов. Эти цифры, скорее всего, отражают не реальную картину, а активность правоприменителей. Автор может только предположить, что основное количество дел остаётся без надлежащего документирования. Так как сбор материалов по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена регионами, не является критерием (показателем) деятельности сотрудников полиции, они не заинтересованы в конечном результате своей деятельности и не отслеживают составление протоколов и решения, принятые либо не принятые в другой инстанции. Тем не менее актуальность рассматриваемого вопроса подтверждается данными статистики территориальных органов внутренних дел по регистрации обращений и заявлений граждан, из которых около 30% составляют жалобы на нарушение тишины и покоя и семейно-бытовые конфликтные ситуации.

Именно поэтому одним из регулируемых регионами вопросов является установление административной ответственности за действия, нарушающие тишину и покой граждан. Каждый регион самостоятельно устанавливает определённые типы (виды) шума, время для запретов совершения шумных действий. Единая политика по этим вопросам не прослеживается. Автором не выявлена какая-либо глубоко региональная специфика, кроме своеобразных определений шума (дребезжание, передвижение холодильников, ночной храп и знаменитый «топот котов»), а также действий, не являющихся шумовыми эффектами, но мешающих отдыху граждан, например световые сигналы автомобилей [9]. Согласно статье 2 закона Иркутской области, к действиям, нарушающим тишину и покой граждан, можно отнести любые действия, производящие шум и тем самым нарушающие тишину и покой граждан, в т.ч. личные действия граждан, механических средств и технических устройств [8]. Представляется, что нарушать тишину и покой могут любые звуки и иные действия, раздражающие граждан, закрепить исчерпывающий перечень которых законодательно невозможно. Таким образом, шум в контексте региональных законов рассматривается не как физическая величина, уровень которой подлежит санитарно-гигиеническому нормированию, а как результат действия, нарушающего спокойствие граждан. Определение Верховного Суда Российской Федерации по апелляционной жалобе гр. Редькина Г.Г. в полной мере разъяснило спорные моменты, возникшие при реализации положения закона субъекта РФ об административных правонарушениях. Суть обращения гр. Редькина Г.Г. в Томский областной суд состояла в требовании о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей ч. 5 ст. 3.19 Кодекса Томской области об административных правонарушениях, пред-

усматривающей административную ответственность за использование на повышенной громкости звуковоспроизводящих устройств, нарушающих тишину и покой граждан. Гражданин Редькин Г.Г. посчитал, что данная норма противоречит ч. 4 ст. 17 Жилищного кодекса РФ, нарушая его право на пользование находящимися в его квартире бытовыми звуковоспроизводящими устройствами. Кроме того, гр. Редькин Г.Г. указал на то, что в норме не установлено, какой именно уровень шума (с учетом требований санитарных правил и норм) квалифицируется как нарушение тишины и покоя граждан, пояснив, что на основании этой нормы был привлечен к административной ответственности за то, что вечером, в период с 17:30 до 21:00, в своей квартире слушал громкую музыку, помешав отдыхать его соседке по дому. В удовлетворении заявления Редькину Г.Г. было отказано (решение Томского областного суда от 28 декабря 2011 г.). В апелляции Редькин Г.Г. поставил вопрос об отмене указанного решения, указав на нарушение норм материального права, выразившихся в их неправильном толковании. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации справедливо отметила следующее:

- законное право на установление субъектом Российской Федерации (Томской областью) ответственности за нарушение тишины и покоя (согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, в соответствии с подп. «н» п. 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ);

- осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, что свидетельствует о недопустимости нарушения прав и законных интересов других граждан, в частности соседей, при пользовании жилым помещением, осуществляемым в данном случае гражданином Редькиным (ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации);

- пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в этом жилом помещении граждан, соседей (ч. 4 ст. 17, ч. 4 ст. 30 Жилищного кодекса РФ);

- граждане, находясь в своем жилище, вправе пользоваться тишиной и покоем как в ночное, так и в дневное время, при этом перечень действий, нарушающих тишину и покой граждан, не может являться исчерпывающим.

Суд также указал, что региональный законодатель связывает наступление административной ответственности не с уровнем звучания звуковоспроизводящих устройств, а с нарушением тишины и покоя

граждан, поскольку именно нарушение тишины и покоя привело к нарушению права проживающих по соседству граждан на отдых, и обоснованно признал несостоятельными доводы заявителя о противоречии оспариваемой нормы требованиям санитарных правил и норм [13].

Автор считает, что создание модельного закона об административных правонарушениях в сфере охраны общественного порядка, относящихся к региональному ведению, содержащего понятийный аппарат и типовые нормы, поспособствует решению проблемы единства административного законодательства и правоприменения в сфере охраны общественного порядка. А пока региональные законодатели едины, пожалуй, в одном – в необходимости постоянного внесения изменений в данные правовые акты с учётом меняющихся социальных условий и мониторинга законодательских инициатив граждан. Автор совершенно согласен с утверждением А.П. Шергина о том, что «эффективность правового регулирования во многом зависит от того, насколько содержание права адекватно потребностям развития общественных отношений» [15, с. 52].

При всём разнообразии подхода к законодательству и тому, что законы субъектов РФ имеют юридическую силу исключительно в пределах принявшего их региона, они являются полноправной правовой основой деятельности полиции наряду с федеральным законодательством (ч. 2 ст. 3 ФЗ «О полиции») [6]. На основании региональных законов полиция реагирует на жалобы граждан по поводу нарушения тишины и покоя, связанные с бытовыми деликтами, реализуя деятельность по пресечению семейно-бытовых конфликтов, часто без своевременного вмешательства полиции перерастающих в уголовно наказуемые деяния (профилактика нанесения тяжких телесных повреждений и убийств на бытовой почве). Далее полиция осуществляет индивидуальную постпенитенциарную профилактику рецидивной преступности, влияние на криминальную активность лиц, ранее совершивших преступления (поднадзорных и лиц, формально подпадающих под установление административного надзора при возникновении определённых обстоятельств). Имеется законная возможность изучения поведения указанных лиц не только во внешней социальной среде, но и в быту (склонность к агрессии, в т.ч. инициирование семейно-бытовых конфликтов, конфликтные взаимоотношения с соседями), составления криминологического портрета и дальнейшего осуществления индивидуально-профилактического воздействия на данную категорию лиц. С 2009 по 2013 гг. доля рецидивной преступности в общей структуре составляла около половины и значительно превышала традиционные 25-30%. В результате принятых территориальными органами

МВД России профилактических мер за первое полугодие 2017 г. на 10,5% (с 200 490 до 179 381) произошло снижение количества преступлений, совершенных ранее судимыми лицами, удельный вес которых в общем массиве расследованных преступлений составил 31,1% (снижение на 8,8%), снизилось на 12% количество особо тяжких преступлений, совершенных ранее судимыми лицами. Тем не менее за период с января по декабрь этого же года из 967 103 лиц, совершивших преступления, выявлено 530 519 лиц, ранее совершавших преступления, удельный вес от общего количества составил 54,8; из них лиц, совершивших преступления, признанные опасным или особо опасным рецидивом, – 21 505 [14].

При реагировании на жалобы граждан выявляются притоны, факты вовлечения несовершеннолетних в антиобщественные деяния, распитие алкогольных напитков, потребление запрещенных веществ и др. Налицо профилактическая составляющая полицейской деятельности, могущая повлиять на снижение уровня преступности, являющегося показателем для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [11].

Тем не менее при имеющейся правовой платформе деятельности полиции при реализации региональных законов в сфере охраны общественного порядка существуют определённые сложности правоприменения. Актуальным вопросом совершенствования административно-правового регулирования сферы охраны общественного порядка остается реализация требований ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ, согласно которой протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных региональными законами, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между МВД России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Применение мер административно-процессуального обеспечения является неотъемлемой составной частью административно-процессуальной деятельности, обеспечивающей ведение производства по делам об административных правонарушениях. Исходя из анализа гл. 27 КоАП РФ, сотрудники полиции, не имея административно-юрисдикционных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях и по рассмотрению дел об административных правонарушениях, вправе осуществлять такие меры обеспечения по делам об административных правонарушениях, как доставление (принудительное препровождение физического лица в служебные помещения органов внутренних дел и местного самоуправления) и административ-

ное задержание. Указанные меры могут применяться должностными лицами полиции при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях. Принцип законности распространяется на все положения об административной ответственности, в т.ч. на все стадии производства, и заключается в том, что к привлекаемому к ответственности лицу не могут применяться меры обеспечения производства по делу иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. Применение уполномоченным на то органом или должностным лицом мер обеспечения производства должно осуществляться в пределах их компетенции в соответствии с законом (ст. 1.6 КоАП РФ). Данные меры могут быть реализованы полицией только во взаимодействии с уполномоченными должностными лицами и по их инициативе, роль сотрудника полиции сводится к применению мер принудительного характера (пресекающих, обеспечивающих), а также сбору материалов. После установления обстоятельств совершения административного правонарушения и подготовки материалов все документы приобщаются к зарегистрированному сообщению и направляются по подведомственности.

Таким образом, при практической реализации положений региональных законов в сфере охраны общественного порядка полиция ограничивается только пресечением противоправного деяния и сбором материалов, несмотря на свой федеральный статус и самые широкие полномочия в сфере регулирования правоотношения по охране общественного порядка. Автором неоднократно подчёркивалось, что такая неполная форма реализации функций приводит к игнорированию заявлений граждан, неправильной квалификации противоправных деяний либо сведению реагирования к тактическому пресечению правонарушений без последующего процессуального оформления и привлечения виновных лиц к ответственности. Отказ в помощи гражданам по причине отсутствия у полиции некоторых административных полномочий недопустим. Возникла парадоксальная ситуация, при которой сотрудники полиции, действуя в рамках закона, не нарушая его и не превышая своих полномочий, фактически формируют негативный имидж представителя органов государственной власти, который, с точки зрения граждан, не принимает достаточных мер по защите их нарушенных прав. Несмотря на правовую возможность совершенствования организационно-правового регулирования деятельности полиции в части, касающейся решения вопроса о передаче части административно-юрисдикционных полномочий, а именно по составлению протоколов по делам об административных правона-

рушениях, ответственность за совершение которых установлена региональными законами [4, 7], в большинстве субъектов РФ договорно-правовое регулирование по данным вопросам до сих пор остается нереализованным.

Обстоятельством, ограничивающим возможность действий полицейских по пресечению правонарушений в сфере общественного порядка, является отсутствие права вхождения в помещение. Совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан, возможно в закрытых для постороннего доступа жилых помещениях, чаще всего в квартирах, расположенных в многоквартирных домах. В общественных местах доступ к правонарушителям ничем не ограничен, а вот вхождение полиции в жилое помещение вопреки воле проживающих там лиц, совершающих административные правонарушения, противозаконно, даже в случае обращения к полиции должностных лиц администрации. В случае отказа правонарушителя предоставить полиции доступ в своё жилое помещение совершение всех последующих действий (установление факта совершения правонарушения, пресечение, применение иных мер принудительного характера) также невозможно.

Далее в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [5] перечислены виды административных правонарушений, при совершении которых лицами, формально подпадающими под административный надзор, возникнут правовые основания его установления, а именно правонарушения, включенные в гл. 6, 19, 20 КоАП РФ. Законы субъектов в сфере охраны общественного порядка в данном перечне не значатся, и лицо, формально подпадающее под административный надзор, может сколько угодно нарушать общественный порядок, совершая административные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена региональными законами, не рискуя приобрести официальный статус поднадзорного лица. Учитывая, что под административным правонарушением понимается противоправное и виновное действие либо бездействие физического лица, ответственность за

которое установлена КоАП РФ или региональным законодательством, такой подход явно противоречит конституционным нормам, определяющим направление и содержание административно-деликтного российского законодательства, и сводит правовую значимость региональных законов к минимуму. Исходя из целей установления административного надзора, автор считает необходимым конкретизировать правовые основания для установления административного надзора, продления срока и (или) установления дополнительных административных ограничений, включив в них составы административных правонарушений, ответственность за которые установлена региональными законами в сфере охраны общественного порядка.

Итак, можно сделать вывод, что все проблемные вопросы, касающиеся эффективности реализации положений региональных законов, устанавливающих ответственность за совершение административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка, вполне решаемы. Возможность применения полученных вновь административно-юрисдикционных полномочий существенным образом должна повысить эффективность осуществления административной деятельности полиции в сфере охраны общественного порядка и защиты законных прав граждан, обеспечив реализацию концептуальных идей государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [12], целями и задачами которой являются повышение качества и результативности охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, эффективности реализации полномочий, законодательно возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации. Установленные региональными законами нормы в сфере охраны общественного порядка в современном правовом пространстве должны занимать должное место в общей системе охраны правопорядка, а региональное правотворчество следует рассматривать с точки зрения оптимизации административного законодательства, актуального в данный момент времени и учитывающего защиту законных интересов граждан в сфере охраны общественного порядка.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: федеральный закон РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.04.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Николаев А.Г. Меры административной ответственности, реализуемые должностными лицами органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации // Тенденции развития науки и образования. 2017. № 28-3.

4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 13.07.2015 № 233-ФЗ (ред. от 03.07.2016). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 01.04.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 08.12.2008 № 924. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка в Иркутской области [Электронный ресурс]: закон Иркутской области от 12.11.2007 № 107-оз. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: закон Республики Бурятия от 5 мая 2011 г. № 2003-IV (принят Народным Хуралом Республики Бурятия 26 апреля 2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. 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 18.03.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 (с изм. от 28 марта 2019 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2012 г. № 88-АПГ12-1 // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.vsrp.ru/> (дата обращения: 14.12.2018).

14. Состояние преступности в Российской Федерации за 2017 г. // Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф/> (дата обращения: 20.11.2018)

15. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9.

УДК 342.9

А.Г. Николаев, канд. юрид. наук, доцент

Академия управления МВД России

E-mail: alnikpravo@rambler.ru;

Н.Н. Греков

Академия управления МВД России

E-mail: n.grekov@list.ru

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ПОЛИЦИИ

В статье рассматриваются особенности осуществления административного надзора полицией. Административный надзор полиции приобретает в настоящее время особую актуальность, поскольку он является одним из способов обеспечения безопасности государства, действенным механизмом защиты прав граждан и законных интересов юридических лиц в условиях значительных изменений политического и экономического характера, обусловленных общемировыми тенденциями.

Ключевые слова: обеспечение общественной безопасности, обеспечение общественного порядка, административный надзор, виды административного надзора, органы внутренних дел, полиция.

A.G. Nikolaev, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia

E-mail: alnikpravo@rambler.ru;

N.N. Grekov

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia

E-mail: n.grekov@list.ru



ADMINISTRATIVE SUPERVISION BY THE POLICE

The article deals with the peculiarities of administrative supervision by the police. Administrative supervision of the police is now of particular relevance, as it is one of the ways to ensure the security of the state, an effective mechanism for protecting the rights of citizens and the legitimate interests of legal entities in the face of significant political and economic changes caused by global trends.

Key words: public security, public order, administrative supervision, types of administrative supervision, internal Affairs agencies, police.

Согласно официальным сведениям сайта государственной статистики, в первом полугодии 2018 г. число пресеченных сотрудниками полиции административных правонарушений – 4,2 млн (АППГ – 4,5 млн), составлено 4,1 млн протоколов об административных правонарушениях (-7,7%; АППГ – 4,5 млн), в т.ч. в отношении должностных лиц – 6 747 (0,2% от общего количества протоколов; АППГ – 11 419, 0,3%), юридических лиц – 3 236 (0,1%; АППГ – 2 334, 0,1%), иностранных граждан и лиц без гражданства – 261 359 (6,4%; АППГ – 255 554, 5,7%).

Административный надзор как один из способов обеспечения безопасности государства и механизм защиты прав граждан и законных интересов юридических лиц представляет собой вид деятельности органов исполнительной власти, наделенных специальными полномочиями, направленный на обеспечение соблюдения требований законодательства гражданами и организациями. Административный надзор имеет особое значение в сфере обеспечения безопасности общества и государства, поскольку реализация его мер носит превентивный характер и направлена на устранение условий, благоприятствующих совершению преступления [2, с. 15].

В настоящее время отсутствует единое формальное определение административного надзора. Так, ст. 1 Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» содержит определение данного понятия в узком его смысле, рассматриваемом в указанном нормативном акте. Согласно данному определению «административный надзор представляет собой наблюдение за лицом, отбывшим наказание в местах лишения свободы, осуществляемое органами внутренних дел в целях проверки соблюдения данным лицом установленных судом ограничений, а также выполнения им иных обязанностей».

А.А. Пропостин и А.Д. Никитин полагают, что «административный надзор является более широким понятием, чем наблюдение, и его следует рассматривать в качестве вида специфического контроля» [8, с. 25]. Согласно точке зрения А.В. Мартынова, «административный надзор является особой формой государственного управления, реализация которой преследует цель профилактики и предупреждения правонарушений, а также своевременное пресечение уже длящегося правонарушения. Данные цели осуществления административного надзора направлены на достижение высокой степени безопасности общества и государства, своевременное нивелирование возникающих угроз, защиту прав и законных интересов граждан. Реализация мер административного надзора предполагает специальные процедуры» [7, с. 12].

Помимо отсутствия формального определения, еще одним открытым вопросом является оценка пра-

вовой природы административного надзора и его соотносимости с уголовно-правовыми мерами. Ввиду наличия существенных сходств между мерами административного надзора и иными государственными мерами принудительного характера вопрос об их разграничении однозначно не решен и требует дальнейшего тщательного исследования.

Цели осуществления административного надзора достигаются посредством наблюдения, носящего систематический характер. Наблюдение осуществляется сотрудниками полиции уполномоченных на то подразделений в отношении конкретных субъектов, в качестве которых могут выступать физические лица, должностные лица, юридические лица. Субъектами наблюдения могут являться как граждане, так и представители других государств. Цель такого наблюдения – оценка соблюдения ими законности в сфере общественного порядка, дорожного движения, а также иной деятельности и своевременное предупреждение возможного совершения преступления с их стороны.

Административный надзор в качестве объекта своего воздействия рассматривает общественный порядок в целом, иными словами, воздействие оптимизирующего характера на различные подсистемы функционирования общества, что позволяет достичь оптимизации системы функционирования общественного порядка. В целом административный надзор реализует следующие цели:

- обеспечение предупреждения совершения преступлений посредством принятия превентивных административных мер, направленных на устранение условий, способствующих и благоприятствующих совершению преступления;
- пресечение совершающихся правонарушений;
- обеспечение привлечения к административной ответственности виновных лиц;
- эффективная нормотворческая деятельность.

Основная задача административного надзора заключается в обеспечении законности деятельности отдельных представителей общества и государства. Посредством применения мер административного надзора достигается обеспечение претворения в жизнь требований законодательства в сфере охраны общественного порядка и иных областей функционирования общества и государства [4, с. 114].

Виды административного надзора, осуществляемого органами внутренних дел, в зависимости от круга лиц и объектов, за которыми полиция осуществляет официальное наблюдение, включают три его разновидности: надзор в отношении неопределенного круга лиц (общий административный надзор); надзор в отношении определенного круга субъектов и по конкретным вопросам (специальный административный надзор); надзор персональный (индивидуальный), осуществляемый в отношении строго определенных законом категорий лиц.

Общий административный надзор в качестве объекта своего воздействия принимает неопределенный круг лиц, целью такого надзора является обеспечение соблюдения требований административного законодательства. Данный вид административного надзора направлен на обеспечение соблюдения требований законодательства гражданами и организациями, не являющимися объектом специального надзора. Общий административный надзор полиции в основном применяется в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности и предполагает визуальное наблюдение патрульными и постовыми нарядами полиции за поведением граждан в общественных местах. Особое внимание здесь должно уделяться местам вероятного совершения преступлений и административных правонарушений, массового скопления людей, санаторно-курортным учреждениям, пляжам, паркам, остановкам городского пассажирского транспорта, железнодорожным, речным и морским вокзалам, аэропортам, станциям, портам, посадочным платформам, отстойным паркам вагонов и другим объектам транспорта, предприятиям общественного питания, развлекательным учреждениям, объектом административного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения является поведение участников дорожного движения [9, с. 31-34].

В ходе наблюдения за поведением граждан сотрудники полиции также осуществляют поиск лиц, имущества и транспортных средств, объявленных в розыск, особое внимание уделяют поведению лиц, освобожденных из мест лишения свободы, а также лиц, условно осужденных и условно освобожденных, проживающих в районе патрулирования, выявляют обстоятельства, способствующие совершению правонарушений и преступлений.

Специальный административный надзор в качестве объекта своего воздействия принимает определенный круг лиц либо осуществляется в рамках решения определенного круга разрешительных либо лицензионных вопросов. Так, объектами специального надзора являются граждане, изъявившие желание получить предоставленное право пользования объектами, являющимися элементами лицензионно-разрешительной системы (к примеру, получение права управления транспортными средствами либо владения и пользования оружием) [5, с. 107].

Административный надзор за лицами, отбывшими наказание в местах лишения свободы, является важной составной частью системы обеспечения общественного порядка, поскольку большинство освобожденных склонны к продолжению преступной деятельности, чему во многом способствует и несовершенство российской пенитенциарной системы. Необходимость принятия указанного выше федерального закона № 64-ФЗ во многом была обусловлена значительным увеличением рецидивов совершения

преступлений лицами, отбывшими наказание. Мерой противодействия данной тенденции стало установление порядка осуществления административного надзора в отношении лиц, отбывших наказание, но имеющих неснятую судимость. По поступившим из территориальных органов МВД России данным с момента вступления в силу федерального закона было взято на контроль 220 тыс. лиц, освобожденных из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, которые подпадают под действие закона, под административный надзор также было поставлено 42 тыс. лиц, в т.ч. по инициативе органов внутренних дел 29,5 тыс. лиц.

Таким образом, в настоящее время административному надзору рассматриваемого вида подлежат граждане, отбывшие наказание в местах лишения свободы, но имеющие неснятую судимость за совершение умышленных тяжких и особо тяжких преступлений. Наблюдение может быть установлено за лицами, осужденными за преступления в отношении малолетних лиц и за покушение на их половую свободу, а также в отношении лиц, которые являлись опасными нарушителями порядка, определенного в тюрьмах, совершивших после выхода на свободу в течение года несколько административных нарушений.

Осуществление административного надзора в отношении определенного субъекта является следствием его назначения судом. В связи с осуществлением в отношении него административного надзора гражданин может быть ограничен в определенных правах. Лицо, в отношении которого осуществляется административный надзор, обязано с определенной периодичностью являться в орган внутренних дел. В период осуществления административного надзора судом могут быть отменены какие-либо обязанности поднадзорного лица и ограничения в его отношении либо, напротив, круг обязанностей и ограничений может быть расширен [1, с. 77].

Течение срока, в рамках которого осуществляется административный надзор, начинается с момента постановки лица, подлежащего надзору, на учет в органе внутренних дел по месту жительства. Осуществляется сбор и предварительный анализ информации об объекте административного надзора, определяются цели реализации мер административного надзора в отношении конкретного объекта, алгоритм их применения, план действий при выходе ситуации из-под контроля.

Срок административного надзора находится в прямой зависимости от типа совершенного преступления, однако в соответствии с нормами ст. 5 федерального закона № 64-ФЗ данный срок не может превышать трех лет, равно как и быть менее одного года. Кроме того, величина общего срока, предусмотренного на погашение судимости, уменьшается на величину срока, в течение которого субъект отбывал наказание в местах лишения свободы. Срок осуществ-

вления административного надзора не может превышать общий срок снятия судимости.

Ввиду того, что реализация мер индивидуального административного надзора носит поэтапный характер, представляется возможным привести следующую периодизацию процедур данного административного надзора:

1. Предварительный этап. Реализация данного этапа административного надзора предполагает сбор и предварительный анализ информации об объекте административного надзора. Именно на предварительном этапе определяются цели реализации мер административного надзора в отношении конкретного объекта, алгоритм их применения, план действий при выходе ситуации из-под контроля.

2. Текущий этап. Реализация данного этапа административного надзора предполагает непосредственно осуществление наблюдения в целях оценки степени соблюдения законности и выполнения имеющихся у объекта надзора обязанностей.

3. Завершающий этап. Реализация данного этапа административного надзора предполагает подведение итогов реализации надзорных мер и в зависимости от этого вынесение решения о продлении надзора либо о его прекращении.

На основании изложенного возможно констатировать, что административный надзор – это административная деятельность полиции, связанная с наблюдением за точным соблюдением гражданами, должностными лицами, организациями установленных правил с использованием в предусмотренных

законом случаях административного принуждения. Также, по мнению авторов, все перечисленные виды административного надзора используются в административной деятельности полиции в качестве способов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, гарантируют гражданам и организациям реализацию их законных прав и интересов. Многие правоохранительные функции также решаются посредством применения административного надзора: ежегодно выявляется и пресекается большое количество различных правонарушений и преступлений на улицах и в других общественных местах, изымаются наркотические и психотропные вещества, запрещается эксплуатация транспортных средств и различных механизмов, представляющих общественную опасность и т.д. [1]. Деятельность подразделений полиции в процессе осуществления контрольно-надзорных функций является своевременной правоохранительной акцией государства, цель которой – сохранить законные права и интересы путем прекращения противоправных деяний.

Несмотря на ярко выраженный профилактический характер [3, с. 37-49], административный надзор реализуется в принудительном порядке в процессе односторонней реализации юридически властных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц. Выражается административный надзор, как правило, в виде реализации установленных ограничений и запретов, что, в свою очередь, также характеризует его принудительную юридическую природу.

Литература

1. Бецков А.В., Елагин А.Г., Николаев А.Г. Административно-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспечении общественного порядка: учебное пособие. 2-е изд., дораб. М.: ТЕИС, 2015. 112 с.
2. Ванюшин Я.Л., Ванюшина И.Н. Организационное построение органов внутренних дел Российской Федерации // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 2 (5). С. 14-18.
3. Васильев Ф.П., Новиков Д.Н., Николаев А.Г. Административно-правовое регулирование вопросов профилактики правонарушений в России и есть ли проблема их совершенствования? // Право как основа современного общества: сборник статей международной научно-практ. конф-ции (Челябинск, 13.02.2017). Уфа: Аэтерна, 2017. С. 37-49.
4. Гриненко А.В. Правоохранительные органы Российской Федерации. М.: Юрайт, 2016. 314 с.
5. Демидов Ю.Н. Административная деятельность полиции: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Юнити-Дана, 2014. 527 с.
6. Коржев М.А. Понятие и система предупреждения преступности // Инновационная наука. 2015. № 7-2. С. 76-78.
7. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 55 с.
8. Пропостин А.А., Никитин А.Д. Постпенитенциарный административный надзор: монография. М.: Юрлитинформ, 2016. 192 с.
9. Шевцов А.В., Шевцова Н.И. К вопросу о совершенствовании административных процедур, реализуемых должностными лицами полиции МВД России // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 31-34.

Уголовное право, криминология, уголовно-исполнительное право

УДК 343.35

Р.М. Байрамов

адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

E-mail: rusa.bairamov.1979@gmail.com

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В статье рассматриваются вопросы уголовно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел применительно к ситуациям, когда они выступают в качестве специальных субъектов преступлений, совершаемых должностными лицами. Автором обоснована производность уголовно-правового статуса сотрудника органа внутренних дел от его общеправового (административно-правового) статуса, показан комплексный характер общеправового статуса и его трансформация в уголовно-правовой статус представителя власти. Предложено решение вопроса об уголовно-правовом статусе курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России; сделан вывод о том, что курсанты в силу того, что они обладают статусом сотрудника полиции, также в уголовно-правовом смысле являются представителями власти и специальными субъектами должностных преступлений. Кроме того, обоснована необходимость исключения из ст. 63 УК РФ отягчающего наказания обстоятельства «совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел».

Ключевые слова: специальный субъект преступления, должностное лицо, представитель власти, сотрудник органов внутренних дел, сотрудник полиции, правоохранительные органы, отягчающее наказание обстоятельство.

R.M. Bayramov

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

E-mail: rusa.bairamov.1979@gmail.com



SEVERAL ISSUES RELATED TO THE CRIMINAL LEGAL STATUS OF EMPLOYEES OF THE INTERNAL AFFAIRS AGENCIES

The article deals with issues of criminal legal status of employees of internal affairs agencies in relation to situations when they act as special subjects of crimes committed by officials. The author substantiates the derivativeness of criminal law status of an internal affairs agencies employee from its general legal (administrative) status, shows the complex nature of the general legal status and its transformation into the criminal legal status of a government official. A solution is proposed to the issue of the criminal law status of cadets and students of educational organizations of the system of the Ministry of the Interior of Russia; it is concluded that, due to the fact that they have the status of a police officer, cadets are also representatives of the authorities and special subjects of official crimes at the level of the criminal law. In addition, the necessity of exclusion from Criminal Rule 63 of the Criminal Code of the Russian Federation of aggravating circumstances «the commission of an intentional crime by an employee of the Internal Affairs Agencies».

Key words: special subject of crime, official, representative of the authorities, employee of internal affairs agencies, police officer, law enforcement authorities, aggravating circumstance.

Из положений главы 4 УК РФ следует, что субъектом преступления является физическое лицо, которое способно нести уголовную ответственность в случаях совершения умышленного или неосторожного общественно опасного деяния, запрещенного уголовным законом под угрозой наказания. К признакам общего субъекта относятся вменяемость и достижение возраста уголовной ответственности. При этом в ряде статей Особенной части УК РФ предусматривается уголовная ответственность лиц, характеризующихся дополнительными признаками. Такие лица выступают в качестве специальных субъектов преступлений. Так, в ряде статей главы 30 УК РФ субъект специальный – должностное лицо, в т.ч. представитель власти.

Примечание к ст. 318 УК РФ определяет понятие представителя власти. Согласно ему представителем власти признается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законном порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Функции представителя власти конкретизированы в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». В соответствии с п. 3 данного постановления исполняющими функции представителя власти являются такие лица, которые наделены правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к ст. 318 УК РФ, иные лица правоохранительных или контролирующих органов, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности [7]. Таким образом, к числу представителей власти как одной из категорий должностных лиц принадлежат сотрудники правоохранительных органов, наделенные властными полномочиями в отношении граждан или юридических лиц, не связанных с ними отношениями служебной или ведомственной подчиненности.

Между тем действующее российское законодательство не закрепляет понятия правоохранительного органа, не указывает критерии отнесения органов к правоохранительным и не содержит перечня правоохранительных органов. Более того, в 2015 г. из перечня видов государственной службы, приведенного в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О

системе государственной службы Российской Федерации» [5], была исключена правоохранительная служба как отдельный вид государственной службы. Как следует из разъяснений Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 6 июля 2016 г. [10], это было сделано в связи с тем, что, хотя проект федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» разрабатывался в течение почти 10 лет, работа над ним так и не была завершена, и законодатель в отсутствие правового регулирования правоохранительной службы в целом счел необходимым вообще убрать упоминание о ней, введя при этом формулировку «иные виды государственной службы, которые устанавливаются федеральными законами». Одним из таких «иных видов» государственной службы является служба в органах внутренних дел, регулируемая Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6].

Указанный закон регулирует правоотношения, связанные с поступлением на службу, прохождением и прекращением службы в органах внутренних дел, а также определяет правовой статус сотрудников органов внутренних дел безотносительно к конкретным видам профессиональной служебной деятельности, осуществляемой ими в соответствии с замещаемой должностью в органах внутренних дел. Однако для приобретения уголовно-правового статуса специального субъекта преступлений, предусмотренных главой 30 УК РФ, в частности статуса представителя власти, самого по себе прохождения службы в органах внутренних дел недостаточно. Лицо должно обладать полномочиями, позволяющими ему выполнять функции представителя власти, т.е. распорядительными полномочиями в отношении граждан, не находящихся от него в служебной зависимости, и правом принятия решений в отношении организаций безотносительно к их ведомственной подчиненности и формам собственности. Такие полномочия частично называются в указанном законе (например, в п. 21 ч. 1 ст. 11 ФЗ № 342 речь идет о праве на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, реализация которого регламентируется Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»). Однако наиболее полно полномочия сотрудника органов внутренних дел, определяющие в итоге и его особый уголовно-правовой статус как представителя власти, описаны именно в Федеральном законе «О полиции», а также в должностных регламентах (должностных инструкциях).

Так, в ч. 1 ст. 13 данного закона перечисляются права полиции, подавляющее большинство которых являются полномочиями, характерными для пред-

ставителя власти, в силу обязательности требований сотрудника полиции для граждан, должностных лиц и организаций (в частности, право требовать прекращения противоправных действий; право в установленных законом случаях проверять документы, удостоверяющие личность граждан; право совершать ряд действий в связи с расследованием уголовных дел и производством по делам об административных правонарушениях, включая право вызывать в полицию граждан и должностных лиц, право запрашивать и получать необходимую информацию; право составлять протоколы об административных правонарушениях, производить в установленном порядке следственные и иные процессуальные действия; доставлять безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, а также несовершеннолетних, совершивших правонарушения и антиобщественные действия, в центры временного содержания и т.д.) [4].

Таким образом, уголовно-правовой статус сотрудников органов внутренних дел как лиц, относящихся к кругу специальных субъектов преступлений, предусмотренных главой 30 УК РФ, оказывается производным от их правового статуса, закрепленного на уровне нормативных правовых актов, регламентирующих службу в органах внутренних дел и деятельность полиции. В.Ю. Ларин по этому поводу обоснованно отмечает: «Особенности сотрудников органов внутренних дел как участников уголовно-правовых отношений следуют из их общеправового статуса, основную роль в котором играют выполняемые ими специфические задачи и расширенные властные полномочия. Возложенные на них функции требуют обеспечения повышения охраны данных лиц, а наличие широких властных полномочий, в том числе по применению мер принуждения, ставит задачу введения усиленного режима уголовной ответственности для недопущения злоупотреблений этими полномочиями» [3, с. 209].

Можно согласиться с указанным автором и в том, что среди сотрудников органов внутренних дел сотрудников полиции не следует выделять в качестве категории субъектов, обладающих особым статусом [3, с. 208-209]. К выполнению возложенных на полицию обязанностей могут привлекаться и иные сотрудники органов внутренних дел – внутренней службы, юстиции, и в этих случаях на них распространяется действие Федерального закона «О полиции». При этом, однако, следует иметь в виду, что иные сотрудники органов внутренних дел приобретают предусмотренные этим законом полномочия лишь на период привлечения их к выполнению таких обязанностей; следовательно, и уголовно-правовой статус представителя власти как специального субъекта преступлений, совершаемых должностными лицами, будет ограничен тем же периодом.

Производность уголовно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел как специальных субъектов преступлений, совершаемых при исполнении служебных обязанностей, от их общеправового статуса дает возможность решить некоторые спорные вопросы, связанные с отнесением отдельных категорий лиц к числу представителей власти (а следовательно, и должностных лиц) в уголовно-правовом смысле. Одной из такого рода проблем является определение уголовно-правового статуса курсантов ведомственных образовательных организаций системы МВД России.

Согласно ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» зачисление в образовательную организацию высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме в должности курсанта, слушателя является поступлением на службу в органы внутренних дел [6]. В научной литературе предложено рассматривать правовой статус курсантов на различных уровнях. Так, М.А. Вашаев в рамках административно-правового статуса курсанта выделяет пять уровней: 1) уровень сотрудника органов внутренних дел; 2) статус полицейского; 3) занимаемая обучающимся должность курсанта (слушателя); 4) постовой (караульный) суточного наряда; 5) курсант, слушатель, задействованный в охране общественного порядка за пределами образовательной организации [1, с. 24-25]. Как указывает данный автор, поскольку курсанты и слушатели являются полицейскими, то основные элементы их правового статуса включают полномочия, нашедшие отражение в Федеральном законе «О полиции» [1, с. 24]. В число этих полномочий входят и те, которые при преломлении правового статуса сотрудника полиции сквозь призму уголовно-правовых отношений придают ему статус представителя власти как самостоятельного вида должностных лиц и специального субъекта преступлений, ответственность за которые предусмотрена главой 30 УК РФ.

Еще один вопрос, касающийся уголовно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел, возник в связи с включением в ч. 1 ст. 63 УК РФ такого отягчающего наказание обстоятельства, как совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел (п. «о»). Специалисты обращают внимание на то, что такое законодательное решение ставит сотрудников органов внутренних дел в неравное положение по сравнению с сотрудниками иных органов правоохранительной системы. Так, Н.А. Егорова отмечает, что формулировка закона неоправданно ограничивает круг субъектов, для которых их служебное положение отягчает на-

значаемое наказание, и должна быть исключена либо усовершенствована [2]. На несоответствие данного положения конституционному принципу равенства обращают внимание Т.А. Плаксина, А.Е. Баньковский [8], Т.Г. Понятовская [9], другие авторы. Действительно, в полномочиях сотрудников различных ведомств правоохранительной системы и в целом так называемых ведомств силового блока много общего. Более того, некоторые из ведомств выполняют особо важные функции, в т.ч. и надзорного характера, по отношению к сотрудникам органов внутренних дел. Однако особенности уголовно-правового статуса в указанном смысле имеют лишь сотрудники органов внутренних дел, что нарушает не только принцип равенства (ст. 4 УК РФ), но и принцип справедливости (ст. 6 УК РФ). Представляется, что предлагаемое в

научной литературе изменение формулировки «совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел» на «совершение умышленного преступления сотрудником правоохранительного органа» не является оптимальным вариантом решения проблемы. Во-первых, как уже отмечалось, на законодательном уровне система правоохранительных органов четко не обозначена; более того, законодатель даже отказался от понятия «правоохранительная служба». Во-вторых, рассматриваемое отягчающее наказание обстоятельство неприменимо для случаев совершения преступления сотрудником органов внутренних дел с использованием служебного положения. Поэтому необходимо не изменение редакции этого пункта, а его исключение из ч. 1 ст. 63 УК РФ.

Литература

1. Вашаев М.А. Проблемные аспекты реализации административно-правового статуса курсантов и слушателей, обучающихся в образовательных организациях МВД России // Вестник экономической безопасности. 2017. № 2. С. 22-26.
2. Егорова Н.А. Об уголовно-правовых мерах профилактики коррупции в сфере правоохранительной службы РФ // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 1 (14). С. 222-232.
3. Ларин В.Ю. Уголовно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 2 (40). С. 206-215.
4. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23 мая 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Плаксина Т.А., Баньковский А.Е. Конституционный принцип равенства и совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел как обстоятельство, отягчающее наказание: теоретические и практические аспекты соотношения // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 2. С. 16-23.
9. Понятовская Т.Г. Совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел как обстоятельство, отягчающее наказание // Общество и право. 2014. № 3 (49). С. 89-94.
10. Разъяснения Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 6 июля 2016 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

УДК 343.9.01

О.В. Ермакова, канд. юрид. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

E-mail: ermakova_alt@mail.ru

ПОНЯТИЕ МЕХАНИЗМА ПРЕСТУПНОГО ДЕЯНИЯ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ НАУКИ

В представленной статье рассматривается понятие механизма преступного деяния, получившее распространение в рамках криминологической науки. Указанное понятие в уголовно-правовой науке не получило освещения, однако, как показывается в работе, имеет несомненную ценность. Изучая разработки криминологии, возможно выделить наиболее существенные черты механизма совершения преступления. На основе полученных данных автор конструирует понятие механизма для целей науки уголовного права. Также показывается нетождественность понятий «преступление» и «механизм совершения преступления». Разрабатывая понятие механизма преступного деяния, автор представляет анализ нескольких аспектов: объективного и правового. Отдельное внимание в работе уделяется влиянию механизма преступного деяния на процесс создания конструкции состава преступления. Кроме того, в заключительной части исследования автором выделяется значение механизма преступного деяния для науки уголовного права и совершенствования уголовного законодательства.

Ключевые слова: механизм преступного деяния, оконченное преступление, наука уголовного права, конструирование состава преступления.



O.V. Ermakova, PhD. (Candidate of Juridical Sciences) assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: ermakova_alt@mail.ru

THE CONCEPT OF THE MECHANISM OF A CRIMINAL ACT AND ITS VALUE FOR THE CRIMINAL LAW SCIENCE

The article presents the concept of the mechanism of a criminal act, which has become widespread in the criminological science framework. This concept has not been covered in criminal law science, however, as it appears in the work, it has an unquestionable value. Studying the development of criminology, the author identifies the most essential features of the commission of crime mechanism. On the basis of the data obtained, the author constructs the concept of a mechanism for the purposes of the criminal law science. The author shows diversity between the concepts «crime» and «committing a crime mechanism». Developing the concept of the criminal act mechanism, the author presents an analysis of several aspects: objective and legal. Special attention in the work is paid to the influence of the criminal act mechanism on the process of creating the structure of the corpus delicti. In addition, in the final part of the study, the author highlights the importance of the criminal act mechanism for the criminal law science and the criminal legislation improvement.

Key words: criminal act mechanism, completed crime, criminal law science, creating the structure of corpus delicti.

Любой человеческий поступок есть процесс, протекающий во времени и пространстве, состоящий из определенных этапов, образующих его внутреннее строение.

Подобному семантическому значению соответствует термин «механизм», означающий внутреннее строение чего-либо [11].

Интерпретируя данный термин в рамках уголовного права, можно утверждать, что каждое деяние обладает механизмом своего совершения, отражающим динамическую характеристику преступного процесса.

Понятие механизма преступного деяния нельзя назвать общепринятым, поскольку в научной литературе оно используется лишь в отдельных источниках. Например, В.Н. Кудрявцев указывал на механизм общественно опасного посягательства [5, с. 8].

При этом наиболее часто оно упоминается в криминологической литературе (правда называется различными терминами, например механизм преступного поведения [14, с. 191], механизм преступления [6, с. 30], механизм преступной деятельности [3, с. 109]), а также в криминалистике.

В науке уголовного права вообще следует констатировать отсутствие научных разработок понятия механизма преступного деяния.

Так, одни исследователи анализируют понятие механизма совершения преступления исключительно с точки зрения криминологической науки для уяснения причин совершения преступлений [7], вторые – затрагивают влияние механизма совершения деяния на конструирование состава преступления «попутно» при анализе понятия преступления [9, 13], состава преступления [15], криминализации и декриминализации [16], уголовной политики [10], уголовно-правового регулирования [2], уголовно-правового воздействия [4], законодательной техники [12].

По нашему мнению, понятие механизма преступного деяния имеет огромный интерес для целей уголовно-правовой науки, поскольку совершение преступления всегда предполагает определенную деятельность виновного лица, содержание которой может состоять из различного набора человеческих манипуляций. При этом человеческий поступок становится преступлением только после его криминализации и закрепления в уголовном законе, поэтому в большинстве случаев первичным явлением выступает поступок человека, а вторичным – объявление его преступлением.

Своевременный анализ особенностей человеческой деятельности будет способствовать устранению пробелов в законодательстве путем криминализации деяний, еще не являющихся преступлениями. Кроме того, именно такие особенности, характерные для определенного вида поступков, должны быть поло-

жены в основу определения его юридической конструкции и закрепления в уголовном законе.

Поэтому отправной точкой развития науки уголовного права в части учения о преступлении, криминализации, конструирования составов преступлений следует признать анализ поступка человека.

В самом общем виде под механизмом преступного деяния (поведения) понимается переработка личностью воздействий внешней среды на основе социальной и генетической информации, формирование отношения к деятельности и деятельность, определяемая психологическими процессами и воспринятая уголовным законом [8, с. 109].

Более конкретное понятие предложено в криминологической науке В.Н. Кудрявцевым: «это связь и взаимодействие внешних факторов объективной действительности и внутренних, психических процессов и состояний, детерминирующих решение совершить преступление, направляющих и контролирующих его исполнение» [6, с. 30].

При разработке понятия механизма преступного деяния, не оспаривая предложенных формулировок, считаем необходимым основываться на лингвистическом значении данного термина, означающего внутреннее строение [11].

С этой точки зрения механизм совершения деяния представляет собой внутреннюю структуру деяния, состоящую из определенных элементов (составных частей). Все составные части механизма находятся в неразрывном единстве, образуя определенную целостность.

Характеристика механизма совершения деяния как целого, объединяющего в своем содержании совокупность частей, позволяет признать механизм совершения деяния системой.

Однако было бы неверным ограничивать представление о механизме исключительно совокупностью его внутренних элементов. Механизм предполагает определенную цепочку, в которой разворачиваются объективные и субъективные признаки общественно опасного поведения [5, с. 11].

Так, можно согласиться с В.Н. Кудрявцевым, что «механизм можно представить как совокупность блоков, элементов, следующих один за другим» [8, с. 19]. Учитывая, что звенья, составляющие содержание механизма, следуют в определенной последовательности, механизм преступного деяния всегда иллюстрирует процесс его выполнения.

Понятие преступления и механизм преступного деяния соотносятся между собой как форма и содержание, поскольку каждое преступление имеет внутреннее строение, именуемое механизмом его совершения. При этом если понятие преступления является статическим (иначе говоря, с неизменным набором признаков), то механизм совершения дея-

ния – понятие динамическое, зависящее от каждой конкретной ситуации.

Интересную позицию относительно понятия механизма преступного деяния предлагает В.Н. Кудрявцев, который полагает, что объективная сторона преступления и есть механизм общественно опасного и противоправного посягательства. Однако думается, что подобная трактовка чрезмерно упрощает понятие механизма, поскольку если проанализировать предложенное автором понятие объективной стороны как процесса, который начинается с преступного действия (бездействия) субъекта и заканчивается наступлением преступного результата [5, с. 9], то становится очевидным, что часть процесса совершения деяния, находящаяся до его непосредственного исполнения, остается за рамками механизма. Соответственно, по нашему мнению, понятие механизма обладает более широким содержанием, охватывающим не только само совершение деяния, но и предшествующую деятельность.

Таким образом, механизм преступного деяния представляет собой внутренне согласованную систему элементов, соответствующих определенным этапам развития преступного деяния. Элементы механизма совершения деяния составляют его содержание. Совокупность указанных элементов может меняться в зависимости от особенностей совершения того или иного деяния. Именно поэтому механизм преступного деяния можно рассматривать в двух аспектах: как явление объективной действительности и как правовое понятие.

С точки зрения первого аспекта можно утверждать, что каждое деяние обладает собственным механизмом совершения с присущими ему исключительными особенностями.

Механизм совершения деяния как правовое понятие представляет собой юридическую оболочку механизмов, существующих в объективной действительности.

Правовое понятие механизма всегда основывается на механизмах совершения конкретных деяний, включая в себя обобщенные признаки последних.

Однако уровень обобщения данных конкретных механизмов может быть различным (начиная от определенных видов преступлений и заканчивая общей характеристикой, иллюстрирующей процесс совершения любого деяния). Именно поэтому в зависимости от того уровня, с точки зрения которого обобщаются данные конкретных механизмов, следует выделять общий механизм совершения деяния и механизм совершения деяния определенного вида (видовой).

Учитывая, что предназначение общего механизма заключается в иллюстрации процесса совершения преступления, его содержание включает в себя

максимально возможные признаки всех конкретных механизмов. Видовой же механизм включает в себя не все, а только типичные признаки, свойственные определенному виду деяний.

Указанные механизмы соотносятся между собой как целое и его часть. В качестве целого выступает общий механизм преступного деяния, более узким понятием, в него входящим, выступает механизм преступлений конкретного вида. Наконец, наименьшим по объему понятием, составляющим часть как первого, так и второго механизма, следует считать механизм конкретного преступления.

Значение выделенных механизмов совершения деяния проявляется в следующем:

1. Механизм конкретного преступления показывает взаимосвязь между отдельным человеческим поступком и последующими изменениями в окружающей действительности, демонстрируя процесс осуществления отрицательного воздействия на общественные отношения и причинения последним вреда. В свою очередь, общий механизм представляет собой обобщенную модель процесса совершения деяния.

2. На основе механизма преступного деяния должен осуществляться процесс криминализации. Это связано с тем, что преступным объявляется не конкретный акт человека, а модель того или иного поведения, формирование которой основывается на особенностях конкретного механизма совершения деяния [9, с. 73].

3. Механизм преступного деяния является основой конструирования составов преступлений, поскольку именно особенности механизма позволяют осуществить отбор обязательных признаков состава преступления.

«Задача исследователя в области уголовного права состоит, в частности, в том, чтобы установить, насколько адекватно отражены в законе в качестве признаков состава преступления элементы реального общественно опасного деяния, а в случае их несоответствия – сделать предложения по совершенствованию уголовного законодательства», – пишет В.Д. Филимонов [17, с. 92].

При этом связь механизма преступного деяния с признаками состава преступления является двусторонней, т.е. все обязательные признаки состава преступления, безусловно, входят в содержание механизма преступного деяния и, наоборот, только признаки, отраженные в механизме того или иного вида деяний, именно для этой группы могут выступать в качестве обязательных.

4. Механизм преступного деяния важен не только для выделения обязательных признаков состава преступления, но и для выбора разновидности конструкции состава и регламентации момента окончания преступления. Такое влияние механизма на вид

конструкции состава объясняется тем, что именно механизм преступного деяния отражает процесс совершения преступления, без знания которого невоз-

можно обоснованно закрепить юридический момент окончания преступления, наступление которого позволяет признать преступление окончанным.

Литература

1. Бойко А.И. Язык уголовного закона и его понимание. М.: Юрлитинформ, 2010. 320 с
2. Генрих Н.В. Предмет и метод уголовно-правового регулирования: история, теория и практика. М.: Инфра-М, 2011. 320 с.
3. Клейменов М.П. Криминология. М.: Норма, 2009. 400 с.
4. Коган В.М. Социальный механизм уголовно-правового воздействия. М.: Наука, 1983. 183 с.
5. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М.: Госюриздат, 1960. 244 с.
6. Кудрявцев В.Н. Механизм преступного поведения. М.: Наука, 1981. 248 с.
7. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М.: Юридическая литература, 1978. 192 с.
8. Кудрявцев В.Н. Генезис преступления. Опыт криминологического моделирования: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 1998. 216 с.
9. Кузнецова Н.Ф. Преступление и преступность. М.: Изд-во Московского ун-та, 1969. 232 с.
10. Лопашенко Н.А. Уголовная политика. М.: Волтерс-Клувер, 2009. 579 с.
11. Новый толковый словообразовательный словарь русского языка / под ред. Т.Ф. Ефремовой. М.: Русский язык, 2000. 1488 с.
12. Панько К.К. Теория и практика законотворчества в уголовном праве. М.: Юрлитинформ, 2011. 312 с.
13. Плотников А.И. Объективное и субъективное в преступлении. М.: Проспект, 2011. 238 с.
14. Прозументов Л.М., Шеслер А.В. Криминология. Общая часть. Красноярск: Горница, 1997. 255 с.
15. Тимейко Г.В. Общее учение об объективной стороне преступления. Ростов: Изд-во Ростовского ун-та, 1977. 216 с.
16. Филимонов В.Д. Криминологические основы уголовного права. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1981. 213 с.
17. Филимонов В.Д. Норма уголовного права. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 281 с.

УДК 343.271

Т.А. Плаксина, доктор юрид. наук, доцент

Алтайский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

E-mail: plaksinata@yandex.ru;

М.Х. Матаева, доктор юрид. наук

Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет

СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ УСЛОВИЙ НАСТУПЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ НЕУПЛАТЫ СУДЕБНОГО ШТРАФА, НАЗНАЧЕННОГО В СООТВЕТСТВИИ СО СТ. 76-2 УК РФ

Статья посвящена анализу условий наступления уголовно-правовых последствий неуплаты судебного штрафа, назначенного в качестве меры уголовно-правового характера. К числу таких последствий относятся отмена судебного штрафа и приостановление течения сроков давности привлечения к уголовной ответственности. Условие наступления первого из указанных последствий сформулировано в законодательстве противоречиво. Вследствие этого отсутствует ясность по вопросу о том, что именно влечет отмену судебного штрафа: только неуплата при отсутствии уважительных причин (уклонение от уплаты судебного штрафа) или же неуплата вне зависимости от причин. Условие наступления второго уголовно-правового последствия (приостановления течения сроков давности привлечения к уголовной ответственности) обозначено в УК РФ вполне определенно – уклонение от уплаты судебного штрафа. Однако реализация этого последствия в законе не урегулирована.

Ключевые слова: освобождение от уголовной ответственности, судебный штраф, неуплата судебного штрафа, уклонение от уплаты судебного штрафа, отмена судебного штрафа.

T.A. Plaksina, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Altai branch

E-mail: plaksinata@yandex.ru;

M.Kh. Mataeva, PhD. (Doctor of Juridical Sciences)

The Kazakh Humanitarian Law Innovative University



DISPUTABLE ISSUES ON THE CONDITIONS OF OFFENSION AND IMPLEMENTATION OF CRIMINAL AND LEGAL CONSEQUENCES OF NON-PAYMENT OF A COURT FINE, ASSIGNED IN ACCORDANCE WITH CRIMINAL RULE 76-2 OF THE CRIMINAL CODE

The article is devoted to the analysis of the conditions for the occurrence of criminal law consequences of non-payment of a judicial fine, appointed as a criminal law measure. Such consequences include a judicial fine abolition and the suspension of the criminal prosecution limitations. The condition of the occurrence of the first of these consequences is formulated in the legislation unlawfully. As a result, there is no clarity on the question what exactly the cancellation of a judicial fine creates: only non-payment in the absence of valid reasons (court fine non-payment) or non-payment regardless of the reasons. The condition for the ensuing of the second criminal law consequences (suspension of the criminal prosecution limitations) is clearly defined in the Criminal Code of the Russian Federation – court fine non-payment. However, the implementation of this effect is not regulated in the law.

Key words: liberation from criminal responsibility, court fine, court fine non-payment, delinquency in court fine payment, reversal of court fine.

Освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа введено Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ и в настоящее время активно применяется на практике. По своей правовой природе оно представляет собой условный вид освобождения от ответственности.

Общее правило таково, что при неисполнении возложенной на лицо обязанности уплаты в установленный судом срок судебного штрафа возникают два предусмотренных в УК РФ уголовно-правовых последствия: 1) отмена судебного штрафа и привлечение лица к уголовной ответственности по соответствующей статье УК РФ (ч. 2 ст. 104-4 УК РФ); 2) приостановление течения сроков давности привлечения к уголовной ответственности (ч. 3 ст. 78 УК РФ). Условия же наступления перечисленных уголовно-правовых последствий закреплены в законе с разной степенью определенности.

Наиболее четко это условие указано применительно к такому уголовно-правовому последствию, как приостановление течения сроков давности. Согласно ч. 3 ст. 78 УК РФ, если лицо уклоняется от уплаты судебного штрафа, который был ему назначен в качестве меры уголовно-правового характера в соответствии со ст. 76-2 УК РФ, течение срока давности привлечения к уголовной ответственности приостанавливается. При этом в п. 19 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности» разъясняется, что лицо считается уклоняющимся от уплаты судебного штрафа, назначенного в качестве меры уголовно-правового характера, если оно не уплатило такой штраф в срок, установленный судом, без уважительных причин [4]. По мнению Пленума Верховного Суда РФ, уважительными причинами могут считаться только такие обстоятельства, вследствие которых лицо было лишено возможности уплатить штраф. В упомянутом постановлении к ним отнесены, например, нахождение на стационарном лечении, утрата заработка или имущества ввиду обстоятельств, которые от лица не зависели. Причем важно, чтобы эти причины появились после вынесения постановления, которым уголовное дело или уголовное преследование было прекращено [4].

Однако четким указанием на условие приостановления течения срока давности привлечения к уголовной ответственности за преступление, по которому ранее состоялось освобождение от уголовной ответственности на основании ст. 76-2 УК РФ, определенность правового регулирования наступления данного последствия неисполнения обязанности уплатить судебный штраф и исчерпывается. В остальном правоприменители в настоящее время сталкиваются

с пробелами в праве, которые они заполняют, формируя весьма противоречивую практику. В частности, не ясно (по крайней мере при первом приближении), в чьей компетенции находится установление причин, по которым судебный штраф не был уплачен, и каким образом этот момент фиксируется.

В соответствии с ч. 6 ст. 446-2, ч. 1 ст. 446-3 УПК РФ суд, назначая судебный штраф в качестве меры уголовно-правового характера, указывает в постановлении или определении срок, в течение которого лицо обязано уплатить судебный штраф. Обращение к исполнению решения о применении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, согласно ч. 1 ст. 446-4 УПК РФ, осуществляется судом, вынесшим решение. Из ч. 3 ст. 393 УПК РФ следует, что для исполнения определения, постановления суда в части имущественных взысканий вместе с копией судебного акта судебному приставу-исполнителю направляется исполнительный лист. Исполнение судебного штрафа, назначенного в качестве меры уголовно-правового характера, регулируется ст. 103-1 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [3]. При этом применение мер принудительного исполнения не предусмотрено: ч. 3 данной статьи закрепляет положение о том, что судебный пристав-исполнитель осуществляет контроль за исполнением судебного штрафа; само же исполнение меры уголовно-правового характера в ч. 2 ст. 103-1 целиком возложено на лицо, которому назначен судебный штраф.

В научной литературе справедливо обращается внимание на то, что судебный пристав-исполнитель осуществляет при этом лишь контрольные функции. Так, А.Г. Полуэктов, отмечая, что система контроля и надзора за освобожденными от уголовной ответственности в связи с назначением судебного штрафа обладает существенными недостатками, указывает, что «деятельность службы судебных приставов направлена лишь на контроль уплаты судебного штрафа» [5, с. 24]. Мнение О.В. Борисовой, полагающей, что «доказывание отсутствия уважительных причин уклонения является обязанностью судебного пристава-исполнителя» [2, с. 90], как представляется, не основано на законе: из ч. 6 ст. 103-1 федерального закона «Об исполнительном производстве» вовсе не следует, что судебный пристав-исполнитель должен выяснять причины, по которым лицо не уплатило судебный штраф, поскольку представление об отмене данной меры уголовно-правового характера и решении вопроса о привлечении лица к уголовной ответственности направляется им в суд при условии, что по истечении десяти календарных дней со дня окончания срока, установленного в постановлении о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) и назначении судебного штрафа, у судебного

го пристава-исполнителя отсутствуют сведения об уплате данного штрафа должником [3]. Таким образом, неумажительность причин неуплаты штрафа может быть установлена лишь при рассмотрении судом представления судебного пристава-исполнителя, что и происходит на практике.

Заслуживает внимания и вопрос о периоде, на который приостанавливается течение срока давности привлечения лица к уголовной ответственности в связи с уклонением от уплаты судебного штрафа. Моментом начала этого периода следует считать день, следующий за днем окончания срока, установленного судом для уплаты судебного штрафа, а не за днем, в который истекает срок, установленный для получения судебным приставом-исполнителем сведений об уплате судебного штрафа. Однако момент окончания периода, на который в рассматриваемом случае приостанавливается течение срока давности привлечения лица к уголовной ответственности, ни в уголовном законе, ни в постановлении Пленума Верховного Суда РФ не обозначен. Закрепленное в ч. 3 ст. 78 УК РФ положение, согласно которому течение срока давности возобновляется с момента задержания лица или явки его с повинной, может быть отнесено только к случаям уклонения лица от следствия или суда. Логично было бы предположить, что возобновление течения сроков давности должно связываться с прекращением уклонения лица от уплаты судебного штрафа. Однако возможные направленные на это действия со стороны самого лица оказываются юридически ничтожными, поскольку уплата судебного штрафа лицом после направления в суд представления судебного пристава-исполнителя об отмене постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования не влияет на решение суда, от которого закон требует безусловной отмены указанного постановления. Обращение судебного пристава-исполнителя в суд с представлением об отмене судебного штрафа также само по себе не может рассматриваться как юридический факт, предопределяющий возобновление течения срока давности. Следовательно, реализация такого уголовно-правового последствия уклонения от уплаты судебного штрафа, как приостановление течения срока давности привлечения к уголовной ответственности, нуждается в более детальном правовом регулировании.

Второе последствие неисполнения обязанности уплаты судебного штрафа, заключающееся в отмене данной меры уголовно-правового характера и привлечении лица к уголовной ответственности за совершенное преступление, установлено не только в уголовном, но и в уголовно-процессуальном законодательстве: в ст. 446-5 УПК РФ говорится, что в случае неуплаты лицом судебного штрафа, назначенного в качестве меры уголовно-правового харак-

тера, суд по представлению судебного пристава-исполнителя отменяет постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования и назначении судебного штрафа и направляет материалы руководителю следственного органа или прокурору. Исключения составляют ситуации, когда отменяется постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования и назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, вынесенное судом в порядке, предусмотренном ст. 446-3 УПК РФ; в этом случае суд, отменив постановление, продолжает рассмотрение уголовного дела в общем порядке [4].

Несмотря на то что материальные и процессуальные условия, при которых постановление о назначении судебного штрафа подлежит отмене, регламентированы в законодательстве достаточно подробно, нельзя не заметить некоторых коллизий, возникающих между правовыми нормами. Если в ч. 2 ст. 104.4 УК РФ в качестве обязательного условия, при котором запускается механизм продолжения привлечения к уголовной ответственности лица, ранее освобожденного от нее на основании ст. 76-2 УК РФ, называется неуплата судебного штрафа, то ч. 6 ст. 446-2 УПК РФ содержит положение, согласно которому судья, удовлетворяя ходатайство следователя или дознавателя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования и назначении судебного штрафа, в числе прочего разъясняет лицу последствия уклонения от его уплаты. Однако в ст. 446-3 УПК РФ, которой регулируется порядок освобождения лица от уголовной ответственности по рассматриваемому основанию по инициативе суда, вновь упоминается разъяснение судьей такому субъекту последствий неуплаты судебного штрафа в срок, установленный судом.

Очевидно, что неуплата судебного штрафа и уклонение от его уплаты по своему правовому содержанию суть бездействия далеко не тождественные. Уклонение от уплаты представляет собой один из видов неуплаты. Его отличительной чертой является детерминированность неуплаты неумажительными причинами. В то же время неуплата судебного штрафа уклонением не исчерпывается, поскольку она может иметь место и в силу уважительных причин. При таких обстоятельствах оказывается неясным, что же именно – уклонение от уплаты или неуплата вне зависимости от причин – влечет отмену судебного штрафа. Кроме того, если основанием для отмены постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования является лишь уклонение от уплаты судебного штрафа, вновь возникает вопрос о том, кто и на каком этапе должен определить, имело ли оно место или же неуплата явилась следствием уважительных причин.

Как уже отмечалось, установить причины, по которым в установленный судом срок судебный штраф не был уплачен, может лишь суд, рассматривающий представление судебного пристава-исполнителя об отмене этой меры уголовно-правового характера. Судебный пристав-исполнитель подобных полномочий не имеет. При этом в юридической литературе верно обращается внимание на то, что даже «при установлении уважительных причин неуплаты судебного штрафа суд не может отказать в удовлетворении представления, так как исполнительное производство окончено, а принудительное взыскание судебного штрафа законом не предусмотрено» [2, с. 91]. Развивая эту мысль, О.В. Борисова далее пишет, что «поскольку законодатель не предусмотрел последствий неуплаты по уважительным причинам, последние не должны иметь правового значения» [2, с. 91]. С данным выводом вполне можно согласиться. В силу этого отражение в постановлении об отмене судебного штрафа причин, по которым он не был уплачен в установленный срок, как и само рассмотрение такого вопроса в судебном заседании, представляется излишним. Между тем и то и другое практически всегда имеют место. Более того, обычно вопрос о причинах неуплаты подробно выясняется и в суде апелляционной инстанции.

Так, апелляционным постановлением Пермского краевого суда было оставлено без изменения постановление Свердловского районного суда г. Перми, которым удовлетворено представление судебного пристава-исполнителя и отменено постановление того же суда о прекращении производства по уголовному

делу в отношении Ч. с назначением ему меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа в размере 40 000 рублей. В апелляционной жалобе Ч. просил постановление суда первой инстанции отменить и направить представление судебного пристава-исполнителя на новое судебное разбирательство, ссылаясь на уважительность причин неуплаты штрафа в установленный судом срок. Суд апелляционной инстанции согласился с судом первой инстанции в том, что уважительных причин, препятствующих уплате штрафа, у Ч. не имелось: доводы о потере работы какими-либо документами не подтверждены; напротив, из пояснений, данных в судебном заседании, следует, что Ч. сам поменял место работы; что же касается нахождения его на стационарном лечении в связи с операцией по поводу тяжелого заболевания, то оно пришлось на период по истечении установленного судом срока для уплаты судебного штрафа [1]. Однако и при установлении уважительных причин неуплаты исход судебного заседания не мог бы быть другим, т.к. процессуальные вопросы дальнейшего развития событий при таких условиях в законе не урегулированы. Не решены и проблемы, связанные с ситуацией, когда уплата судебного штрафа имела место после внесения в суд судебным приставом-исполнителем представления об отмене постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. Указанные пробелы в правовой регламентации последствий неуплаты судебного штрафа свидетельствуют о необходимости более детального правового регулирования рассматриваемого вида освобождения от уголовной ответственности.

Литература

1. Апелляционное постановление Пермского краевого суда от 7 июня 2018 г. № 22-3423/2018 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/PbTQFWejnFxJ>.
2. Борисова О.В. Правовое регулирование исполнения судебного штрафа // Lex Russica. 2017. № 9 (130). С. 86-92.
3. Об исполнительном производстве [Электронный ресурс]: федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 19 (ред. от 29 ноября 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Полуэктов А.Г. Освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа: теоретический и прикладной аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 27 с.

УДК 343.23

С.В. Розенко, канд. юрид. наук, доцент

Югорский государственный университет

E-mail: rozenko_sv@mail.ru

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА НАКАЗАНИЯ В «РУКОВОДЯЩИХ НАЧАЛАХ ПО УГОЛОВНОМУ ПРАВУ РСФСР» 1919 Г.: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

В статье анализируются концептуальные аспекты развития института уголовного наказания, установленного «Руководящими началами по уголовному праву РСФСР» 1919 г. как первым уголовно-правовым актом советского государства, созданным в условиях гражданской войны на принципах права, основанных марксистско-ленинской идеологией. Руководящие начала имели инструктивный, разъяснительный характер. Институт наказания получил закрепление в качестве уголовной репрессии, обусловленной классовым подходом. Впервые законодательно было сформулировано определение наказания; обозначены его задачи и отличительные характеристики; установлен примерный перечень видов уголовных наказаний; метод неопределенности уголовно-правовой санкции; основания освобождения от уголовной ответственности и наказания. Систематизация мер уголовной репрессии, применяемых советским государством, осуществлялась в форме изложения видов наказаний от наиболее мягких к более суровым, часть которых была заимствована из иных отраслей права.

Ключевые слова: уголовное наказание, система наказаний, «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР» 1919 г.



S.V. Rozenko, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Yugra State University

E-mail: rozenko_sv@mail.ru

DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF PUNISHMENT IN «CRIMINAL LAW GUIDELINES OF THE RSFSR», ISSUED IN 1919: CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS

The article analyzes the conceptual aspects of the development of the criminal punishment institute established by the «Criminal Law Guidelines of the RSFSR», issued in 1919, as the first criminal act of the Soviet state, created under conditions of civil war, based on the law principles of Marxist-Leninist ideology. Guiding principles were instructive, explanatory. The institute of punishment was consolidated as a criminal repression due to the class approach. For the first time, the definition of punishment was formulated by law; its tasks and distinctive characteristics were indicated; an approximate list of types of criminal penalties was provided; the method of uncertainty of criminal law sanction was introduced; grounds for relief from criminal responsibility and punishment were established. The systematization of criminal repression measures applied by the Soviet state was carried out in the form of a statement of the punishments types from the mildest to the most severe ones, some of which were borrowed from other law branches.

Key words: criminal sanction, system of punishments, «Criminal Law Guidelines of the RSFSR», issued in 1919.

«Руководящие начала по уголовному праву РСФСР» 1919 г. (далее – РН 1919 г.) в истории отечественного уголовного права занимают особое положение и значение в силу многих представленных правовых новаций, характерное содержание которых предопределялось сложной политической ситуацией в государстве, что потребовало применения новых юридических конструкций и понятийного аппарата. Они были приняты Народным комиссариатом юстиции 12 декабря 1919 г. при чрезвычайных условиях, когда в результате совершения Октябрьской революции в ноябре 1917 г. советская власть начала формировать принципиально новую систему законодательства, основанную на политическом подходе построения государства нового типа, исходя из марксистской идеи создания новой общественно-политической формации – социализма. Данные нововведения затронули и уголовное законодательство, где учитывались: сложная внутри- и внешнеполитическая обстановка; реалии гражданской войны; отмена дореволюционного законодательства Российской империи и Временного правительства; отказ от сословного деления; использование классового подхода; создание новой правовой системы в кратчайшие сроки. Как один из первых законодательных нормативных правовых источников в области уголовной юстиции РН 1919 г. характеризуются тем, что это попытка установления режима законности в стране, охваченной гражданской войной, беззаконием и жестокими методами политической борьбы. Они создавались как основа нового единого уголовного законодательства, где устанавливался отказ от излишней казуистичности и устаревших юридических конструкций «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. и иных законодательных актов. В них была произведена унификация законодательного материала и отмена устаревших наказаний; установлено значительное количество новых теоретико-правовых разработок в институтах уголовного права. В РН 1919 г. был внесен критерий политической целесообразности и укреплялось значение революционного правосознания. Законодатель отказывался от закрепления многочисленности источников, устанавливающих преступность и наказуемость общественно опасных деяний; широты полномочий судебных инстанций и местных органов власти. В целях устранения бессистемности и декларативности действовавших уголовных нормативных правовых актов РН 1919 г., имея рекомендательный характер, формировали основы советского уголовного законодательства. В содержании активно использовались революционные политические термины (диктатура пролетариата, капитализм, коммунизм, господствующий класс и др.). Само наименование данного документа свидетельствует о двух его неотъемлемых свойствах:

1) начала позиционировались как первоначальный, исходный элемент построения принципиально нового в мировой истории советского уголовного законодательства, основанного на классовом подходе; 2) они определялись как руководство к деятельности народных судов и революционных трибуналов при осуществлении правосудия, т.е. направляющий, разъяснительный документ.

Необходимо отметить, что по содержанию РН 1919 г. были не очень большими. Раздел III регламентировал положения о преступлении и наказании, а раздел VI – виды наказания. По сути, они имели инструктивный характер; содержали несколько определений: право, советское уголовное право; наказание; правила выбора меры уголовного воздействия. Это объясняет тот факт, что они действовали непродолжительный период.

РН 1919 г. внесли значительный вклад в организацию систематизации мер уголовной репрессии, применяемых советским государством, в ст. 10 они изложены от наиболее мягких к более суровым по мере усиления карательного воздействия.

Концептуальные и методологические особенности института наказания, установленного в «Руководящих началах по уголовному праву РСФСР» 1919 г., предопределены попыткой установления системности и действия на всей территории государства советского уголовного законодательства. Его авторы понимали их текущую актуальность и значимость. Они принимались на определенный промежуток времени (в переходный период диктатуры пролетариата до осуществления коммунистического строя) для борьбы с классовыми противниками пролетариата. Во введении было установлено, что уголовное право имело своей задачей борьбу с нарушителями складывающихся новых условий общежития в переходный период диктатуры пролетариата [1, с. 465]. Наказание закреплялось как синоним репрессии. В данном правовом акте можно проследить кардинальный отказ от таких признаков русского законодательства, как консерватизм, традиционность, сословность, казуистичность, архаичность терминологии и юридических конструкций. Их следует признать как обязательное условие для построения последующего уголовного законодательства с новыми принципами и методологией.

Определение наказания в РН 1919 г. является примером формирования подходов и принципов в уголовном законодательстве, где нововведения обосновывались исходя из постулатов марксистской философии, предопределившей построение новой общественно-экономической формации, полностью противоположной по своему содержанию капиталистическому строю. И развитие института наказания в данную историческую эпоху является одним из по-

следствий глобального социального эксперимента в отечественном государстве с его достоинствами и недостатками. Данные начала – это результат революционного построения нового советского государства и права, открыто противопоставлявшего себя буржуазному государству и праву.

Наказание как репрессия охраняло систему общественных отношений, соответствующую интересам трудящихся масс, организовавшихся в господствующий класс в переходной от капитализма к коммунизму период диктатуры пролетариата. Существенной характеристикой являлось то, что оно выполняло историческую миссию борьбы с классовыми противниками пролетариата, а не с преступностью.

Согласно ст. 10 РН 1919 г. определялось, что при выборе наказания следовало иметь в виду, что преступление в классовом обществе вызывается укладом общественных отношений, в котором живет преступник.

В этой связи применялся метод неопределенности уголовно-правовой санкции, где суду с учетом конкретных обстоятельств содеянного предоставлялось право решать вопрос о наказуемости виновного, но его решение не было произвольным, т.к. декреты и иные акты новой власти устанавливали санкционированные вид или виды наказаний с учетом строгости революционных законов, велений революционной совести и т.п.

При определении меры наказания в каждом отдельном случае следовало различать: совершено ли преступление лицом, принадлежащим к имущему классу, с целью восстановления, сохранения или приобретения какой-либо привилегии, связанной с правом собственности, или неимущим в состоянии голода или нужды; совершено ли деяние в интересах восстановления власти угнетающего класса или в интересах личных совершающего деяние и т.д. (ст. 12 РН 1919 г.).

Принятие «Руководящих начал по уголовному праву» 1919 г. позволило отказаться от того, что преступность и наказуемость отдельных общественно опасных деяний устанавливались путем принятия декретов и постановлений высших органов государственной власти данного периода времени: Совета народных комиссаров республики, Всероссийского центрального исполнительного комитета и др.

РН 1919 г. следует признать как свидетельство первого шага процесса кодификации нового советского законодательства, когда объективно формировались предпосылки для последующей унификации и дифференциации отраслевого правового регулирования, которые получили серьезное развитие и закрепление уже в 20-х гг.

Д.Ю. Гончаров считает, что создание указанных «Начал» следует рассматривать и как результат пре-

одоления имеющегося законодательского хаоса, где революционное правотворчество, основывающееся на «революционной совести», в первый год советской власти выработало многочисленные виды наказаний (суды на практике их применяли), сущность и содержание которых были весьма далекими от признаков уголовного наказания и его целей [2, с. 173]. Необходимо уточнить, что они выполняли регламентирующую функцию, поскольку состояние законности в стране было крайне сложным в связи с гражданской войной и первоначальным становлением новой российской государственности.

Преимущество РН 1919 г. с дореволюционным уголовным законодательством была условной, т.к. многие принципы и положения русского уголовного права были отвергнуты, но несомненно, что авторы учитывали имеющийся законодательский опыт. «Советское уголовное право начало свое формирование с первых дней установления новой власти. Так как преимущественности правовых норм и принципов не произошло, советский законодатель начал разработку уголовно-правовых норм с нуля. При этом в период 1917-1919 гг. приоритетное внимание уделялось конкретным составам преступлений. Таким образом, Общая часть советского уголовного права формировалась на основе уже существующих норм особенной части, подстраиваясь под них и отражая особенности отношения государства к отрасли уголовного права» [3, с. 33]. Создание указанных начал – по нашему мнению, это проявление обратного процесса – стремление закрепить обобщающие, разъяснительные положения, на основе которых в дальнейшем следует строить и развивать новую систему уголовного законодательства.

Наказание было признано областью исключительно государственного воздействия, что определялось марксистской идеологией создания новой общественно-политической формации. В РН 1919 г. впервые было закреплено определение наказания как меры принудительного воздействия, посредством которой власть обеспечивает должный порядок общественных отношений от нарушителей последнего.

Принятие «Руководящих начал» стимулировало теоретическую разработку проблем науки уголовного права. Впервые в истории советского законодательства давалось определение социалистического права вообще, в т.ч. уголовного. «Право – это система (порядок) общественных отношений, соответствующая интересам господствующего класса и охраняемая организованной его силой» (ст. 1) [4, с. 83].

В РН 1919 г. было указано на превенцию преступлений, где задача наказания состояла в охране общественного порядка от совершившего преступление или покушавшегося на совершение такового и от будущих возможных преступлений как данного

лица, так и других лиц. Таким образом, специальное и общее предупреждение получили легальное закрепление.

В статье 9 РН 1919 г. декларировалось: обезопасить общественный порядок от будущих преступных действий лица, уже совершившего преступление, можно или приспособлением его к данному общественному порядку, или, если не поддается приспособлению, изоляцией его и в исключительных случаях физическим уничтожением его. Широта пределов уголовно-правового воздействия нашла непосредственное воплощение, где первостепенным предлагалось перевоспитание (изменение сознания) преступника, а в особых случаях – смертная казнь.

Дифференциация и индивидуализация наказания предусматривала и ограничение непосредственно меры наказания. Согласно ст. 25 РН 1919 г. в соответствии с задачей ограждения порядка общественного строя от нарушения, с одной стороны, и с необходимостью наибольшего сокращения личных страданий преступника, с другой стороны, наказание должно разнообразиться в зависимости от особенностей каждого отдельного случая и от личности преступника, т.е. усмотрение органов правосудия могло быть предельно целесообразным.

Принятие РН 1919 г. – это свидетельство государственного уголовно-правового экспериментирования, что проявилось в создании перечня видов предлагаемых наказаний примерного характера (раздел VI «Руководящих начал»).

В статье 25 закреплено, что в соответствии с задачей ограждения порядка общественного строя от нарушения, с одной стороны, и с необходимостью наибольшего сокращения личных страданий преступника, с другой стороны, наказание должно разнообразиться в зависимости от особенностей каждого отдельного случая и от личности преступника. Наказание в своем многообразии и индивидуальности должно было ограждать новые общественные отношения, минимизируя физические и нравственные мучения лица, совершившего преступление, исходя из свойств преступной личности и совершенного ею деяния.

Перечень уголовных наказаний выступает примером того, что новая власть стремилась сформировать новую систему уголовно-правового воздействия, отличную от дореволюционной, что подтверждается количеством представленных видов наказаний и их содержанием.

Перечень примерных видов наказаний являлся обширным, поскольку включал: внушение; выражение общественного порицания; принуждение к действию, не представляющему физического лишения (например, пройти известный курс обучения); объявление бойкота; исключение из объединения на время

или навсегда; восстановление, а при невозможности его возмещение причиненного ущерба; отрешение от должности; воспрещение занимать ту или иную должность или исполнять ту или другую работу; конфискация всего или части имущества; лишение политических прав; объявление врагом революции или народа; принудительные работы без помещения в места лишения свободы; лишение свободы на определенный срок или на неопределенный срок до наступления известного события; объявление вне закона; расстрел; сочетание вышеназванных видов наказания. Поскольку это революционное законодательство, то решение многих вопросов, неурегулированных в РН 1919 г., давалось органами власти непосредственно в правоприменительной практике.

В примечании к ст. 25 РН 1919 г. указывалось, что народные суды не применяют смертной казни. В данном случае следует признать, что официальной формой данного вида наказания являлся расстрел.

Лаконичность данного акта объясняется рядом обстоятельств: новое государство только формировалось; уголовное право создавалось на новых теоретико-правовых методологических основах; проблема преступности и наказуемости решалась целесообразно, исходя из конкретной общественно-политической обстановки диктатуры пролетариата; произошел отказ от сословного деления; период буржуазно-демократической республики был очень кратким и неустойчивым и не оказал серьезного влияния на уголовное законодательство.

В главе III «О преступлении и наказании» РН 1919 г. положения о наказании определялись достаточно кратко и сжато, что объясняется переходным революционным периодом. Многие революционные идеи нашли в нем непосредственное закрепление. Первостепенное значение придавалось классовому подходу, т.к. при выборе наказания учитывалось, что преступление вызывается укладом общественных отношений, где живет преступник. И наказание в данном случае – это не возмездие за «вину» и искупление вины, а оборонительная мера государства, которая должна быть целесообразна и лишена признаков мучительства и не должна причинять преступнику бесполезных и лишних страданий. По своему содержанию наказание выступает мерой принудительного воздействия, направленной на нарушителей общественных отношений (преступников).

Конкретная мера воздействия на лицо, совершившее преступление, формулировалась исходя из степени и характера (свойства) опасности для общества как самого преступника, так и совершенного им деяния; обстановки совершенного преступления; личности преступника (мотивы, образ жизни и прошлое), насколько деяние в данных условиях времени и места нарушало основы общественной безопасности.

В РН 1919 г. содержались исключения от наказания, в частности ему не подлежали лица, совершившие деяние в состоянии душевной болезни, либо когда не отдавали отчета в своих действиях, либо страдали указанной болезнью к моменту исполнения приговора. К данным лицам применялись лишь лечебные меры или меры предосторожности, содержание которых в РН 1919 г. не раскрывалось.

Отдельно закреплялось, что наказание не применяется к лицу, совершившему насилие над личностью нападающего, если оно было вызвано состоянием необходимой обороны.

В качестве исключения от наказания закреплялось условное осуждение (раздел VII). Оно могло применяться только судом при осуждении лица к заключению под стражу, когда имеются несколько условий: преступление совершалось впервые; при этом исключительно тяжелой степени обстоятельства его жизни; опасность осужденного для общества не требует немедленной изоляции. Такая альтернатива означала неисполнение обвинительного приговора суда до момента совершения тождественного или однородного преступного посягательства.

В РН 1919 г. нашла подтверждение гуманная уголовная политика по отношению к несовершеннолетним. Они не подлежали суду и наказанию при совершении преступления в возрасте до 14 лет, и к ним применялись лишь воспитательные меры (приспособления). Данные меры также назначались к лицам переходного возраста – от 14 до 18 лет, которые действовали без разума.

Примером влияния марксистской идеологии выступает положение, что с исчезновением условий, в которых определенное деяние или лицо, его совершившее, представлялись опасными для данного строя, совершивший его не подвергается наказанию, т.е. признавалось, что по мере развития социалисти-

ческих отношений в государстве и обществе как сократится число преступников, так и осуществится декриминализация многих общественно опасных деяний.

Мера наказания, назначаемая соучастникам преступления, определялась не вкладом каждого соучастника в содеянное, а степенью общественной опасности преступника и совершенного им деяния.

В дальнейшем многие уголовно-правовые идеи в области института наказания получили дальнейшее развитие в Уголовных кодексах РСФСР 1922 и 1926 гг.

В заключение следует сделать вывод, что развитие института наказания в «Руководящих началах по уголовному праву» 1919 г. является примером правотворческого эксперимента. Это значимый период становления новой уголовной политики государства нового типа. Данный институт создавался как инструмент уголовной репрессии в условиях интервенции, гражданской войны и беззакония. Наказание провозглашалось как инструмент исторической миссии борьбы пролетариата с классовыми противниками, как государственное принуждение (насилие), охраняющее общественные отношения. В перечне наказаний соединялись как карательные меры воздействия, так и превентивные, направленные на перевоспитание преступника. С другой стороны, был предельно расширен перечень уголовных наказаний, заимствованных из других отраслей права и морали. Особо необходимо отметить стремление к реализации принципа гуманизма, который применялся к различным категориям лиц. Но классовый подход свидетельствует о высокой степени репрессивности данного акта. В дальнейшем многие институты российского (советского) уголовного права были сформулированы на основе отдельных положений «Руководящих начал РСФСР по уголовному праву» 1919 г.

Литература

1. Бытко Ю.И., Бытко С.Ю. Сборник нормативных актов по уголовному праву России X-XX веков. Саратов: Изд-во «Научная книга», 2006. 786 с.
2. Гончаров Д.Ю. Наказание в законодательстве криминального цикла и правоприменительной практике в первые годы после октябрьской революции // Уголовное наказание – социальное благо или зло?: мат-лы VIII международной научно-практ. конф-ции, посвященной памяти М.И. Ковалева (Екатеринбург, 18-19 февраля 2011 г.): в 2 ч. / отв. ред. И.Я. Козаченко. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. Ч. 1. С. 173-178.
3. Панкова А.П. Общая характеристика основных положений Общей части Уголовного кодекса РСФСР 1926 г. // История государства и права. 2014. № 18. С. 33-38.
4. Шишов О.Ф. Руководящие начала по уголовному праву РСФСР 1919 года – памятник советской уголовно-правовой мысли // Правоведение. 1980. № 3. С. 83-88.

УДК 343.9

Е.З. Сидорова, канд. юрид. наук

Восточно-Сибирский институт МВД России

E-mail: ketrik6@mail.ru

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: ПОНЯТИЕ И СУБЪЕКТЫ

В статье раскрывается теоретический вопрос о криминологической безопасности образовательных организаций. Дается определение данному понятию, обозначаются три ключевых признака: криминологическая безопасность образовательных организаций относится к категории общественной безопасности; криминологическая безопасность образовательных организаций направлена на защиту от угроз криминального и криминогенного характера; данный вид криминологической безопасности затрагивает различные образовательные организации и их элементы. Раскрыв данное понятие, автор обозначает пять блоков вопросов, входящих в предмет криминологической безопасности образовательных организаций. В статье предлагается понятие субъекта криминологической безопасности образовательных организаций, приводятся примеры. Автор обращает внимание на то, что таких субъектов существует большое количество. Особое внимание уделяется педагогу, его обязанностям в сфере безопасности обучающихся. Анализируются проблемы субъектов при выполнении защитных функций.

Ключевые слова: криминологическая безопасность, безопасность образовательных организаций, субъект криминологической безопасности, защита обучающихся, общественная безопасность.



E.Z. Sidorova, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)

East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: ketrik6@mail.ru

CRIMINOLOGICAL SECURITY OF EDUCATIONAL ORGANIZATIONS: CONCEPT AND SUBJECTS

The article reveals the theoretical issue of criminological security of educational organizations. The definition of this concept is given; three key features are indicated: criminological security of educational organizations is included into the public security category; criminological security of educational organizations is criminological security aimed to protect against threats of a criminal and criminogenic nature; this type of criminological security affects various educational organizations and their elements. Articulating the concept, the author denotes five blocks of questions that are included in the subject of criminological security of educational organizations. The article introduces the concept of a subject of educational organizations' criminological security, provides examples. The author draws attention to the fact that there are a large number of such subjects. Special attention is paid to the teacher; their duties in the field of students' safety. The subjects' problems while performing protective functions are analyzed.

Key words: criminological safety, safety of educational organizations, subject of criminological safety, students' protection, public safety.

В настоящее время криминологи уделяют особое внимание такому криминологическому направлению, как теория криминологической безопасности, которая выступает частным разделом науки криминологии. Теория криминологической безопасности подразумевает защиту того или иного объекта, имеющего ценность для общества, от различных криминологических угроз, в первую очередь преступности. Одним из социально значимых объектов выступает отечественная сфера образования и непосредственно входящие в нее образовательные организации. Настоящая работа посвящена теоретическим аспектам криминологической безопасности образовательных организаций.

Ранее в одной из наших научных статей мы раскрывали понятие криминологической безопасности системы общего и среднего профессионального образования [2, с. 208]. Основываясь на данном определении, дадим следующее определение понятию «криминологическая безопасность образовательных организаций: это составная часть национальной безопасности Российской Федерации, выражающаяся в таком состоянии защищенности всех элементов образовательных организаций от внутренних и внешних угроз криминального и криминогенного характера, при котором обеспечиваются улучшения качества образования».

Исходя из предложенного определения, обозначим три ключевых признака названного понятия.

Во-первых, криминологическая безопасность образовательных организаций относится к категории общественной безопасности, которая, в свою очередь, является составляющим элементом национальной безопасности Российской Федерации.

Понятие общественной безопасности используется в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ). При этом уголовное право использует как широкий, так и узкий подходы к определению указанного понятия. При широком подходе подразумевается защищенность важнейших интересов общества, т.е. интересов и ценностей не отдельных граждан, а социума в целом от общественно опасных деяний (раздел IX УК РФ «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка») [7]. При использовании узкого подхода говорят об обеспечении только общественного спокойствия и соблюдении норм общежития (глава 24 УК РФ «Преступления против общественной безопасности») [7].

Вместе с тем, как справедливо отмечается в научной литературе, безопасность в обществе от преступных посягательств необходимо обеспечивать в различных сферах, поскольку такая необходимость «может возникать и возникает практически во всех сферах жизнедеятельности общества» [6, с. 76]. Не дискутируя о том, каким содержанием следует на-

полнить термин «общественная безопасность», согласимся с ранее предложенным в научной литературе определением общественной безопасности – это «способность общественных и государственных структур защищать жизненно важные интересы российского государства, общества и его граждан от влияния внешних и внутренних вызовов и угроз, нейтрализовать последние, обеспечивая при этом устойчивое прогрессивное развитие страны» [1, с. 51].

Поскольку сфера образования и такая ее составляющая, как образовательные организации, является одним из общественно значимых интересов, нуждающихся в защите, можем констатировать, что криминологическая безопасность образовательных организаций относится к категории общественной безопасности.

В свою очередь, общественная безопасность, наравне с экономической, политической, военной и иными, является одним из видов национальной безопасности. Напомним, что под термином «национальная безопасность» отечественный законодатель понимает «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации» [5].

Таким образом, криминологическая безопасность образовательных организаций является частью национальной безопасности России. Это означает, что в обеспечении безопасности в образовательных организациях заинтересованными лицами выступают не только отдельные граждане и представители общественности, но и государство в целом, его структурные подразделения, а также всё российское общество. Это связано с самой значимостью таких социальных феноменов, как образование, образовательный и педагогический процесс.

Во-вторых, криминологическая безопасность образовательных организаций – это криминологическая безопасность. Она направлена на то, чтобы оградить себя от пагубного воздействия угроз и опасностей криминального и криминогенного характера, к которым относится в первую очередь такой социально-негативный феномен, как преступность, а также потенциально или реально опасные социальные явления, присутствующие в сфере образования: экстремизм в образовательной среде, суицидальные воздействия на обучающихся, идеология и пропаганда субкультуры А.У.Е. (Арестантский уклад един или Арестантское уркаганское единство) и др.

Состояние криминологической безопасности образовательных организаций в различные периоды мо-

жет быть разным. Как и состояние преступности в тот или иной исторический период, криминологическая безопасность образовательных организаций зависит от характеристики и состояния составляющих ее элементов: объектов, субъектов, угроз, системы профилактики, виктимологической составляющей и др.

При этом рассматриваемое понятие объединяет общие интересы всех субъектов современного Российского государства. Криминологическая безопасность в образовательных организациях не только создается в целях реагирования на различного рода криминологические угрозы, но и в целом является условием существования и развития отечественного образования, условием сохранения духовных и материальных ценностей в указанной сфере.

В-третьих, данный вид криминологической безопасности затрагивает не всю систему образования, а только образовательные организации и их составляющие элементы. Говоря о криминологической безопасности образовательных организаций, мы подразумеваем обеспечение безопасности для таких элементов, как личность обучающихся, их родителей (законных представителей), педагогических и иных работников образовательных организаций; образовательные организации как юридические лица; органы государственной и муниципальной власти, осуществляющие управление, контроль или иное взаимодействие с образовательными организациями.

Раскрыв понятие криминологической безопасности образовательных организаций и основываясь на посыле профессора В.А. Плешакова [6, с. 76-77], обозначим пять блоков вопросов, входящих в предмет криминологической безопасности образовательных организаций:

- 1) преступность как основная угроза криминологической безопасности образовательных организаций;
- 2) личность делинквента как носителя криминальной угрозы криминологической безопасности образовательных организаций;
- 3) криминогенные факторы как иные угрозы криминологической безопасности образовательных организаций;
- 4) противодействие и профилактика как важнейшая мера воздействия на угрозы криминологической безопасности образовательных организаций;
- 5) виктимологический аспект криминологической безопасности образовательных организаций.

Говоря о криминологической безопасности образовательных организаций, необходимо обратить внимание на соответствующие субъекты.

Субъект криминологической безопасности образовательных организаций – это «носитель свойств, обеспечивающих защиту объектов криминологической безопасности образовательных организаций. Субъектом криминологической безопасности явля-

ется тот, кто обладает правами и обязанностями по ее обеспечению, тот, кто ее защищает. Обеспечение криминологической безопасности – это система мер, применяемых как государственными, так и общественными органами, их представителями, отдельными гражданами, для того чтобы защитить личность, общество, государство и их интересы» [3, с. 67-68]. Центральное место среди субъектов криминологической безопасности образовательных организаций занимают правоохранительные органы, однако не менее важными также являются семья, образовательная организация, педагоги и общественные объединения.

Иными словами, к субъектам криминологической безопасности образовательных организаций относятся физические, юридические лица, органы власти, их должностные лица, обладающие правами и обязанностями по обеспечению криминологической безопасности образовательных организаций, в т.ч. органы государственной и муниципальной власти, институт семьи и школы, педагоги, общественные организации.

В нашей ранее опубликованной научной статье отмечается, что «объекты криминологической безопасности образовательных организаций могут выступать в качестве ее субъектов. Например, педагогический работник может выступать и как объект, и как субъект криминологической безопасности. Объектом он будет являться тогда, когда ему гарантируется защита от криминологических угроз» [3, с. 68]. В качестве субъекта педагог выступает в процессе работы, направленной на профилактику преступности школьников или студентов.

При характеристике педагога как субъекта криминологической безопасности образовательных организаций следует обратить внимание на следующее.

Педагогическая профессия, как и иные виды профессий, предполагает наличие у лица определенных прав и обязанностей. Согласно Единому квалификационному справочнику должностей руководителей, специалистов и служащих, в должностные обязанности учителя, кроме осуществления обучения и воспитания обучающихся, входит:

- способствование формированию общей культуры личности обучающихся (нравственная безопасность);
- использование разнообразных форм, приемов, методов и средств обучения, современных образовательных технологий, включая информационные, а также цифровые образовательные ресурсы (технократическая безопасность);
- соблюдение прав и свобод обучающихся (нормативно-правовая безопасность);
- поддержание учебной дисциплины и режима посещения занятий, использование методики воспитательной работы (психологическая безопасность);

- обеспечение охраны жизни и здоровья обучающихся во время образовательного процесса (криминологическая безопасность);

- выполнение правил по охране труда и пожарной безопасности (техногенно-экологическая безопасность) [4].

Кроме знаний преподаваемого предмета, учитель должен также иметь знания:

- по школьной гигиене и требованиям к оснащению и оборудованию учебных кабинетов и подсобных помещений к ним (санитарно-гигиеническая безопасность);

- методике преподавания предмета, программам и учебникам преподаваемого предмета (информационная безопасность) [4].

Несомненно, выполнение каждой обязанности учителя имеет огромное значение для всего образовательного процесса, без них невозможно обеспечить получение обучающимися качественных знаний. Вместе с тем нельзя не обратить внимания на количество этих обязанностей, на то разнообразие видов безопасности, которое должен обеспечить учитель своим ученикам. Сложность образовательного процесса и его ответственность влекут возникновение ряда проблем, которые необходимо решать, в т.ч. путем выделения на это необходимых денежных средств. В противном случае обострится проблема существования излишней психологической нагрузки и ответственности за безопасность обучающихся на педагогических работниках.

Говоря о субъектах криминологической безопасности образовательных организаций, следует также отметить, что их существует большое количество. В большинстве случаев в обеспечении безопасности образовательных организаций задействованы различные государственные и муниципальные органы, которые часто друг другу не подчиняются. Соответ-

ственно, в определенной ситуации могут отсутствовать действенные рычаги воздействия на тот или иной уполномоченный орган.

Кроме этого, в процессе нейтрализации негативных социальных явлений, угрожающих криминологической безопасности образовательных организаций, принимает участие огромное количество человек: отдельные государственные служащие, руководители образовательных организаций, работники вневедомственной охраны, педагогические работники, школьники и студенты, их родители (законные представители) и иные лица. Вместе с тем отдельные граждане могут недобросовестно выполнять свои трудовые, профессиональные, гражданско-правовые, семейные, личностные и иные обязанности, в связи с чем «цепочка безопасности» страдает и становится несовершенной. Личностный фактор будет присутствовать всегда, в этой связи огромное значение приобретает профессионализм каждого субъекта криминологической безопасности образовательных организаций, его готовность и умение разрешать возникающие проблемы.

Подводя итог теоретическому исследованию вопроса о криминологической безопасности образовательных организаций, необходимо отметить, что нами дано определение понятию «криминологическая безопасность образовательных организаций», обозначены три ключевых признака предложенного термина. Раскрыто понятие субъекта криминологической безопасности образовательных организаций и приведены примеры. Особое внимание уделено такому субъекту, как педагог, его правам и обязанностям в сфере обеспечения безопасности обучающихся. Проанализированы проблемы, возникающие у субъектов криминологической безопасности образовательных организаций при выполнении соответствующих защитных функций.

Литература

1. Бидова Б.Б. Обеспечение криминологической безопасности России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014. № 2. С. 51-55.
2. Гиниятуллина Е.З. К вопросу о понятии криминологической безопасности системы общего и среднего профессионального образования // Вопросы управления. 2015. № 4. С. 204-210.
3. Гиниятуллина Е.З. Объекты и субъекты криминологической безопасности системы общего и среднего профессионального образования // Сибирский юридический вестник. 2015. № 3. С. 63-69.
4. Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников образования»: приказ Минздравсоцразвития РФ от 26 августа 2010 г. № 761н (в ред. приказа Минздравсоцразвития РФ от 31 мая 2011 г. № 448н) // Российская газета. 2010. № 237.
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
6. Плешаков В.А. Теория криминологической безопасности как частная теория криминологии // Человек: преступление и наказание. 2011. № 2 (73). С. 75-79.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. федеральных законов от 27 июня 2018 г. № 156-ФЗ и № 157-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

УДК 343.976

А.М. Шукин, канд. юрид. наук, доцент

Московский финансово-юридический университет

E-mail: sh.am@bk.ru;

Г.А. Шукина

ВНИИ МВД России

E-mail: ga_shukina@mail.ru

ПРИОРИТЕТЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ

В статье отражен криминологический анализ наркоситуации в Российской Федерации, на основе которого определены приоритеты деятельности органов внутренних дел по противодействию преступности, связанной с незаконным оборотом наркотиков.

Ключевые слова: криминологический анализ, преступность в сфере незаконного оборота наркотиков, противодействие преступности.

A.M. Shchukin, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
Moscow University of Finance and Law MFUA

E-mail: sh.am@bk.ru;

G.A. Shchukina

NRI of the Ministry of Interior of the Russian

E-mail: ga_shukina@mail.ru



PRIORITIES FOR THE PREVENTION OF CRIMES RELATED TO DRUG TRAFFICKING

The article reflects the criminological analysis of the drug situation in the Russian Federation, on the basis of which the priorities of the internal Affairs agencies to combat crime related to drug trafficking.

Key words: criminological analysis, crime in the field of drug trafficking, counteraction to crime.

«Стратегией национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, незаконный оборот наркотиков¹ отнесен к числу основных угроз государственной и общественной безопасности [2], поскольку затрагивает интересы всех социальных слоев нашего общества, всего общественного организма страны.

В этой связи в настоящее время предупреждение правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, является одной из приоритетных задач субъектов профилактики, основным из которых, безусловно, являются органы внутренних дел. Их успешная работа по противодействию преступности в сфере незаконного оборота наркотиков зависит прежде всего от ее организации, от того, насколько обеспечена их деятельность необходимыми ресурсами: правовыми, материально-техническими, кадровыми, финансовыми, криминологическими и др.

Важным элементом в выработке эффективных управленческих решений, направленных на минимизацию преступности в сфере незаконного оборота наркотиков, является всесторонний и глубокий анализ наркоситуации в нашей стране и прогнозные оценки ее развития. Под наркоситуацией в настоящей статье понимается ситуация в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ, а также в области противодействия их незаконному обороту, профилактики

немедицинского потребления наркотиков, лечения, комплексной реабилитации и ресоциализации лиц, допускающих незаконное потребление наркотиков в немедицинских целях.

Следует отметить, что в настоящее время российскими учеными уделяется большое внимание изучению проблем противодействия преступности, связанной с незаконным оборотом наркотиков. Достаточно обратиться, например, к работам В.И. Брылева, Л.В. Готчиной, П.Н. Кобца, Б.П. Михайлова, В.И. Омигова, А.И. Ролика, Л.И. Романовой и других исследователей.

Тем не менее вопросы организации предупреждения преступлений рассматриваемого вида, определение приоритетов предупредительной деятельности требуют постоянного их изучения и актуализации, поскольку эффективно противодействовать наркопреступности можно лишь при условии правильной оценки масштабов этой проблемы и своевременном реагировании на изменения в развитии наркоситуации.

Криминологический анализ преступности в Российской Федерации показывает, что в 2017 г. на фоне незначительного роста количества зарегистрированных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (+3,7% к 2016 г.)², отмечено снижение числа лиц, выявленных за их совершение (-1,8%) и совершивших преступления в состоянии наркотического опьянения (-17,7%) (рис. 1).



Рис. 1. Динамика отдельных показателей, характеризующих преступность в сфере незаконного оборота наркотиков (2013-2017 гг.)

¹ Под наркотиками понимаются наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги, а также растения либо их части, содержащие наркотические средства и психотропные вещества.

² Здесь и далее представлены официальные статистические данные ФКУ «ГИАЦ МВД России».

Вместе с тем результаты анализа за последние пять лет показывают, что в сравнении с 2013 г. фиксируется снижение как количества зарегистрированных преступлений данного вида (-11,9%), так и лиц, совершивших преступления в состоянии наркотического опьянения (-15,3%).

При этом устойчивой динамикой ежегодного увеличения (уменьшения) рассматриваемых показателей не наблюдается весь анализируемый период (рис. 1, рис. 2).



Рис. 2. Динамика количества зарегистрированных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков в Российской Федерации (2013-2017 гг.)

Заметим, что в 2017 г. произошел рост уровня (коэффициента) преступности (количество преступлений на 100 тыс. населения) в сфере незаконного оборота наркотиков на 3,5%, который составил 142,1

(в 2016 г. – 137,3). При этом максимальное значение данного показателя фиксируется в Дальневосточном федеральном округе, минимальное – в Северо-Кавказском федеральном округе (рис. 3).



Рис. 3. Уровень преступности в Российской Федерации по федеральным округам в 2017 г.

Кроме того, на фоне роста в 2017 году числа преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, отнесенных к категориям тяжкие и особо тяжкие, на 4,3% отмечено незначительное снижение количе-

ства преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере (-0,1% к 2016 г.). Причем снижение показателя, отмеченного последним, наблюдается с 2015 г. (см. табл.).

Количество преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в Российской Федерации в 2013-2017 гг.

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Всего зарегистрировано преступлений	231 462 +5,7%	254 730 +9,5%	236 939 -7,4%	201 165 -15,1	208 681 +3,7%
Тяжкие, особо тяжкие	165 882 +9,0%	190 542 +14,6%	175 778 -8,1%	144 104 -18%	150 243 +4,3%
Крупный, особо крупный размер	99 551 -43%	118 270 +18,4%	108 385 -8,5%	85 799 -20,8%	85 714 -0,1%

Процент тяжких и особо тяжких наркопреступлений остается высоким на протяжении ряда лет и колеблется в пределах 71,6-74,8% среди всех зарегистрированных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков.

Основной массив уголовно наказуемых деяний рассматриваемого вида традиционно приходится на преступления, связанные с незаконным приобретением, хранением, перевозкой, изготовлением, переработкой наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 228 УК РФ – 47%) и их незаконным производством, сбытом или пересылкой (ст. 228.1 УК РФ – 52%).

Важно отметить, что органами внутренних дел принимаются меры по выявлению и пресечению деятельности организованных преступных групп и преступных сообществ, занимающихся незаконным оборотом наркотиков. Так, выросло число выявленных лиц, совершивших наркопреступления в составе преступного сообщества (преступной организации) (+8,6%), что свидетельствует о повышении результативности работы правоохранительных органов по выявлению преступных сообществ и пресечению их противоправной деятельности. В сфере незаконного оборота наркотиков зарегистрировано 66 (2016 г. – 63) уголовно наказуемых деяний, предусмотренных ст. 210 УК РФ (Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем).

Основную часть преступных сообществ составляют лица в возрасте 18-29 лет (67,9%). Помимо роста их числа (+2,9%), также увеличилось общее количество выявленных лиц в возрасте 14-17 лет (+100%), 30-39 лет (+38,2%). Пополнение членов преступных сообществ произошло в основном за счет граждан России (+10,5%, удельный вес 81,2%). При этом стало больше вовлекаться в преступную деятельность, связанную с незаконным оборотом наркотиков, граждан Украины (+386,7%). Тенденция увеличения участия иностранных граждан применима к характеристике состава организованных групп:

увеличилось число граждан Украины (+49,5%), Казахстана (+300%) и Молдавии (+180%).

Статистические данные групповой преступности в стране сигнализируют о следующих наметившихся тенденциях: в структуре лиц, совершивших наркопреступления в составе организованной группы, возросло число лиц в возрасте 14-17 лет (+3,6%), учащихся общеобразовательных учреждений начального, среднего (+54,8%) и высшего профессионального (+2,5%) образования. Несмотря на незначительный удельный вес преступлений (+1,3%), совершаемых представителями органов государственной власти, темпы их прироста в прошедшем году составили 237,5%.

Отмечается возврат к преступной деятельности лиц, ранее совершавших преступления в сфере незаконного оборота наркотиков: число лиц, повторно совершивших преступление, связанное с незаконным оборотом наркотиков, существенно возросло (+10,1%). Среди лиц, совершивших наркопреступления, более половины уже имеют опыт преступной деятельности: удельный вес лиц, ранее совершавших преступления, в числе лиц, совершивших преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, составил 58,7%.

В 2017 году большая часть изъятого традиционно пришлась на наркотические средства каннабисной (67,5% от всех изъятых наркотических средств) и амфетаминовой (21,1%) групп. В группе опиоидных наркотических средств увеличился объем маковой соломки (+38,9%), ацелированного опия (+4109,4%), морфина (+22,3%) и дезоморфина (+25,2%). Увеличение объемов незаконного оборота МДМА (экстази) (+164,7%), метамfetамина (+3668%), эфедрона (+101,3%), мефедрона (+323,4%), N-метилэфедрона (+31,6%) привело к приросту наркотических средств амфетаминовой группы (+87,1%). На 208,1% вырос объем изъятого кокаина. Кроме того, положительная динамика характерна для изъятых сильнодействующих веществ (+539,8%) и прекурсоров (+121,3%),

что свидетельствует о повышении объемов производства наркотических средств.

Помимо показателей уголовной статистики, о состоянии наркоситуации красноречиво говорят данные общей заболеваемости наркоманией и оценка распространенности употребления наркотиков. При этом трактовку количественных показателей следует соотносить с качественными характеристиками исследуемого явления.

Согласно предварительным данным статистического наблюдения Минздрава России, общее количество потребителей наркотиков, находящихся под диспансерным наблюдением и/или зарегистрированных в медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь по профилю «психиатрия-наркология», в 2017 г. составило 459 155 человек, из которых 273,1 тыс. – больные наркоманией, 186,1 тыс. – пациенты с диагнозом

«пагубное (с вредными последствиями) потребление наркотиков»¹.

Общее число потребителей наркотиков (наркоманы и употребляющие наркотики с вредными последствиями) инъекционным способом в 2017 г. сократилось на 40,9 тыс. человек и составляет 222,1 тыс. человек. Количество смертельных отравлений наркотиками возросло по сравнению с 2016 г. на 0,8% и составило 5811 случаев.

Число лиц, зарегистрированных с диагнозом «наркомания», установленным впервые в жизни, почти не изменилось и составило в 2017 г. 16 386 чел. против 16 333 в 2016 г.

В последние годы заболеваемость наркологическими расстройствами постепенно снижается [1, с. 47]. Ее уровень по итогам 2017 г. составил 186 человек на 100 тыс. населения (в 2016 г. – 199,4 человек; - 6,7%) (см. рис. 4).



Рис. 4. Динамика отдельных показателей заболеваемости наркологическими расстройствами в Российской Федерации в 2012-2017 гг. на 100 тыс. населения

Проведенный анализ позволяет констатировать, что к приоритетам предупредительной деятельности органов внутренних дел в сфере незаконного оборота наркотиков на предстоящий период следует отнести:

- разработку комплекса мероприятий, направленных на минимизацию наркопреступности в Дальневосточном, Уральском, Северо-Западном, Сибирском федеральных округах;
- выработку управленческих решений предупредительного характера, направленных на профилактику тяжких и особо тяжких преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков;
- повышение эффективности противодействия организованной преступности, в т.ч. выявление сетей наркораспространения на территории Российской Федерации, перекрытие каналов незаконного ввоза наркотиков и их прекурсоров на территорию Россий-

ской Федерации, уничтожение инфраструктуры незаконного производства наркотиков и прекурсоров;

- выявление и пресечение оборота новых видов наркотических средств и психоактивных веществ;
- постоянный мониторинг сети Интернет для выявления сайтов, размещающих контент с пропагандой наркопотребления, с информацией о способах изготовления и культивирования наркотиков и местах их приобретения;
- проведение межведомственных и межгосударственных профилактических и оперативно-разыскных мероприятий, направленных на выявление и ликвидацию каналов международного наркотрафика;

¹ Статистические данные ФГБУ «Российский центр судебно-медицинской экспертизы» Минздрава России за 2017 год (опубликованы не были).

- обеспечение сотрудничества правоохранительных и иных государственных органов с гражданами и институтами гражданского общества для противодействия незаконному обороту наркотиков.

Противодействие наркопреступности должно основываться на общесоциальных мерах профилактики, включающих правовое, медицинское просвещение, развитие программ государственной поддержки занятости молодежи, а также сети общедоступных массовых досуговых и спортивных учреждений.

При этом борьба с незаконным оборотом наркотиков должна осуществляться не только и не столько

путем сокращения предложения наркотиков, сколько путем сокращения спроса на них. Мы уже акцентировали внимание на том, что результатом профилактической работы «...должно быть формирование на самых ранних этапах становления личности стойкого иммунитета, осознанного негативного отношения к потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Чувство страха у граждан должен вызывать не правовой запрет, а разрушительная сила запрещенных веществ и те необратимые последствия, к которым приводит их потребление» [3, с. 59].

Литература

1. Здоровоохранение в России: статистический сборник. М.: ИИЦ «Статистика России», 2017. 170 с.
2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Щукин А.М. Уголовно-правовая борьба со склонением к потреблению наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов // Публичное и частное право. 2014. Вып. I (XXI). С. 58-64.

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

УДК 343.53

И.В. Бандорина

Нижегородская академия МВД России

E-mail: i.bandorina@yandex.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОПЕРАТИВНО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ В ПОДРАЗДЕЛЕНИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ВЫЯВЛЕНИЯ ПРИЗНАКОВ ПРОТИВОПРАВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА)

В статье рассматриваются вопросы эффективности функционирования подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции. Предлагается организовать аналитическую работу, направленную на сбор и обработку информации, связанной с деятельностью экономических субъектов – участников федеральных (региональных) целевых программ. Проведение данной работы может быть возложено на специалистов-ревизоров подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции. Информационное обеспечение деятельности указанных специалистов строится по принципу самостоятельного анализа информационных массивов сети Интернет.

Ключевые слова: преступность в строительстве, аналитическая работа органов внутренних дел, подразделения документальных исследований, приемы экономико-криминалистического анализа, интегрированные информационно-поисковые системы.



I.V. Bandorina

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: i.bandorina@yandex.ru

OPERATIONAL AND ANALYTICAL WORK IMPROVEMENT IN THE UNITS OF ECONOMIC SECURITY AND ANTI-CORRUPTION (EXEMPLIFIED BY IDENTIFICATION OF ILLEGAL ACTIVITIES INDICIA IN THE SPHERE OF CONSTRUCTION INDUSTRY)

The article deals with the issues of effectiveness of the economic security units' functioning and anti-corruption. The author suggests organizing analytical work aimed at collecting and processing information related to the activities of economic units – participants of federal (regional) dedicated programs. Carrying out this work may be assigned to the expert auditors of economic security and anti-corruption units. Information support of these specialists is based on the principle of independent analysis of the Internet data store. Of particular interest are data-retrieval systems specially developed for the purpose of identifying signs of illegal activity.

Key words: crime in construction industry, analytical work of the Internal Affairs Agencies, documentary research units, methods of economic and criminalistical analysis, integrated data-retrieval systems.

Строительство – одна из ключевых отраслей экономики любого государства. В этой связи не случайным, а вполне закономерным следует признать факт разработки «Стратегии инновационного развития строительной отрасли в РФ до 2030 г.». Важно отметить, что достижение обозначенных Стратегией конечных результатов становится возможным путем осуществления инвестиционно-строительных программ и проектов на федеральном и региональном уровнях, при этом их финансирование осуществляется в том числе с привлечением негосударственных средств, включая средства населения, доля которых составляет более 50% [13].

В контексте рассматриваемой нами проблематики следует уточнить, что достижение результатов при условии выполнения государством финансирования отрасли будет еще и зависеть от того, насколько эффективно и без потерь выделенные денежные средства будут освоены.

Выявление, предупреждение и раскрытие преступных посягательств на средства, выделяемые из бюджетов различного уровня, – задача правоохранительной системы, в первую очередь сотрудников подразделений ЭБиПК.

В этой связи следует напомнить о появляющейся информации по возбуждению уголовных дел по фактам хищений денежных средств, выделяемых на реализацию долгосрочных целевых программ.

Строительство космодрома «Восточный» было начато в 2011 г. и осуществлялось за счет ряда федеральных целевых программ. По некоторым оценкам стоимость космодрома составит около 180 млрд рублей [12].

Одновременно со сдачей объектов, относящихся к первому этапу строительства, в СМИ появлялась информация о фактах хищения средств, выделенных на строительство космодрома. Так, привлечены к ответственности должностные лица ФГУП «Дальспецстрой» (основной подрядчик) за факты злоупотребления должностными полномочиями. Авансы, полученные по 11 госконтрактам, были использованы на погашение кредитов предприятия, а не на строительство космодрома. Ущерб оценен в 5,2 млрд рублей [8].

Имели место быть факты приобретения материалов, оборудования по завышенным ценам [2], невыполнения работ подрядчиком, одержавшим победу в конкурсе посредством представления подложного пакета документов и получившим финансирование под выполнение работ по договору [10].

Последний из указанных способов совершения преступной деятельности (невыполнение работ в рамках заключенных договоров, в т.ч. маскируемых посредством оформления двусторонних актов выполненных работ) приобретает массовый характер.

Не так давно появилась информация о хищении денежных средств, предназначенных для строительства ветки метро Нижегородского метрополитена. Финансирование строительства станции метро «Стрелка» предусматривалось за счет средств федерального и регионального бюджетов по программе подготовки к проведению в 2018 г. в Российской Федерации чемпионата мира по футболу, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2013 г. № 518. Преступная схема хищения денежных средств реализовывалась путем заключения генеральным подрядчиком субподрядного договора. Субподрядчик фактически не исполнил обязательства по сделке, однако генеральным подрядчиком были подписаны акты о приемке выполненных работ, после чего на расчетный счет субподрядчика были перечислены денежные средства в размере 40 млн рублей [11]. В настоящее время возбуждено уголовное дело по статье «Мошенничество».

Как показывают материалы судебной практики, информация, представленная в СМИ, работа правоохранительных органов носит характер ликвидации наступивших последствий. Имея в виду, что преступность в данной сфере носит организованный и скрытый характер, считаем, что необходимо активизировать работу правоохранительных органов «на опережение», под которым мы будем понимать раннее распознавание признаков преступной деятельности.

Следует согласиться с точкой зрения В.В. Загайнова, Ю.Н. Кононова, которые выступают за комплексную систематизацию сведений о преступной деятельности, которая позволяет своевременно проводить превентивные оперативно-разыскные мероприятия на стадиях подготовки и совершения преступлений [6, с. 38].

Проблема раннего распознавания преступной деятельности возникла не здесь и не сейчас, эта проблема на протяжении многих лет интересует как представителей науки, так и представителей практики (сотрудников правоохранительной системы). Процесс распознавания неразрывно связан с аналитической работой, в т.ч. работой с экономической информацией.

В этой связи необходимо вспомнить период создания (середина 70-х гг. прошлого века) и функционирования подразделений экономического анализа в составе аппаратов БХСС. Создание подразделений – это попытка создания специализированной централизованной системы поиска и анализа информации по преступлениям, связанным с хищением государственного имущества [1, с. 126].

Фактически подразделения выполняли пять основных функций:

- осуществляли централизованный сбор экономической информации, характеризующей деятельность предприятий и среду их функционирования;

- проводили анализ этой информации для выделения хозяйственных объектов, требующих первоочередного внимания с позиций выявления и профилактики преступлений;

- реализовывали полученную информацию во взаимодействии с отраслевыми (линейными) подразделениями аппаратов БХСС;

- на основе обобщения опыта взаимодействий создавали методические рекомендации по использованию возможностей экономического анализа в поисковой деятельности аппаратов БХСС;

- внедряли создаваемые методики в деятельность территориальных подразделений БХСС, обучали оперативный состав использованию аналитических приемов в целях обнаружения, доказывания и предупреждения преступлений [3, с. 10].

К сожалению, данные подразделения были расформированы, тем самым деятельность по централизованному сбору оперативно значимой информации о признаках преступной деятельности в сфере экономики была прекращена.

В настоящий период времени аналитическая работа оперативными сотрудниками подразделений ЭБиПК проводится самостоятельно путем приведения разрозненных оперативно-разыскных и иных сведений, представляющих оперативный интерес, в логически стройную и обоснованную систему зависимостей (пространственно-временных, причинно-следственных и др.), позволяющих дать правильную оценку как всей совокупности фактов, так и каждому из них в отдельности [5, с. 35].

Опираясь на перспективный, по нашему мнению, опыт функционирования подразделений оперативно-экономического анализа, а также необходимость повышения уровня организации аналитической работы в оперативно-разыскной деятельности, мы считаем вполне обоснованным формирование самостоятельного направления – аналитической работы в подразделениях ЭБиПК.

В этой связи заслуживает поддержки и дальнейшего развития предложение А.В. Горбачевой определить субъектом аналитической работы специалистов-ревизоров отделов (отделений) документальных исследований в составе управлений (отделов) ЭБиПК [4, с. 233].

Автором были проанализированы Положения об отделах (отделениях) документальных исследований ряда управлений экономической безопасности и противодействия коррупции, входящих в состав Приволжского федерального округа. В результате установлено, что основной функцией данных подразделений выступает проведение исследований финан-

сово-хозяйственных документов в целях выявления, пресечения и раскрытия преступлений экономической, налоговой и коррупционной направленности. Считаем, что аналитическая работа вполне согласуется с данной функцией соответствующих отделов (отделений).

Однако эффективность аналитической работы и дальнейшей реализации полученных результатов будет находиться в прямой зависимости от соответствующего методического обеспечения. Конечной целью методических материалов должно выступать тесное взаимодействие между специалистами-ревизорами и оперуполномоченными.

По нашему мнению, методическим обеспечением деятельности, направленной на поиск информации о совершенном или готовящемся преступлении экономической направленности, могут выступать разрабатываемые с использованием положений судебной бухгалтерии и экономико-криминалистического анализа методики оперативно-экономического анализа.

Мы разделяем и поддерживаем точку зрения Е.С. Лехановой относительно структуры и содержания указанных методик [7, с. 52-53]. Так, первый раздел методик «Условия применения методики» ориентирует пользователей (оперуполномоченных подразделений ЭБиПК, в т.ч. специалистов-ревизоров) на конкретный способ (группу однородных способов) совершения преступлений. Второй раздел «Порядок отбора возможно криминогенных объектов» предполагает использование как традиционных приемов экономического анализа, так и специальных приемов экономико-криминалистического анализа. Расчет показателей и их интерпретация с позиций криминалистического подхода позволят выделить из большой группы однородных организаций круг хозяйствующих субъектов, представляющих оперативный интерес. Выполнение соответствующих расчетов в разрезе реагирующих на конкретный способ совершения преступления показателей может быть возложено на специалистов-ревизоров отделов документальных исследований. Не исключается, что этот этап может быть реализован посредством создания специализированных информационно-поисковых систем, которые способны интегрировать информацию о различных сторонах хозяйственной деятельности экономических субъектов. Информация может поступать в систему из различных источников (органов статистики, федеральной налоговой службы, портала госзакупок и т.п.).

Третий раздел методики ориентирован на деятельность оперуполномоченных подразделений ЭБиПК, которые осуществляют оперативную проверку результатов проведенного специалистами-ревизорами экономико-криминалистического анализа.

Необходимо иметь в виду, что в ходе оперативной проверки результатов можно для формирования доказательственной базы применять отдельные оперативно-процедурные методы (например, опрос). Дело в том, что эффективность отдельных приемов исследования документальных данных может быть сведена к нулю. Так, в случае если речь идет об организованных преступлениях, сложно ожидать положительных результатов в отношении проведения встречной проверки документов у организации поставщика и покупателя.

Четвертый раздел методики включает рекомендации по формам использования специальных знаний, которые могут быть применены оперативным сотрудником до возбуждения уголовного дела. Это в первую очередь использование такой формы и одновременно оперативно-разыскного мероприятия, как проведение исследований документов. В данном разделе приводятся типичные вопросы, которые могут быть поставлены на разрешение специалистам-реvisorам. Справка, подготовленная по итогам проведенного исследования документов финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта, выступает основанием для возбуждения уголовного дела и впоследствии приобщается к материалам уголовного дела как иной документ.

Следует отметить, что вопросы методического обеспечения деятельности подразделений ЭБиПК, направленной на поиск информации о совершенном или готовящемся преступлении в отдельных сферах экономической деятельности, должны стать предметом самостоятельных научных исследований.

В рамках данной статьи мы лишь остановимся на информационной составляющей, сбор, обработку и анализ которой по предлагаемой нами «концепции» осуществляют специалисты-реvisorы отделов документальных исследований.

Применительно к преступности в сфере строительства, а именно к той ее части, где источником хищений выступают средства федеральных (региональных) целевых программ, для организации инициативной поисковой деятельности сотрудников подразделений ЭБиПК в качестве объектов анализа могут быть использованы определенные массивы экономической информации. Причем источники, используемые для анализа экономической информации, являются доступными (с точки зрения обращения) и достаточно информативными (с точки зрения восприятия пользователями, обладающими специальными знаниями). Конечной (промежуточной) целью проведения так называемого аналитического мониторинга является установление признаков, свидетельствующих о возможном совершении преступления экономической направленности в деятельности субъектов – участников процесса использования

бюджетных средств, выделенных на строительство конкретных объектов.

В этой связи целесообразно в состав подлежащей исследованию информации включить не только учетно-отчетную информацию, но и сведения управленческого характера, оказывающие влияние на реализацию хозяйственных отношений. Привлечение к исследованию управляющей информации [9, с. 30-31] применительно к категории рассматриваемых нами преступных деяний позволит выявить управленческие решения, оказавшие неблагоприятное воздействие на результаты деятельности экономического субъекта – участника строительства, а также круг лиц (из числа руководителей), имеющих к этому непосредственное отношение. Часть управленческой информации находит отражение на портале закупок. Данный ресурс позволяет сформировать выборку по контрактам в отношении интересующего заказчика или исполнителя. Здесь же можно провести проверку на предмет наличия/отсутствия исполнителя в реестре недобросовестных поставщиков. Заключение контракта с поставщиком, который внесен в данный реестр, может быть как следствием организации ненадлежащей работы специалиста (отдела) по организации государственных закупок, так и специально созданными условиями для совместного хищения денежных средств должностными лицами заказчика и исполнителя контракта. Установление подобных фактов должно явиться началом детальной проверки данной первичной информации оперативными сотрудниками подразделений ЭБиПК.

Проверку контрагента по договору можно провести и с использованием электронных ресурсов Федеральной налоговой службы. Для этого необходимо в разделе «Иные функции ФНС» выбрать функцию «Учет организаций и физических лиц» и, используя электронный сервис «Проверь себя и контрагента», произвести проверку в отношении конкретного юридического лица (по параметрам, предлагаемым данным сервисом).

Установление факта финансовой несостоятельности интересующего экономического субъекта становится возможным при обращении к единому федеральному реестру сведений о банкротстве.

В настоящее время появились коммерческие версии интегрированных систем информации, нацеленные на проверку коммерческих рисков экономических субъектов. Данные информационно-аналитические ресурсы содержат сведения об экономических субъектах не только России, но и стран СНГ. По имеющейся в данных системах информации можно установить организации, имеющие массовый адрес регистрации, получить готовый список организаций, не сдающих отчетность в ФНС, сведения о задол-

женностях организации, произвести расчеты, позволяющие определить степень благонадежности предполагаемого контрагента, установить (проследить) взаимосвязь между интересующими организациями и многое другое.

Считаем, что использование подобных сервисов в поисковой деятельности подразделений ЭБиПК будет способствовать своевременному пресечению и выявлению преступлений, совершаемых не только в сфере строительства, но и в других отраслях экономики.

Литература

1. Авдашкевич Л.А., Тюряева Е.А., Яковец Е.Н. Использование информационно-аналитических методов для выявления, раскрытия и расследования коррупционных преступлений // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 3 (33). С. 125-131.
2. В деле Восточного появился особый порядок. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3156833> (дата обращения: 19.10.2018).
3. Голубятников С.П. Опыт функционирования финансовой разведки в органах внутренних дел // Финансовая разведка и финансовые расследования: мат-лы международной научно-практ. конф-ции (20 июня 2013 г.) / под ред. С.П. Голубятникова, Е.С. Лехановой. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2013.
4. Горбачева А.В. Актуальные проблемы использования специальных экономических знаний в оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 4 (32). С. 231-234.
5. Денисов В.В., Яковец Е.Н. Сущность и содержание информационно-аналитического обеспечения полицейской разведки // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1 (41). С. 84-89.
6. Загайнов В.В., Кононов Ю.Н. Оперативно-аналитическая работа как основа оперативно-розыскной деятельности в современных условиях // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2017. № 1 (80). С. 37-46.
7. Леханова Е.С. Экономико-криминалистический анализ как средство обнаружения организованных преступлений // Экономическая безопасность. 2008. № 1. С. 50-53.
8. Массовые хищения на космодроме «Восточный»: фигуранты получили новые сроки. URL: <https://www.mk.ru/social/2018/02/26/massovye-khishheniya-na-kosmodrome-vostochnyy-figuranty-poluchili-novye-sroki.html> (дата обращения: 19.10.2018).
9. Матвеев А.А. Использование экономической информации при выявлении и предупреждении организованных преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород: Нижегородский юридический институт МВД России, 1999. 208 с.
10. «Посадка» на космодроме «Восточный»: четыре года и штраф за хищение миллиарда. URL: <https://www.bfm.ru/news/347205> (дата обращения: 19.10.2018).
11. При строительстве метро в Нижнем Новгороде похищено 40 млн рублей. URL: <https://www.nnov.kp.ru/daily/26746/3775547/> (дата обращения: 19.10.2018).
12. Роскосмос: стоимость космодрома Восточный оценивают в 180 млрд рублей. URL: <https://ria.ru/economy/20151103/1313269234.html> (дата обращения: 19.10.2018).
13. Стратегия инновационного развития строительной отрасли в РФ до 2030 года. URL: https://stroi.mos.ru/uploads/user_files/files/str_2030.pdf (дата обращения: 19.10.2018).

УДК 343.102:346.6

А.П. Боровиков

Московская академия Следственного комитета Российской Федерации

E-mail: yodax1987@mail.ru

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЛЕДОВАТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ОРГАНОМ ДОЗНАНИЯ И ИНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПОИСКУ ТРУПА ПОТЕРПЕВШЕГО

Устоявшийся в течение многих лет стереотип «нет тела – нет дела» в настоящее время потерял свою актуальность. Следователями Следственного комитета Российской Федерации успешно направляются в суд уголовные дела и при отсутствии трупа потерпевшего, однако это не лишает следователя одной из его первостепенных задач – поиска трупа потерпевшего.

Залогом успешных поисковых мероприятий является надлежащее взаимодействие следователя с иными органами и организациями. В результате проведенного нами исследования были установлены организации, с которыми регулярно взаимодействуют следователи при расследовании убийств «без трупа», а также результаты такого взаимодействия. На основании проведенного анализа уголовных дел и опросных листов сотрудников Следственного комитета Российской Федерации автором работы разработан порядок и алгоритм взаимодействия следователя с иными организациями.

Ключевые слова: безвестное исчезновение, труп, уничтожение, поиск, мероприятия, взаимодействие, потерпевший.



A.P. Borovikov

Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation

E-mail: yodax1987@mail.ru

INTERACTION OF THE INSPECTOR OF THE INVESTIGATION COMMITTEE OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH THE AGENCY OF INQUIRY AND OTHER ORGANIZATIONS WHEN CARRYING OUT THE EVENTS FOR SEARCHING A VICTIM'S CORPSE

The established stereotype «no corpse – no case» has now lost its relevance. Inspectors of the Investigative Committee of the Russian Federation successfully go to court with criminal cases in the absence of the victim's corpse, however, this does not deprive the investigator of one of his primary tasks – the search for the victim's corpse.

The key to successful search activities is the proper interaction of the investigator with other units and organizations. In our research organizations are established with which investigators interact regularly during the investigation of «no-corpse» killings, as well as the results of such an interaction. Based on the analysis of criminal cases and questionnaires of the staff of the Investigative Committee of the Russian Federation, the author develops a procedure and algorithm for the investigator's interaction with other organizations.

Key words: unknown disappearance, corpse, destruction, search, measures, interaction, victim.

Отсутствие трупа потерпевшего при расследовании убийств в настоящее время не является препятствием для направления уголовного дела в суд и вынесения обвинительного приговора. Несмотря на отмеченное выше, это не освобождает следователя от его одной из первостепенных задач в ходе предварительного следствия – организации поисковых мероприятий. Однако невозможно достичь положительного результата от их проведения при отсутствии должного взаимодействия с другими органами и организациями. В ходе проводимого нами анкетирования 76 сотрудников Следственного комитета Российской Федерации было установлено, что при расследовании убийств «без трупа» следователи взаимодействуют в 100% случаев с органом дознания, подразделениями МВД по делам несовершеннолетних, МЧС России, Вооруженными силами Российской Федерации, ФСИН России, общественными объединениями (Лиза Алерт, «Калининградский отдельный поисковый отряд "Твори Добро"», поисковый отряд имени Кости Долгова и др.), СМИ и иными организациями. Подавляющее большинство опрошенных взаимодействуют на регулярной основе (79%), реже эпизодически (15%), только на первоначальном этапе расследования (5%) и формально (1%). Большинство респондентов указали, что по результатам взаимодействия были достигнуты положительные результаты (89%), в редких случаях взаимодействие не привело к положительным результатам (11%).

Взаимодействие следователя с органом дознания при организации поисковых мероприятий является наиболее распространенным видом взаимодействия. Основной формой их взаимодействия является формирование аналитических групп, в состав которых в том числе включаются работники органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность [5]. По мнению Д.В. Алехина, формирование межведомственных аналитических групп, в состав которых входят прокурор по надзору за оперативно-разыскной деятельностью, зональный прокурор, сотрудники оперативных подразделений МВД, ФСБ, ФСИН, является наиболее оптимальным вариантом взаимодействия, а также позволяет оперативно и предметно обсуждать полноту и качество расследования [2, с. 47-50].

При организации следователем поисковых мероприятий необходимо взаимодействовать с органом дознания непрерывно на протяжении всего хода расследования, а также осуществлять оперативный обмен информацией, что, в свою очередь, способствует грамотному планированию по уголовному делу. Следователю необходимо избегать направления безосновательных поручений о проведении отдельных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий, поскольку формализм как со стороны следователя, так и со стороны сотрудников органа до-

знания приводит к негативному результату. Так, по факту безвестного исчезновения мужчины, который в марте 2016 г. покинул место жительства и не вернулся, было возбуждено уголовное дело. Следователем был дан ряд поручений органу дознания, которые по факту их исполнения заявили, что все оперативно-разыскные и поисковые мероприятия проведены в полном объеме, однако ни трупа мужчины, ни причастных лиц к совершенному преступлению установлено не было. Сотрудниками отдела криминалистики в отношении приятеля потерпевшего было проведено психофизиологическое исследование с использованием полиграфа, по результатам которого у него были выявлены реакции о сокрытии информации по факту безвестного исчезновения потерпевшего. Уличенный во лжи мужчина в ходе беседы с полиграфологом сообщил последнему утаенную им информацию об обстоятельствах исчезновения его приятеля. В результате проведения повторных поисковых мероприятий в указанном подозреваемом месте, на участке, который ранее неоднократно обследовался, сотрудниками органа дознания был обнаружен труп потерпевшего с признаками насильственной смерти [6].

Об успешности правильной организации взаимодействия с органом дознания и осуществлении должного контроля следователем за исполнением данных поручений свидетельствует следующий пример. Так, по факту безвестного исчезновения двух малолетних девочек был создан оперативный штаб. В ходе предварительного следствия было установлено, что девочки направлялись после школы домой. В ходе поисковых мероприятий был установлен предположительный маршрут движения девочек. Сотрудниками органа дознания был осуществлен подворный (поквартирный) обход и другие оперативно-разыскные мероприятия, которые не дали положительного результата. По поручению следователя были проведены оперативно-технические мероприятия, которые позволили установить местность, в которой функционировал мобильный телефон одной из девочек. Прочесывание установленной в нескольких километрах от города местности позволило обнаружить трупы девочек с признаками насильственной смерти. В результате проведенных оперативно-разыскных мероприятий был задержан мужчина, который в ходе допроса пояснил, что совершил в отношении девочек насильственные действия сексуального характера, а затем с целью сокрытия совершенного преступления их убил [4].

Проведенное Д.В. Алехиным исследование показало, что наиболее распространенным способом сокрытия трупа потерпевшего является захоронение и запрятывание в труднодоступных и редко посещаемых местах [1, с. 24-27]. Анализ материалов уголовных дел показал, что в ходе проведения поисковых

мероприятий следователь привлекает сотрудников МЧС России, которые обладают высоким уровнем физической подготовки и имеют на вооружении специальную технику, которая позволяет проникать в труднодоступные места. Так, в один из ОВД Кировской области обратились родственники мужчины с заявлением о его безвестном исчезновении. Было установлено, что потерпевший является водителем КАМАЗа и направился в очередную командировку в город Ижевск, однако в пункт назначения не прибыл. В ходе организации поисковых мероприятий в районе песчаного карьера в непосредственной близости от глубокого водоема был обнаружен грузовой автомобиль. В ходе осмотра КАМАЗа были установлены следы вещества красного цвета, похожие на кровь. Следственно-оперативная группа пришла к выводу, что мужчина стал жертвой преступления, и в последующем установила, что его труп был сброшен с моста в реку Иж. Отдел криминалистики привлек для поиска трупа потерпевшего специалистов-водолазов МЧС России, которые на протяжении трех часов осуществляли поиск трупа. В итоге, несмотря на быстрое течение реки и плохую видимость, водолазами МЧС России в 800 метрах от моста был обнаружен труп мужчины с ножевыми ранениями, связанными руками и ногами [9, с. 29]. Приведенный пример свидетельствует об успешности взаимодействия со специалистами МЧС России, которое при правильной организации помогло раскрыть особо тяжкое преступление.

Процесс организации поисковых мероприятий в водоемах является наиболее сложным, поскольку сам характер подводной среды является специфическим, что сказывается на времени поиска. Взаимодействие с гидрологическими службами позволит следователю более детально определить границы осмотра, исходя из характеристики водоема, которую предоставят специалисты-гидрологи, что, соответственно, положительно скажется на сроках поисковых мероприятий в водоеме и предварительного следствия в целом.

В рамках проведенного Р.Г. Ардашевым и Н.Н. Китаевым исследования руководителям главных управлений МВД России по федеральным округам направлялись запросы на тему: используют ли сотрудники полиции при поисках трупа в водоемах помощь гидрологов? Анализируя полученные ответы на запросы, авторы пришли к выводу, что в подавляющем большинстве случаев сотрудники полиции не взаимодействуют со специалистами-гидрологами. В некоторых регионах имеет место быть такое взаимодействие. Так, сотрудники УМВД России по Красноярскому краю при возникновении необходимости привлекают специалистов из Енисейского речного пароходства, Красноярского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды [3, с. 80-81].

Следует иметь в виду, что в зависимости от характеристики водоема труп потерпевшего может быть унесен течением на достаточно большое расстояние, и в последующем его будет невозможно обнаружить, поскольку водолазы физически не смогут обработать участки дна водоема, если труп унесло течением на тысячу и более километров. Формулы, которые используются специалистами-гидрологами, позволяют определить местонахождение останков потерпевшего в случае наличия достаточной для расчета информации (время и место погружения трупа; скорость и направление течения и т.д.). Так, ученые Лимнологического института Сибирского отделения РАН располагают многолетними наблюдениями за состоянием течения озера Байкал, однако правоохранительные органы при поисках ежегодно тонущих людей туда не обращаются [8, с. 32]. В каждом регионе нашей страны имеются гидрометеорологические центры и (или) научно-исследовательские институты гидрологии, сотрудники которых могут выступать в качестве специалистов-консультантов при организации поисковых мероприятий на водоемах. Их участие в поисковых мероприятиях позволит организовать поиски трупа в определенном квадрате, что позволит сэкономить силы и средства на обследование территории водоема.

Поиск трупа потерпевшего является трудоемким процессом, требующим привлечения большего количества людей. Как показывает практика, личного состава правоохранительных органов и других государственных учреждений не всегда достаточно для «прочесывания» территории. Следователю необходимо привлекать общественные организации, которые специализируются на поисках пропавших без вести людей. В Российской Федерации с 2010 г. успешно функционирует некоммерческое общественное объединение «Лиза Алерт», которое осуществляет поиск пропавших без вести людей и функционирует в большинстве регионов нашей страны. По их данным в 2017 г. они получили 9406 заявок о пропавших без вести, из них найдено живыми 7151 человек, погибшими – 1122, не найдено 787 человек. В 2018 году по состоянию на 21 октября «Лиза Алерт» получила 10 989 заявок о пропавших без вести, было найдено живыми 8514 человек [10]. «Лиза Алерт» является не единственным общественным объединением, занимающимся поисковыми мероприятиями в Российской Федерации. Так, на территории Забайкальского края успешно функционирует поисковый отряд имени Кости Долгова; в Калининградской области поиском пропавших людей занимается «Калининградский отдельный поисковый отряд "Твори Добро"» и т.д.

Взаимодействие со средствами массовой информации при осуществлении поиска потерпевшего помогает проинформировать оперативным путем общественность, которая в последующем может сообщить значимую для расследования информацию или помочь на добровольной основе в поисках. Так, следственным отделом по Центральному району города Читы следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Забайкальскому краю 19 октября 2018 г. было возбуждено уголовное дело по признакам убийства малолетнего по факту безвестного исчезновения двенадцатилетней девочки. 21 октября 2018 г. в региональных СМИ появились сообщения, в которых следственные органы просят помощи жителей города в розыске пропавшей, а также обращаются к автовладельцам, автомобиль которых оборудован видеорегистратором, которые в указанный в сообщении период времени проезжали по определенным участкам дороги, с просьбой сообщить об этом в следственные органы [11]. Взаимодействие со средствами массовой информации Следственный комитет Российской Федерации осуществляет в следующих формах: опубликование информации на официальном сайте СК России либо сайте регионального управления; проведение разъяснительных бесед в учебных заведениях, организациях; дача интервью ответственным должностным лицом представителям СМИ по вопросам деятельности Следственного комитета Российской Федерации.

В настоящей статье нами был рассмотрен наиболее распространенный круг участников, с которыми необходимо взаимодействовать следователю для достижения положительного результата поисковых мероприятий. Следует учитывать, что субъекты вза-

имодействия определяются следователем самостоятельно в зависимости от сложившейся следственной ситуации. Так, 16.03.2008 в городе Чите два малолетних мальчика находились без присмотра со стороны взрослых во дворе дома № 34 по ул. Ленинградская. Затем самостоятельно, не предупредив взрослых, они направились в сторону очистных сооружений. Следствием было установлено, что мальчики от места, где их последний раз видели, направились к очистным сооружениям, где провалившись на кромке льда, утонули в очистном пруду. Смерть мальчиков наступила от механической асфиксии в результате утопления в воде. Следователь не рассматривал версию утопления мальчиков как основную, поскольку в марте на территории Забайкальского края не происходит таяния водоемов. Однако благодаря должному взаимодействию с Читинским гидрометеорологическим центром было установлено, что температура воздуха весной 2008 г. в основном была положительной и таяние льда на водоемах началось на 17 дней раньше средних многолетних дат – 28 марта 2008 г. Проанализировав полученные сведения, версия об утоплении мальчиков стала основной, что в последующем послужило обнаружению их трупов [7].

Таким образом, анализ уголовных дел и опросных листов показал, что поисковые мероприятия потерпевшего (его трупа) не обходятся без участия сотрудников органа дознания и иных органов (организаций). Взаимодействие играет существенную роль не только при организации поисковых мероприятий, но и при производстве предварительного следствия в целом. Следователю необходимо выступать не только участником взаимодействия, но и его инициатором и координатором.

Литература

1. Алехин Д.В. Некоторые способы сокрытия трупа потерпевшего по делам о преступлениях, связанных с безвестным исчезновением // Уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы борьбы с преступностью: мат-лы Всероссийской научно-практ. конф-ции. Орёл, 2015. С. 24-27.
2. Алехин Д.В. Взаимодействие следователя с органами дознания по делам о преступлениях прошлых лет, связанных с безвестным исчезновением людей // Раскрытие и расследование преступлений серийных и прошлых лет: мат-лы международной научно-практ. конф-ции. М., 2017. С. 47-50.
3. Ардашев Р.Г., Китаев Н.Н. О повышении эффективности розыска трупов в водоемах с помощью специалистов-гидрологов // Закон и право. 2012. № 6. С. 80-81.
4. Архив Амурского областного суда. Уголовное дело № 92А7287/2009.
5. Об организации работы по расследованию уголовных дел о преступлениях прошлых лет: приказ Следственного комитета Российской Федерации от 31.07.2014 № 65.
6. Обвинительное заключение по уголовному делу № 11-4815 по обвинению Г.Б.В. // Архив Московской академии СК России.
7. Постановление о прекращении уголовного дела № 1916 // Архив СУ СК России по Забайкальскому краю.
8. Розыск трупов людей в водоемах: метод. рекомендации / сост. Р.Г. Ардашев. Иркутск: Изд-во ИрГТУ, 2013. 32 с.
9. Соболев С. Взаимодействие следователей со специалистами МЧС // Законность. 2007. № 9. С. 29.
10. URL: <https://lizaalert.org/> (дата обращения: 21.10.2018).
11. URL: <https://www.chita.ru/news/122143/> (дата обращения: 21.10.2018).

УДК 343.985:343.63

Э.А. Васильев, доктор юрид. наук, доцент

НИЦ № 3 ФГКУ «ВНИИ МВД России»

E-mail: vea62@rambler.ru;

Н.Н. Дьяченко, канд. юрид. наук

НИЦ № 3 ФГКУ «ВНИИ МВД России»

E-mail: pilokarpos@gmail.com

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ДИСКРЕДИТАЦИИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СИЛАМИ, СРЕДСТВАМИ И МЕТОДАМИ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье с учетом позиций ученых, занимающихся проблемами оперативно-розыскной профилактики, нормативной правовой базы, а также существующей практики деятельности анализируется проводимая в системе МВД России работа по предупреждению дискредитации личного состава. Рассматриваются субъекты, ее осуществляющие, и предлагается авторская классификация принимаемых ими мер. Делается итоговый вывод о формировании в рамках института оперативно-предупредительной деятельности органов внутренних дел направления, нацеленного на предупреждение дискредитации личного состава, реализуемого оперативными подразделениями органов внутренних дел.

Ключевые слова: противодействие, органы внутренних дел, дискредитация, подразделения собственной безопасности, профилактика, предупреждение.

E.A. Vasiljev, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor

NRI of the Ministry of Interior of the Russian

E-mail: vea62@rambler.ru;

N.N. Dyachenko, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)

NRI of the Ministry of Interior of the Russian

E-mail: pilokarpos@gmail.com



PREVENTION OF DISCREDITATION OF LAW ENFORCEMENT OFFICERS BY FORCES, FACILITIES AND METHODS OF ACTIVE SEARCH METHODS

The article considers the work carried out in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia to prevent the discreditation of personnel, taking into account the positions of scientists dealing with the problems of operational investigative prevention, regulatory legal framework, as well as existing practice. The subjects, carrying it out, are considered and author's classification of the measures taken by them is offered. A final conclusion is made on the formation within the framework of the institute of operational-preventive activities of the internal affairs agencies of a direction aimed at preventing the discrediting of personnel, which is to be implemented by the operational units of the internal affairs agencies.

Key words: counteraction, law-enforcement bodies, discredit, divisions of own safety, prevention, prevention.

Развитие института профилактики преступности большей частью связывается с наукой криминологией как учением о влиянии на криминогенные, т.е. порождающие совершение преступлений, факторы. Не умаляя вклада криминологов в развитие основ организации предупредительного воздействия на преступность и разработку его понятийного аппарата, следует более осмысленно взглянуть на то, чем в действительности является профилактика, которая, как представляется, неотрывно существует в ходе осуществления любой социальной (да и не только социальной) деятельности. При этом влияние на причины и условия преступности возможно и даже желательно осуществлять различными мерами, что гарантированно позволит достигнуть желаемого результата.

Данную позицию подтверждает обращение к энциклопедическим изданиям, которыми под предупреждением преступлений в максимально широком смысле понимается система мер, проводимых государственными органами и общественными организациями в целях борьбы с преступностью и устранения ее причин. Меры эти могут носить самый разнообразный характер – экономический, социально-культурный, воспитательный, правовой и пр. [21, с. 366-367].

Это дает основание специалистам в области оперативно-разыскной деятельности обосновать позицию о том, что оперативная-разыскная профилактика как совокупность научных взглядов о воздействии на преступность силами, средствами и методами ОРД является следствием развития научной мысли об оперативно-разыскной деятельности.

Еще на начальном этапе своего становления учеными, стоявшими у истоков развития теории ОРД, предупреждение преступлений было признано самостоятельной формой и определено как деятельность государственных органов и общественных организаций, трудящихся по *выявлению и устранению* причин, порождающих преступления, и условий, способствующих их совершению, *предупреждению* замышляемых, *пресечению* подготавливаемых и начавшихся преступлений в целях полной ликвидации преступности [5, с. 7-8]. Формированию системы научных взглядов на оперативно-разыскное предупреждение преступности способствовали труды А.И. Алеексовой и Г.К. Синилова, С.С. Овчинского, которыми в 1982 г. впервые предложено теоретическое обоснование оперативно-разыскной профилактики как самостоятельной формы оперативно-разыскной деятельности, С.А. Смирнова, Э.И. Бордиловского, Л.Н. Калининича и других ученых, благодаря работам которых институт ОРД дополнился положениями об оперативно-разыскной профилактике.

В последующие годы система научных взглядов на оперативно-разыскную профилактику кор-

ректировалась, расширялся ее предмет, куда, помимо обозначенных в уже приведенном определении А.Г. Лекаря направлений профилактики (выявление и устранение причин преступлений, предупреждение и пресечение преступлений), вошли положения об индивидуальной превенции, выдвигающие в качестве приоритета оперативно-разыскной деятельности индивидуальную работу с лицами, находящимися в зоне криминального риска. Так, В.Г. Самойлов определил оперативно-разыскную профилактику как урегулированную ведомственными нормативными актами деятельность оперативных аппаратов, направленную на проведение индивидуальных профилактических мер в отношении лиц, от которых можно ожидать совершения преступлений [16, с. 135].

Расширялась система взглядов и на то, что входит в спектр мер оперативно-разыскного предупреждения. Так, современные авторы, в частности В.А. Лукашов, рассматривают оперативно-разыскное предупреждение уже шире, а именно как систему целенаправленных оперативно-разыскных и иных предусмотренных законом мер, обеспечивающих не только превентивное воздействие на преступников, но и постоянный социальный контроль за развитием криминогенной ситуации и преступного умысла индивидуума [6, с. 11].

Также С.С. Галахов сутью предупреждения преступлений и оперативно-разыскной профилактики в современных условиях видит целостную систему мер, направленных на недопущение преступлений. При этом само предупреждение преступлений он рассматривает максимально полно: «Предупреждение преступности является не только воздействием на ее причины и условия, но также включает в себя реализацию мер, направленных на предупреждение замышляемых и подготавливаемых преступлений, пресечение начатых уголовно наказуемых деяний и продолжаемой преступной деятельности» [2, с. 5].

К нормативной основе профилактической деятельности оперативных подразделений прежде всего следует отнести положения ст. 2 ФЗ «Об ОРД», закрепляющие предупреждение преступлений в числе основных задач оперативно-разыскной деятельности. Кроме того, понятие «профилактика» раскрывается в ряде иных законов, в которых в наиболее общем виде под профилактикой понимается система мер, направленных на выявление причин и условий, способствующих профилактируемому явлению либо самостоятельно [7], либо в сочетании с индивидуальной профилактической работой с субъектами профилактики из группы риска, в ходе которой происходит их искоренение [11].

Следует оговориться, что при определении понятий термины «предупреждение» и «профилактика» рассматриваются нами как синонимы, что осно-

вано на позиции энциклопедических изданий. Так, словарем русского языка понятие «профилактика» определяется через понятие «предупреждение» как совокупность предупредительных мероприятий [13, с. 543]. Аналогичную позицию демонстрируют и другие источники, где в качестве синонимов к слову «профилактический» (прил. от сл. «профилактика», гр. *Prophylaktikos* – предохранительный) указываются предохранительный, предупредительный [18, с. 373, 403], в свою очередь, синонимом предупреждения выступает предотвращение [19, с. 373]. Также предупреждение определяется через «предупредить» как отвлечь заранее принятыми мерами [13, с. 503]. Таким образом, с точки зрения русского языка предупреждение, профилактика, предотвращение, предохранение носят синонимичный характер и в конечном итоге определяются как вмешательство, направленное на сохранение защищаемого объекта путем устранения угрозы.

В оперативно-разыскной профилактике такое вмешательство осуществляется субъектами ОРД при применении сил, средств и методов ОРД и использовании конфиденциального содействия граждан.

Наличие прочного научного фундамента и нормативное закрепление позволяют признать институт оперативно-разыскного предупреждения не только устоявшимся, но и развивающимся с учетом потребностей современной деятельности ОВД. Об этом, в частности, свидетельствует формирование в рамках института оперативной профилактики подинститутов, регулирующих оперативно-разыскное предупреждение тех или иных видов преступности через специфических субъектов, призванных на нее воздействовать, в качестве которых выступают оперативные подразделения системы МВД России, исполняющие функции борьбы с определенными видами преступности [8, 3]. Например, доминирующая роль в оперативно-разыскной превенции экономических преступлений принадлежит подразделениям по обеспечению экономической безопасности и противодействия коррупции, общеуголовных преступлений – подразделениям уголовного розыска, а преступлений экстремистской направленности – подразделениям по противодействию экстремизму и т.д.

Что касается существующей практики предупреждения дискредитации, то на сегодняшний день отдельные предупредительные функции выполняют ряд субъектов, как являющихся, так и не являющихся субъектами оперативно-разыскной деятельности. Соответственно, принимаемые ими меры могут быть классифицированы на меры общей превенции и на оперативно-профилактические меры. И те, и другие могут осуществляться как самостоятельно, так и во взаимодействии с иными субъектами, которые, в

свою очередь, могут быть как внутри системы МВД России, так и межведомственными.

Так, к *самостоятельно осуществляемым* мерам общей превенции дискредитации относятся следующие.

1. Установление характерных способов распространения дискредитирующей информации. На сегодняшний день оно осуществляется подразделениями собственной безопасности посредством сбора и обобщения соответствующей информации, подготовки и рассылки аналитических документов руководящего характера, создания и направления в территориальные ОВД административных документов и пр.

2. Анализ оперативной обстановки в сфере противодействия дискредитации, выявление причин и условий совершения дискредитирующих сотрудников ОВД деяний, принятие в пределах компетенции мер по их устранению. В последние годы (начиная с 2013 г.) обзоры о состоянии противодействия дискредитации, в обобщенном виде содержащие сводные данные по ряду статистических показателей, включая данные о динамике преступных посягательств на сотрудников органов внутренних дел, совершаемых в целях дискредитации, готовились ГУСБ МВД России в рамках реализации подп. 8.1 «Концепции обеспечения собственной безопасности в системе МВД России» [12].

Что касается общего состояния защищенности чести и достоинства сотрудников, то данную информацию аккумулируют и анализируют правовые подразделения МВД России, а если рассматривать сведения о порочащих публикациях и их причинах и условиях, то сбором и анализом в данной сфере занимаются подразделения информации и общественных связей МВД России.

Каждым из перечисленных субъектов информация анализируется самостоятельно с учетом компетенции.

3. Организационно-методическое обеспечение и обучение сотрудников ОВД вопросам защиты от дискредитации путем проведения занятий в системе служебной подготовки, включение лекций о противодействии дискредитации в образовательные программы при повышении квалификации сотрудников, подготовка памяток и пр.

Среди мер общей превенции, осуществляемых как самостоятельно, так и *во взаимодействии*, можно обозначить подготовку и направление материалов об осуществляемом противодействии и положительных итогах (фактах привлечения виновных лиц к ответственности) в СМИ либо для размещения в сети Интернет. Как правило, данную информацию подготавливают, размещают либо организуют ее размещение подразделения информации и общественных связей.

Меры оперативной профилактики в отношении фактов дискредитации также можно разграничить на осуществляемые самостоятельно и во взаимодействии с иными субъектами как внутри системы МВД России, так и на межведомственном уровне.

К самостоятельным мерам оперативной профилактики следует отнести осуществляемое подразделениями собственной безопасности оказание помощи сотрудникам ОВД, в отношении которых ведется дискредитация или имеется угроза ее осуществления, что реализуется в ходе осуществления консультаций с выработкой линии поведения для дискредитируемого сотрудника, проведения оперативных и служебных проверок, позволяющих установить факт дискредитации, принятия мер защиты от дискредитации.

Так, в ходе осуществления сотрудниками ГУЭБиПК МВД России оперативного сопровождения по уголовному делу, расследуемому в отношении членов одного из ОПФ г. Москвы, рядом СМИ активно велась дискредитация путем распространения порочащей информации в СМИ и сети Интернет [1, 4, 17, 20], подачи заявления в ФСБ России с обвинением сотрудников в совершении должностных преступлений, имели место попытки сбора сведений о частной жизни сотрудников ОВД. В целях защиты от дискредитации решено принять соответствующие меры, в числе которых осуществление ежедневного мониторинга СМИ и сети Интернет, также проводились рабочие встречи с защищаемыми и обсуждались возможные направления поступления угроз. Принятыми мерами удалось нейтрализовать угрозу компрометирования сотрудников, что позволило обеспечить привлечение к ответственности разрабатываемых лиц [15].

К совместным оперативно-профилактическим мерам относится выявление и оперативно-профилактическое наблюдение за СМИ и интернет-ресурсами и лицами, распространяющими дискредитирующую информацию, на постоянной или периодической основе, что реализуется подразделениями оперативно-разыскной информации, подразделениями собственной безопасности при участии подразделений специальных технических мероприятий.

Анализ статистических данных свидетельствует о том, что ежегодно в средствах массовой информации выходит свыше 100 статей, которые по результатам проверки признаются не соответствующими действительности. Как правило, все они находят свое отражение в сети Интернет, что в разы увеличивает число лиц, ознакомившихся с ложной порочащей информацией. Наряду со средствами массовой информации, дискредитация осуществляется и широким кругом интернет-источников: в блогах, на сайтах и форумах, с использованием видеосервисов и иных

ресурсов. На различных сетевых ресурсах ежегодно фиксируется порядка 200 публикаций, содержащих ложную, порочащую сотрудников органов внутренних дел информацию, многие из этих публикаций подхватываются в качестве репостов другими источниками.

Все такие статьи должны быть обнаружены, а затем проверены на предмет соответствия действительности содержащихся в них сведений.

Функция поиска дискредитирующей информации в сети Интернет и СМИ неразрывно связана с функциями регистрации и учета материалов, свидетельствующих о фактах дискредитации, и ведением банков данных, включающих в себя сведения об интернет-ресурсах и лицах, распространяющих дискредитирующую информацию, в электронных формах сведений о соответствующих ресурсах как на региональном, так и на федеральном уровнях.

На сегодняшний день в подразделениях собственной безопасности, подразделениях оперативно-разыскной информации сформированы банки данных, содержащих сведения о СМИ и интернет-источниках, распространяющих дискредитирующую сотрудников ОВД информацию, на постоянной основе. В частности, учету подлежат сведения о регионах, на территории которых осуществляет свою негативную деятельность источник, распространяющий дискредитирующие сведения, данные владельцев интернет-ресурсов или данные организаций, сведения о лицах, ответственных за информационное наполнение ресурса и непосредственно распространяющих информацию.

Как можно видеть из проведенного анализа, значительная доля профилактического воздействия осуществляется в рамках мер общей превенции, которые могут быть осуществлены любым субъектом, в т.ч. и не обладающим полномочиями ведения ОРД, что касается оперативно-профилактических мер, то большей частью они требуют совместного участия нескольких оперативных служб (подразделения собственной безопасности, подразделений оперативно-разыскной информации, подразделения специальной технической информации).

Если речь идет о противодействии дискредитации конкретного сотрудника, то к взаимодействию подключается также подразделение, в котором данный сотрудник проходит службу.

Изложенное позволяет сделать вывод о формировании в рамках института оперативно-предупредительной деятельности органов внутренних дел направления, нацеленного на предупреждение дискредитации личного состава, реализуемого оперативными подразделениями органов внутренних дел [14, с. 195].

Следует отметить, что данный институт не нашел своего отражения в приказе МВД России от 17 янва-

ря 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений», где в качестве субъектов профилактики подразделения собственной безопасности не упоминаются, что видится пробелом правового регулирования.

Не нашло своего отражения в оперативно-разыскной деятельности, направленной на противодействие дискредитации, но представляется достаточно актуальным проведение упреждающих мер, направленных на недопущение опубликования ложных, порочащих материалов на ранних стадиях формирования преступного умысла путем поиска и своевременной реализации информации упреждающего характера.

Возможности оперативно-разыскной профилактики не в полной мере задействуются при защите от дискредитации, что свидетельствует в пользу необходимости развития данного направления предупредительной деятельности органов внутренних дел.

Представляясь возможным и даже необходимым, оперативная профилактика позволит путем значительного сокращения временных и материальных затрат добиться положительного результата, идеалом которого представляется недопущение разворачивания ситуации дискредитации и обеспечения беспрепятственной работы оперативных сотрудников.

Литература

1. Боброва И. Прокуроров разложили по игровым столам. URL: <https://www.mk.ru/social/2011/05/23/591394-prokurorov-razlozhili-po-igrovym-stolam.html> (дата обращения: 15.12.2018).
2. Галахов С.С. Проблемы и перспективы предупреждения преступлений оперативными подразделениями в свете модернизации организации деятельности органов внутренних дел // Проблемы и перспективы предупреждения преступлений оперативными подразделениями в свете модернизации деятельности органов внутренних дел: мат-лы международной конф-ции (17-18 марта 2011 г.). М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2012.
3. Инструкция о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений. Приложение № 1 к приказу МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС-Юрист».
4. Кочегаров П., Батырханов Г. В деле Веры Трифоновой появилась провокация сотрудников ДЭБа. URL: <https://iz.ru/news/568578> (дата обращения: 15.12.2018).
5. Лекарь А.Г. Предотвращение преступлений органами охраны общественного порядка: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1967.
6. Лукашов В.А. Организационный аспект оперативно-розыскной профилактики // Актуальные вопросы предупреждения (профилактики) преступлений оперативными аппаратами органов внутренних дел: межвузовский сборник научных трудов. Киев, 1990.
7. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»: принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (Постановление № 22-15 от 15 ноября 2003 г.).
8. О некоторых вопросах организации оперативно-розыскной деятельности в системе МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 608. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС-Юрист».
9. О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О противодействии терроризму [Электронный ресурс]: федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [Электронный ресурс]: федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 2 января 2013 г. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «СТРАС-Юрист».
13. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1986.
14. Предупреждение преступности в России: монография / под ред. проф. Ю.М. Антоняна. М.: ДГСК МВД России, 2014.
15. Приговор Одинцовского городского суда Московской области по уголовному делу от 25.12.2013 № 1-225/2013.

16. Самойлов В.Г. Некоторые проблемы совершенствования оперативно-розыскной деятельности // Труды ВШ МВД СССР. М.: ВШМ МВД СССР, 1972. Вып. 9.
17. Седунов А. ГУЭБиПК против «Павловскгранита» и человечества. URL: http://www.compromat.ru/page_36166.htm (дата обращения: 15.12.2018).
18. Словарь иностранных слов. М.: Рус. яз., 1988.
19. Словарь синонимов русского языка: практический справочник / З.Е. Александрова. М.: Рус. Яз. – Медиа; Дрофа, 2010.
20. Сомов В. Потолитцын и компания: «рейдеры» с разрешения ГУЭБиПК. URL: http://www.moscow-post.com/redactor/potolitsyn_i_kompanija_rejtery_s_razresheniya_guebipk19033/ (дата обращения: 15.12.2018).
21. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Сов. Энциклопедия, 1987.

УДК 343.983:343.52

А.Г. Задоров, канд. юрид. наук
Волгоградская академия МВД России
E-mail: zadorexper37@mail.ru

ХАРАКТЕРИСТИКА МАТЕРИАЛЬНЫХ СЛЕДОВ – НОСИТЕЛЕЙ ИНФОРМАЦИИ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ИЗГОТОВЛЕНИЯ ПОДЛОЖНЫХ ДОКУМЕНТОВ

Статья посвящена проблеме, касающейся дифференциации материальных следов преступлений по изготовлению подложных документов как носителей криминалистически значимой информации об обстоятельствах совершения такого рода деяний. Материальные следы преступлений, связанных с изготовлением подложных документов, автор рассматривает как изменения в материальной среде, выражающиеся прежде всего в виде признаков подлога, имеющихся в изъятых документах, а также в виде устройств, материалов, использованных при изготовлении этих объектов.

В статье отмечается, что указанные следы несут информацию о нерегламентированном способе изготовления сомнительных документов, использованных при этом устройствах, приборах, предметах и материалах, а также о профессиональных навыках изготовителя поддельного документа.

Отмечается значение методологически обоснованной дифференциации материальных следов в выработке оптимальной тактики следственных действий.

Ключевые слова: следы преступлений, дифференцирование следов, подложные документы, криминалистическая информация.



A.G. Zadorov, PhD. (Candidate of Juridical Sciences)
Volograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia
E-mail: zadorexper37@mail.ru

CHARACTERISTICS OF MATERIAL TRACES AS CARRIERS OF INFORMATION ABOUT THE CIRCUMSTANCES OF FORGED DOCUMENTS' PRODUCTION

The article is devoted to a problem of theoretical and applied importance – the differentiation of material traces of crimes of the manufacture of false documents as carriers of forensically significant information about the circumstances of the commission of such acts. The author regards the material traces of crimes related to the manufacture of false documents as changes in the material environment, expressed primarily in the form of forgery signs contained in the seized documents, as well as devices and materials used in the manufacture of these objects.

The article notes that these traces carry information about an unregulated method of manufacturing doubtful documents, instruments, devices, objects and materials used in the process of production, and, indirectly, about professional skills of the manufacturer of the false document.

The importance of methodologically grounded differentiation of material traces in the development of the optimal tactics of investigative actions is noted.

Key words: traces of crimes, differentiation of traces, forged documents, forensic information.

Современные криминалисты рассматривают материальные следы как материальные изменения, возникшие в окружающей среде и «причинно связанные с событием преступления» [3, с. 51]. С этой точки зрения следы являются носителями сведений о совершенном преступлении и выглядят как признаки такого рода деяния. В комплексе (совокупности) следов объективно отражается характер действий преступника. Поэтому, чтобы реконструировать механизм преступления определенного вида и, в частности, способ, обстановку его совершения, особенности личности преступника, необходима методологически обоснованная градация материальных следов, образуемых соответствующим преступным деянием, что служит, в свою очередь, основой для разработки криминалистической методики расследования.

Материальные следы преступлений по изготовлению подложных документов в зависимости от вида криминалистически значимой информации, носителями которой они являются, нами предложено систематизировать следующим образом [4, с. 135-136]:

- 1) технологические следы;
- 2) субстанционные следы;
- 3) следы несоответствия формы подложного документа установленным требованиям;
- 4) следы, характеризующие изготовителя документа;
- 5) хронологические следы;
- 6) микроследы;
- 7) следы несоответствия действительности содержащихся в документе сведений о лицах, предметах, событиях;
- 8) следы-материалы, вещества; устройства; предметы, использованные при изготовлении подложных документов; экземпляры (заготовки) таких объектов.

Технологические следы свидетельствуют о применении нерегламентированных технических средств, устройств и (или) технологий при изготовлении подложного документа. Они имеют ярко выраженную трасологическую природу. Б.И. Шевченко дает следующее определение понятия трасологического следа: «Под следом в трасологии понимается такое изменение в окружающей среде, в результате которого внешнее строение одного предмета получает отображение на другом. Такие следы получили название следов-отображений внешнего строения» [6, с. 76]. Подобный подход к определению понятия «трасологический след» среди криминалистов является доминирующим. При этом следы-отображения рассматриваются как результат контактного механического воздействия одного твердого тела на другой.

В процессе изготовления документов на бумажной основе (рукописным или полиграфическим способом) также осуществляется контактное взаимодействие пишущего прибора или печатной формы с

бумагой. В связи с этим С.Б. Шашкин приходит к выводу о том, что способы, применяемые при создании документов (несмотря на их многообразие), в целом построены на использовании одних и тех же явлений, известных из естественных наук, а методика криминалистического исследования документов во многом базируется на положениях трасологического учения о поверхностных следах-наслоениях [5].

Однако механизм следообразования, реализуемый при изготовлении документов отдельными способами, не вписывается в методологию традиционной трасологии. Так, к примеру, при нанесении текстов, изображений в документ способом струйной печати отсутствует непосредственное взаимодействие следообразующего и следовоспринимающего объектов. Учитывая эти обстоятельства, можно согласиться с мнением о том, что деление следовых контактов на непосредственные и дистанционные следует осуществлять в зависимости от того, прилегают ли объекты-участники следообразования один к другому или же находятся друг от друга на расстоянии [5].

Следовательно, специфика таких объектов, какими являются «бумажные» документы, определяет то, что технологические следы служат носителями важнейшей информации непосредственно о технологии изготовления указанных объектов и использованных при этом устройствах и приборах, а опосредованно – о профессиональных навыках изготовителя поддельного документа.

В комплекс важнейших защитных средств, затрудняющих изготовление фальсифицированных документов и одновременно облегчающих распознавание подделки, входит использование легитимными изготовителями материалов с определенными свойствами.

Преступники при изготовлении ими подложных документов, не владея информацией о составе этих материалов, используют нерегламентированные материалы (субстанции): бумагу, картон; материалы письма; покровные переплетные, вспомогательные материалы и т.п. В этом и заключается сущность *субстанционных следов* преступления в поддельном документе.

Криминалистическая практика свидетельствует о том, что преступники крайне редко прибегают к изготовлению бумаги со всем спектром ее защитных свойств. Однако известны случаи, когда они при изготовлении различных официальных документов использовали бумагу, похищаемую с фабрик Гознака. При полной подделке документов злоумышленники в большинстве случаев используют бумагу, находящуюся в свободной продаже. Имитация водяных знаков на ней воспроизводится: 1) путем нанесения оттиска с помощью клише, смоченного красящим веществом

(как правило, белого цвета); 2) рисованием (нанесением оттиска) жиросодержащими веществами, изменяющими оптическую плотность бумаги; 3) подчисткой верхнего слоя бумаги предметом с острыми кромками или обладающим абразивными свойствами; 4) травлением поверхности бумаги; 5) тиснением изображения водяного знака с помощью металлического клише на предварительно увлажненной бумаге; 6) надпечаткой изображения водяного знака на внутренней или внешней стороне листа.

Имитация защитных волокон осуществляется рисованием либо надпечаткой специально подобранным красящим веществом. Используемые при изготовлении, к примеру, поддельных бланков краски, как правило, имеют сходство по цвету с красками, применяемыми при изготовлении аналогичной легитимной продукции, но отличаются по другим характеристикам.

Одним из элементов защиты документа от подделки является его *форма*. Изготавливая поддельный бланк официального документа, злоумышленник не всегда может, а иногда и не стремится по разным причинам достичь полного сходства его с подлинным, добиваясь лишь общей схожести между ними, рассчитывая на некомпетентность или невнимательность лиц, которым предполагается предъявлять документ. При этом может быть использован шрифт, по своей конфигурации и размерам значительно отличающийся от шрифта, применяемого при изготовлении аналогичных по назначению подлинных документов.

Частичное изменение первоначального содержания документа также отражается на его форме. Оно выражается в увеличенных или уменьшенных интервалах между словами, искривлении или непараллельности строк, сокращении слов, в смещении фотокарточки после ее замены, в отсутствии отдельных реквизитов или нарушении правил их размещения, в несоответствии размеров и конфигурации шрифта и т.п.

При установлении обстоятельств изготовления подложного рукописного документа особое значение приобретают результаты экспертного исследования почерка, который является носителем информации непосредственно об исполнителе рукописного текста.

В материальной действительности при изготовлении подложного документа находит свое отражение не только физическая, но и интеллектуальная деятельность человека. При этом форма отражения интеллектуальной деятельности в виде следов подлога весьма специфична и, по существу, характеризует уровень владения полиграфической, копировальной и организационной техникой, а также письменную речь автора документа и характерный для него индивидуальный стиль оформления документа в целом.

В настоящее время уровень владения письменной речью принято подразделять на три степени навыка: высокую, среднюю и низкую.

Высокая степень такого рода навыков проявляется в умении автора правильно, логично, грамотно излагать текст документа, используя при этом богатую лексику. И наоборот, низкая степень характеризуется наличием в тексте значительного числа орфографических, пунктуационных, речевых и грамматических ошибок, нелогичностью его изложения, бедностью лексики.

Степень развития лексического навыка человека определяется словарным запасом. Каждый взрослый человек обладает определенным запасом слов, который формируется на протяжении всей жизни. При этом специфика лексики (употребление в тексте диалектизм, профессионализм, аргоизм, архаизм, неологизм и т.д.) зависит от социальной среды, в которой находится индивид, его профессии, местности проживания и других факторов.

Индивидуальность стиля оформления документа в целом определяется: наличием (отсутствием) абзацных отступов, их размером и способом выделения; длиной и преобладающим типом предложений; навыками акцентирования основной мысли; навыками использования символов, сокращений, исправлений и ошибок.

Одним из важнейших факторов, имеющих гносеологическое значение при установлении обстоятельств изготовления подложных документов, является фактор времени. Установление времени изготовления документа, последовательности выполнения в нем реквизитов нередко служит важнейшим условием выработки обоснованных следственных версий и в конечном счете успешного расследования совершенного преступления в целом.

Следует заметить, что хронологический фактор имеет важное значение не только при расследовании преступлений, но и при рассмотрении гражданских дел, например, связанных с разделом имущества при бракоразводных процессах. Конфликтные ситуации в этих процессах часто возникают в связи с тем, что один из супругов, пытаясь избежать пропорционального раздела совместно нажитого имущества, предоставляет в суд договоры дарения ему денежных средств, осуществленных якобы конкретным лицом. Для объективного разрешения таких конфликтов важнейшее значение приобретает решение вопроса о том, соответствует ли срок выполнения подписей или текста в договоре дарения дате, указанной в этом документе. Чаще всего единственным источником получения такой информации служит заключение эксперта по результатам комплексного исследования документа.

Особенность восприятия и познания хронологических следов состоит в том, что время устанавливается опосредованно, по результатам изменения состояния материальных систем. Именно это лежит в основе методики определения давности и хронологической последовательности выполнения реквизитов или их отдельных фрагментов в документах.

В качестве средства установления фактических обстоятельств совершения различных преступлений в настоящее время активно используются такие материальные образования, как микроследы. Одним из первых понятие микроследов сформулировал В.И. Шиканов [7, с. 100]. Сегодня в криминалистической литературе можно встретить самые разные подходы к определению этих понятий. А.В. Кочубей предпринял попытку их разграничить. По его мнению, «если объект еще может быть обнаружен и изъят с поверхности объекта-носителя, то к нему применимо понятие микрообъекта. Если же для установления факта наличия субстанции необходимо использовать аналитические методы или методы физико-химического анализа, то следует говорить не о микрообъекте, а о следовом количестве вещества или материала» [2, с. 24].

На наш взгляд, такой подход к дифференциации вышеуказанных понятий выглядит недостаточно убедительным. Во-первых, неясно, какие методы исследования ученый относит к аналитическим. Ведь к таковым можно отнести и метод световой микроскопии, и методы химического анализа. К тому же объект, подпадающий под понятие «микрообъект», так же как и след, не всегда может быть обнаружен без использования специальных методов. Во-вторых, следовые количества вещества можно извлечь, используя определенные физические методы. Например, следы травящего вещества, использованного для подделки текста, можно изъять, применив метод экстракции, относящийся к типичным физическим методам. Не вдаваясь в дискуссию по обсуждаемому вопросу, мы тем не менее полагаем, что понятия «микрообъект» и «микрослед» являются синонимами.

Применительно к криминалистическому исследованию документов в качестве микроследов выступают: частицы красящего вещества штрихов первоначального текста в документе, измененного путем подчистки или травления; остатки химического препарата, использованного для обесцвечивания штрихов первоначального текста; частицы красящего вещества (графитного карандаша, копировальной бумаги), использованных при технической подделке подписи и других реквизитов.

Особое значение при установлении обстоятельств изготовления подложного документа имеют *информационные следы*, которые свидетельствуют о

том, что сведения, изложенные в нем, не соответствуют действительности.

Криминалисты испытывают особые трудности в процессе выявления информационных следов подлога документов, при изготовлении которых применялись компьютерные технологии. Это связано прежде всего с тем, что информация, зафиксированная на электронном носителе, визуально не видима. Причем одни и те же сведения могут одновременно находиться в распоряжении неограниченного круга пользователей. Информацию можно создавать, накапливать, корректировать, копировать или уничтожать. Все это необходимо учитывать при раскрытии и расследовании обстоятельств совершения преступлений, связанных с использованием компьютерных технологий при изготовлении поддельных документов.

В целях предотвращения утраты информационных компьютерных следов, их обнаружения, фиксации и изъятия уже при осмотре места происшествия следует привлекать специалиста в области компьютерной техники. В связи с этим нужно отметить, что зафиксированный на электронном носителе след представляет собой сложную информационную структуру, в которой наряду со значимой уголовно-релевантной информацией содержится значительный объем вспомогательных данных, отвечающих за его целостность и возможность восприятия с помощью соответствующих программно-технических средств [1, с. 16].

Такой фактор, как *наличие или отсутствие предметов на месте совершения преступления*, традиционно рассматривался криминалистами и правоведами в качестве разновидности следов преступления. Криминалисты выделяют в качестве таких следов орудия преступления объекты преступного посягательства, продукцию преступной деятельности. В соответствии с этим при производстве оперативно-разыскных мероприятий (далее – ОРМ) и следственных действий по делам, связанным с изготовлением поддельных документов, могут быть обнаружены и изъяты следующие следы-объекты преступления:

- материалы, вещества, аппаратура (полиграфические, репрографические устройства и оргтехника, компьютеры), фотоформы, печати, используемые для изготовления документов;
- съемные носители и жесткие диски персональных компьютеров (серверов).

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что комплекс выявляемых следов определяется целым рядом следующих факторов: видом подделки (частичная или полная), способом частичной подделки, уровнем защиты подлинного документа, способом выполнения текста (рукописный или наносимый с помощью篆刻печатающего устройства), уровнем подготовки преступника и др.

Поскольку в материальных следах могут объективно отражаться характер действий преступника, отдельные свойства его личности и обстоятельства изготовления подложного документа, полученная при их изучении информация используется следователем для выдвижения версий об обстоятельствах совер-

шенного деяния, планирования тактики следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий. Определение тактики производства отдельных следственных действий (в частности, назначение экспертизы, производство тех или иных ОРМ), в свою очередь, зависит от конкретной следственной ситуации.

Литература

1. Вехов В.Б., Смагоринский Б.П., Ковалев С.А. Электронные следы в системе криминалистики // Судебная экспертиза. 2016. № 2 (46). С. 10-19.
2. Кочубей А.В. Теоретические основы учения о микрообъектах: монография. Волгоград, 2007. 256 с.
3. Крылов И.Ф. Криминалистическое учение о следах. Ленинград, 1976. 197 с.
4. Ляпичев В.Е., Досова А.В., Задоров А.Г. Современный подход к понятию и классификации материальных следов, связанных с обстоятельствами изготовления поддельного документа // Защитник закона. 2017. № 3. С. 131-140.
5. Шашкин С.Б. Теоретические и методологические основы криминалистической экспертизы документов, выполненных с использованием средств полиграфической и оргтехники: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003. 420 с.
6. Шевченко Б.И. Теоретические основы трасологической идентификации в криминалистике. М., 1975. 96 с.
7. Шиканов В.И. Микроследы: понятие, криминалистическое значение, процессуальный статус // Проблемы Советского государства и права. Иркутск, 1974. Вып. 7. С. 100-103.

УДК 343.133:343.148

А.М. Косенко

аспирант Московской академии Следственного комитета Российской Федерации

E-mail: Kosenko_am@mail.ru

К ВОПРОСУ О НАЗНАЧЕНИИ СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Правовое регулирование полномочия назначать судебную экспертизу в стадии возбуждения уголовного дела не имеет существенных недостатков, препятствующих или осложняющих его реализацию. Вместе с тем правило ч. 1² ст. 144 УПК РФ об удовлетворении ходатайства о назначении повторной или дополнительной экспертизы лишено научного обоснования, противоречит принципу свободы оценки доказательств, негативно сказывается на правоприменительной деятельности, в связи с чем, по мнению автора, подлежит исключению из уголовного-процессуального закона. Из анализа практики и теоретических воззрений следует вывод, что назначение и производство судебной экспертизы в стадии возбуждения уголовного дела направлены на установление признаков преступления, не сопровождаются государственным принуждением, не ограничивают личные права граждан, в связи с чем основания для вовлечения участников стадии возбуждения уголовного дела в правоотношения по назначению и производству экспертизы отсутствуют.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела, судебная экспертиза, полномочие, принуждение, статус, ходатайство.

А.М. Косенко

postgraduate student of Moscow Academy of the Investigative Committee
of the Russian Federation

E-mail: Kosenko_am@mail.ru



ON THE APPOINTMENT OF A FORENSIC EXAMINATION AT THE STAGE OF INITIATING A CRIMINAL CASE

Legal regulation of the authority to appoint a forensic examination at the stage of initiating a criminal case has no significant shortcomings that prevent or complicate its implementation. However, the rule, stated in part 1 of 144 of the Code of Criminal Procedure, on satisfaction of petition for the appointment of a repeated or additional expert examination is devoid of scientific justification, contradicts the principle of freedom of evidence, negatively affects law enforcement, and therefore, according to the author, is subject to exclusion from the criminal procedure law. From the practice analysis and theoretical views, it follows that the appointment and performance of forensic examination at the stage of initiating a criminal case is aimed at establishing signs of a crime, is not accompanied by government coercion, does not limit the personal rights of citizens, and therefore the grounds for involving participants at the stage of initiating a criminal case in the relationship for the appointment and performance of examination are absent.

Key words: initiation of a criminal case, judicial examination, authority, coercion, status, petition.

Полномочие назначать судебную экспертизу в стадии возбуждения уголовного дела длительное время вызывало в науке дискуссии относительно обоснованности наделения следователей такими полномочиями, при этом практика складывалась неоднозначно. С принятием Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» [18] острота такой дискуссии постепенно стала снижаться. Вместе с тем правовое регулирование назначения экспертизы в стадии возбуждения уголовного дела является поверхностным и непоследовательным, что порождает некоторые трудности в правоприменительной практике.

Возможность назначения судебной экспертизы в стадии возбуждения уголовного дела находит поддержку не у всех ученых [10, с. 59-61]. Среди доводов противников предоставления следователям указанного права можно выделить два основных тезиса: во-первых, это создаст предпосылки к наделению следователей полномочиями по производству других следственных действий, что приведет к «постепенной эрозии процесса в его досудебных стадиях» [22, с. 102] либо ликвидации стадии возбуждения уголовного дела как таковой; во-вторых, это приведет к нарушению прав заинтересованных лиц, которые будут лишены возможности ознакомиться с постановлением о назначении экспертизы.

Вместе с тем наделение следователей полномочием назначения судебной экспертизы в стадии возбуждения уголовного дела видится не только целесообразным, но и необходимым. Современный мир быстро меняется, прогрессирует, и законодательство должно ему соответствовать. Наука не стоит на месте, развиваются и усложняются технологии. Сферы деятельности и познания людей сужаются и углубляются, требуют специального образования. Преступность, в свою очередь, «идет в ногу» с развитием науки и техники – появляются новые виды, средства, способы совершения и сокрытия преступлений и т.д. В современных условиях установление фактических признаков преступления зачастую просто невозможно без специальных познаний и экспертных исследований. Что касается «эрозии процесса», то ее можно избежать путем реализации полномочий следователя по назначению и производству экспертизы в стадии возбуждения уголовного дела, не применяя принуждения, и исключительно в целях установления признаков преступления, на что указывает ряд процессуалистов [5, с. 126-127]. При этом необходимо отметить, что данные тезисы соответствуют принципам стадии возбуждения уголовного дела и справедливы для всех проверочных действий.

Так, в практической деятельности при проверке сообщений о преступлениях нередко случаи назначения судебных экспертиз (как, впрочем, и иных проверочных действий), не влияющих на получение данных, указывающих на признаки преступления, но служащих целям «полноты, объективности и всесторонности» проводимой проверки. В частности, в ходе проведения проверок сообщений о смерти граждан в результате несчастных случаев в обычных бытовых условиях (например, падение в состоянии алкогольного опьянения и соударение головой о твердые тупые предметы) при наличии очевидцев несчастного случая практикуется назначение ситуационной экспертизы, выводы которой носят вероятностный характер о возможности получения повреждений в тех или иных условиях падения. Выводы экспертов в 100% случаев носят положительный характер¹. Представляется, что назначение экспертизы в стадии возбуждения уголовного дела не должно быть обусловлено иными целями, кроме установления признаков преступления.

Принудительное производство судебной экспертизы имеет своей целью установление не признаков преступления, а обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, в связи с чем производство такой экспертизы в стадии возбуждения уголовного дела не только нецелесообразно, но и противоречит принципам данной стадии. В этой связи необходимо отметить системный и последовательный подход в правовом регулировании принудительного производства судебной экспертизы, не допускающий применение принуждения в стадии возбуждения уголовного дела. Так, согласно абзацу 4 статьи 28 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» [19] в случае, если в процессуальном законодательстве Российской Федерации не содержится прямого указания на возможность принудительного направления лица на судебную экспертизу, государственное судебно-экспертное учреждение не вправе производить судебную экспертизу в отношении этого лица в принудительном порядке. Институт возбуждения уголовного дела таких указаний не содержит, в связи с чем почвы для дискуссии по данному вопросу не имеются.

Проблема независимости эксперта и, как следствие, объективности его заключения остается актуальной по настоящее время, а особенно в свете внесения Президентом РФ проекта Федерального закона

¹ Материалы проверок сообщений о преступлении КРСоп № 25-17/30 от 27.02.2017, КРСоп № 211-16/30 от 02.11.2016 // Архив Няганского межрайонного следственного отдела Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре.

«О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации" и Федеральный закон "О Следственном комитете Российской Федерации"» [12]. Согласно данному проекту к полномочиям Следственного комитета РФ будет отнесено производство 20 судебных экспертиз, назначенных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Новые полномочия, как видится, диссонируют с положениями статьи 7 Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», которые, провозглашая независимость эксперта, предписывают, что он не может находиться в какой-либо зависимости от органа или лица, назначивших судебную экспертизу, и запрещают воздействие на эксперта со стороны судов, судей, органов дознания, лиц, производящих дознание, следователей и прокуроров в целях получения заключения в пользу кого-либо из участников процесса или в интересах других лиц.

Если эксперт МВД России хотя бы формально находится не в прямой зависимости от начальника органа внутренних дел (что несколько не умаляет наличие самой зависимости), который не вправе осуществлять производство по уголовному делу, то руководители следственных органов Следственного комитета РФ по субъектам, федеральным округам и центрального аппарата, а также руководители криминалистических подразделений, в чьем прямом подчинении будут находиться эксперты, вправе осуществлять проверку сообщений о преступлениях, возбуждать уголовные дела, принимать их к производству и, соответственно, наделены полномочиями назначения судебной экспертизы, производство которой в соответствии с анализируемым проектом вправе поручить подчиненным экспертам.

Конечно, независимость эксперта и объективность его исследования, помимо статьи 7 Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», гарантируются также уголовной ответственностью эксперта за дачу заведомо ложного заключения, однако нельзя не согласиться, что «одних нормативных положений, содержащих требования к обеспечению принципа независимости эксперта в деятельности государственных судебных экспертных учреждений, недостаточно» [8, с. 56].

Представляется, что соблюдение принципа независимости эксперта невозможно, если органы предварительного расследования будут осуществлять полномочия назначения и производства судебных экспертиз одновременно. Е.Р. Россинская справедливо отметила, что в условиях реального социума

полная независимость эксперта недостижима, но к ней стоит стремиться [20, с. 92]. В этой связи целесообразным видится создание единого государственного экспертного центра, находящегося, например, в подведомственности Министерства юстиции РФ, эксперты которого не будут находиться в служебных взаимоотношениях с органами предварительного расследования.

Согласно ч. 1 ст. 144 УПК РФ следователь вправе получить заключение эксперта в разумный срок. При этом ни Федеральный закон от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», ни процессуальное законодательство не содержат конкретных сроков производства судебных экспертиз. Такие сроки определяются ведомственными правовыми актами¹. В этой связи в научной литературе поднимается проблема законодательного регулирования сроков производства судебной экспертизы. Так, В.А. Семенов предлагает по примеру Республики Казахстан предусмотреть сроки производства экспертиз в зависимости от категории их сложности [23, с. 117-118], В.А. Гаужаева полагает возможным ограничить срок проведения экспертизы 30 сутками [7, с. 45]. Применительно к стадии возбуждения уголовного дела Н.В. Арсеновой высказана точка зрения об ограничении производства судебной экспертизы сроком проверки сообщения о преступлении [3, с. 141].

Согласиться с указанными позициями не представляется возможным, поскольку ограничение эксперта в сроках проведения исследования неизбежно приведет к нарушению положений ст. 8 Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», согласно которым эксперт проводит исследование объективно, на строго научной и практической основе, всесторонне и в полном объеме. Думается, что действующее регулирование сроков производства экспертизы и их продления обоснованно находится в компетенции конкретных ведомств и учреждений, которые самостоятельно определяют, сколько им необходимо времени для дачи объективного и всестороннего заключения.

Уголовно-процессуальный закон не должен вторгаться в сферу регулирования непосредственно производства экспертных исследований. В связи с этим в

¹ Например, Инструкция по организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД РФ от 29.06.2005 № 511 // Российская газета. 2005. 30 авг. № 191; Инструкция по организации производства судебных экспертиз в судебно-экспертных учреждениях системы Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденная приказом Минюста РФ от 20.12.2002 № 347 // Российская газета. 2003. 25 янв. № 14.

стадии предварительного расследования полномочие получения заключения эксперта в разумный срок (и в какой-либо срок вообще) не предусмотрено. Кроме того, указание в ч. 1 ст. 144 УПК РФ на право следователя получать заключение эксперта в разумный срок не может каким-либо образом ограничивать эксперта в его исследованиях. Из этого следует, что сама по себе анализируемая процессуальная норма является декларативной и не влечет конкретных правовых последствий. Более того, эксперт не вправе прекратить исследования даже в случае истечения срока проверки сообщения о преступлении и принятия процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела, на что обращено внимание С.А. Грачева [9, с. 13].

Наличие в законе декларативной нормы о праве получения следователем заключения эксперта в разумный срок не отвечает таким принципам законодательной техники, как конкретность регулирования и борьба с декларативностью законов [13, с. 243-253], в связи с чем целесообразно солидаризоваться с мнением В.Ю. Рытьковой, и упоминание о разумном сроке из уголовно-процессуального закона исключить [21, с. 30].

Нарушение чьих-либо прав назначением экспертизы в стадии возбуждения уголовного дела видится сомнительным. Утверждения о таких нарушениях декларативны, не содержат в себе конкретики, а также игнорируют возможность реализации всего комплекса предусмотренных законом прав, касающихся назначения и проведения экспертизы, в более поздних стадиях. Необходимо согласиться с обоснованным мнением таких ученых, как А.Р. Белкин и О.Д. Жук, в соответствии с которым «производством экспертизы до возбуждения уголовного дела не затрагиваются ничьи личные интересы» [4, с. 215] и «производство экспертизы в подобных случаях не нарушает ничьих прав» [11, с. 115].

Вместе с тем одни авторы предлагают наделить заинтересованных участников проверки сообщения о преступлении правами подозреваемого, потерпевшего и свидетеля при назначении и производстве экспертизы [13, с. 49-52], другие считают необходимым обеспечивать их права по аналогии с правами потерпевшего, подозреваемого и обвиняемого [16, с. 61]. К таким «заинтересованным» лицам иногда относят и заявителя [6, с. 60-61], что не представляется оправданным, поскольку заявитель зачастую вообще не имеет самостоятельного процессуального интереса в рассмотрении своего заявления. Другими учеными предлагается ввести в уголовно-процессуальный закон статусы «пострадавшего» [2, с. 216], «заподозренного» [24, с. 366], «лица, в отношении которого решается вопрос о возбуждении уголовного дела» [27, с. 63] – аналоги статусов потерпевшего

и подозреваемого в стадии возбуждения уголовного дела.

Представляется, что такие доводы и предложения вносят дисбаланс в регулирование статусов следователя и иных участников уголовного судопроизводства. Так, обеспеченность следственных действий силой государственного принуждения в стадии предварительного расследования компенсируется наличием широкого круга прав у иных заинтересованных участников уголовного судопроизводства. Касательно назначения и проведения экспертизы это право знакомиться с постановлением о назначении судебной экспертизы, заявлять отвод эксперту, ходатайствовать о постановке дополнительных вопросов эксперту; знакомиться с заключением эксперта и т.д. Таким образом, государством обеспечена реализация как полномочий следователя, так и прав иных участников уголовного судопроизводства. В стадии возбуждения уголовного дела еще не констатирован факт преступления, а следователь лишен силы государственного принуждения, в связи с чем наделение лиц без процессуального статуса правами потерпевшего и подозреваемого (обвиняемого) вносит перекос в сторону необоснованного расширения прав неопределенного, по сути, круга лиц. Проецирование процессуальных статусов потерпевшего и подозреваемого (обвиняемого) на участников проверки сообщения о преступлении представляется необоснованным и принципиально ошибочным. Данная позиция также разделяется М.В. Чинновой и А.В. Сучковым [25, с. 14-18]. На данном этапе нет достаточных данных о совершении преступления, соответственно, нет достаточных данных о том, кто впоследствии может стать потерпевшим или подозреваемым (обвиняемым). Рассуждения от обратного сводятся к следующему: если имеются сведения о том, кому преступлением причинен вред и кто его причинил, значит имеются сведения о самом факте совершения преступления, и, следовательно, необходимо возбуждать уголовное дело, официально придавать соответствующий процессуальный статус указанным лицам и обеспечивать реализацию ими всего комплекса предусмотренных уголовно-процессуальным законом прав. Следует согласиться с Ж.А. Поляновой, указавшей, что обеспечение прав, присущих субъекту уголовно-процессуальных отношений, в полной мере возможно только после возбуждения уголовного дела [17, с. 84]. Таким образом, назначение судебной экспертизы не нарушает законные интересы и права лиц, вовлеченных в проверку сообщения о преступлении; в отсутствие достаточных данных, указывающих на признаки преступления, отсутствуют и условия для предоставления этим лицам комплекса прав, связанных с назначением и производством су-

дебной экспертизы, в связи с чем необходимость в реализации указанных предложений отсутствует.

Не вполне обоснованной видится позиция некоторых процессуалистов, полагающих допустимым в стадии возбуждения уголовного дела назначение лишь некоторых видов экспертиз (судебно-медицинской, автотехнической и т.д.) [15, с. 36], поскольку уголовно-процессуальный закон такого деления не знает, а предусматривает единый процессуальный механизм назначения судебных экспертиз. Как видится, рассмотрение таких предложений целесообразно с точки зрения тактики проверки сообщения о преступлении в криминалистической плоскости.

Представляется нецелесообразным положение ч. 1² ст. 144 УПК РФ, предусматривающее безусловное удовлетворение ходатайства стороны защиты или потерпевшего, заявленного после возбуждения уголовного дела, о назначении повторной или дополнительной экспертизы. Так, статья 207 УПК РФ предусматривает, что дополнительная судебная экспертиза может быть назначена при недостаточной ясности или полноте заключения эксперта, а также при возникновении новых вопросов в отношении ранее исследованных обстоятельств уголовного дела; повторная экспертиза может быть назначена в случаях возникновения сомнений в обоснованности заключения эксперта или наличия противоречий в выводах эксперта или экспертов по тем же вопросам. Нормы ст. 207 УПК РФ устанавливают определенные основания для назначения дополнительной и повторной судебной экспертизы, в то время как предписание ч. 1² ст. 144 УПК РФ обязывает назначать такие экспертизы лишь при наличии соответствующего ходатайства. Анализируемое законоположение не предполагает, что ходатайство стороны защиты или потерпевшего должно быть мотивированным или соответствовать условиям ст. 207 УПК РФ, что также подверглось критике Т.Н. Шамоновой [26, с. 425-426].

В ходе проведенного опроса практические работники подтвердили, что им приходилось назначать повторные или дополнительные экспертизы на основании немотивированных ходатайств, заявленных в порядке ч. 1² ст. 144 УПК РФ. Такое процессуальное регулирование назначения судебных экспертиз в стадии возбуждения уголовного дела нельзя признать правильным.

В случае оказания противодействия стороной защиты предварительному следствию норма ч. 1² ст. 144 УПК РФ, позволяющая заявлять немотивированное ходатайство защиты о назначении повторной экспертизы, которое подлежит безусловному удовлетворению, способна оказать негативное влияние не только на соблюдение разумного срока уголовного судопроизводства, предусмотренного ст. 6¹ УПК РФ, но и на истечение срока давности уголовного преследования.

Не вполне понятна логика законодателя, когда назначение экспертизы непосредственно до принятия решения о возбуждении уголовного дела и непосредственно после такового (в отсутствие сведений о потерпевшем и/или подозреваемом) порождает различные правовые последствия. В обеих ситуациях интересы сторон не страдают, а временной интервал между ними может быть символическим, но в первом случае назначение дополнительной или повторной экспертизы обусловлено немотивированным желанием потерпевшего или стороны защиты, а в другом – наличием предусмотренных законом оснований.

На непоследовательность законодателя в данном вопросе также обратили внимание А.С. Александров и С.А. Грачев, указав, что нормы ч. 1² ст. 144, ст. 75 и 89 не соотносятся друг с другом, поскольку одновременно утверждается и отрицается доказательственная сила заключения эксперта, сформулированного до возбуждения уголовного дела, в связи с чем положения ч. 1² ст. 144 УПК РФ противоречат принципу свободы оценки доказательств, сформулированному в ст. 17 УПК РФ [1, с. 101-108].

Изложенное свидетельствует, что правило ч. 1² ст. 144 УПК РФ об удовлетворении ходатайства о назначении повторной или дополнительной экспертизы из уголовного-процессуального закона необходимо исключить.

Таким образом, назначение и производство судебной экспертизы в стадии возбуждения уголовного дела направлены на установление признаков преступления, не сопровождаются государственным принуждением, не ограничивают личные права граждан, в связи с чем основания для вовлечения участников стадии возбуждения уголовного дела в правоотношения по назначению и производству экспертизы отсутствуют.

Литература

1. Александров А.С., Грачев С.А. Стадия возбуждения уголовного дела: ликвидировать нельзя оставить // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 1. С. 101-108.
2. Андреева О.И. Концептуальные основы соотношения прав и обязанностей государства и личности в уголовном процессе Российской Федерации и их использование для правового регулирования деятельности по распоряжению предметом уголовного процесса: дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2007. 443 с.
3. Арсенова Н.В. «Разумный срок» производства экспертизы на стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы международной научно-практ. конф-ции. Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. Вып. 14. Ч. 1. С. 140-142.

4. Белкин А.Р. Теория доказывания: научно-методическое пособие. М.: Норма, 1999. 429 с.
5. Бобринев Р.В., Червинский А.С. Использование в уголовном судопроизводстве права на назначение и производство судебной экспертизы до возбуждения уголовного дела // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 2. Т. 2. С. 126-130.
6. Гайдышева М.Г., Воскобойник И.О. Некоторые аспекты назначения и производства судебных экспертиз до возбуждения уголовного дела // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1. С. 58-61.
7. Гаужаева В.А. Сроки производства судебных экспертиз: дискуссионные вопросы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 5-2. С. 43-45.
8. Горянов Ю.И. К вопросу о независимости государственных судебных экспертов // Судебная экспертиза. 2004. № 1. С. 53-56.
9. Грачев С.А. Реально ли в настоящее время производство экспертизы до возбуждения уголовного дела? // Эксперт-криминалист. 2014. № 3. С. 10-13.
10. Дронова Е.В., Коньшина Я.А. Назначение экспертизы и задержание в ходе проверки заявления о преступлении // Альманах современной науки и образования. 2012. № 10. С. 59-61.
11. Жук О.Д. Борьба с организованной преступностью в Российской Федерации: По материалам оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности в Западно-Сибирском и других регионах России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 174 с.
12. Законопроект № 663034-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» и Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации и производства судебной экспертизы Следственным комитетом Российской Федерации)» // Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/663034-7> (дата обращения: 22.03.2019).
13. Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Формула права, 2000. 608 с.
14. Латыпов В.С. Судебная экспертиза на стадии возбуждения уголовного дела: вопросы реализации прав участников уголовного судопроизводства // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии: мат-лы международной научно-практ. конф-ции. Воронеж, 2016. Т. 1. С. 49-52.
15. Махов В.Н. Законодательство о возбуждении уголовного дела // Законность. 1997. № 1. С. 34-36.
16. Муравьев К.В., Седельников П.В. Вопросы назначения и производства судебной экспертизы до возбуждения уголовного дела // Законодательство и практика. 2013. № 2. С. 60-64.
17. Полянова Ж.А. Права и обязанности подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля при производстве судебной экспертизы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 219 с.
18. Российская газета. 2013. 6 марта. № 48.
19. Российская газета. 2001. 5 июня. № 106.
20. Россинская Е.Р. Комментарий к Федеральному закону «О государственной экспертной деятельности в Российской Федерации». М.: Право и закон, Юрайт-Издат, 2002. 384 с.
21. Рытькова В.Ю. Экспертиза после этапа реформирования стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 4. С. 29-30.
22. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975. 383 с.
23. Семенцов В.А. Судебная экспертиза в уголовном судопроизводстве: некоторые современные проблемы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 4 (31). С. 114-121.
24. Фомин М.А. Сторона защиты в уголовном процессе (досудебное производство). М.: Юрлитинформ, 2004. 536 с.
25. Чиннова М.В., Сучков А.В. К вопросу о законности и обоснованности принятия процессуальных решений и проведения проверочных мероприятий на стадии возбуждения уголовного дела в уголовном процессе России // Российский судья. 2013. № 6. С. 14-18.
26. Шамонова Т.Н. Нужна ли экспертиза до возбуждения уголовного дела // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. Вып. 4-2. С. 424-428.
27. Шипицина В.В. Обеспечение прав граждан в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. 205 с.

УДК 343.12

А.Л. Хан, канд. юрид. наук, доцент

Карагандинская академия МВД РК им. Б. Бейсенова;

Т.С. Биндюкова

Карагандинская академия МВД РК им. Б. Бейсенова

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА ОБВИНЯЕМОГО В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Статья посвящена новеллам уголовного судопроизводства Республики Казахстан применительно к новым процедурам досудебного расследования, ограниченного по УПК РК 2014 г. рамками доказанности подозрения. Авторы рассматривают соотношение дефиниций «подозрение» и «обвинение» и проводят анализ процессуального статуса основного участника рассматриваемых институтов – обвиняемого. Предпринята попытка теоретического обоснования возможности появления обвиняемого на досудебных стадиях расследования при условии, что его статус устанавливается на этапе его окончания путем утверждения прокурором обвинительного акта. Вносятся предложения теоретического и прикладного характера, связанные с различным толкованием норм закона.

Ключевые слова: уголовный процесс, досудебное расследование, уголовное преследование, следователь, прокурор, подозреваемый, обвиняемый.



A.L. Khan, PhD. (Candidate of Juridical Sciences),

assistant-professor

the Karaganda Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Kazakhstan named after Barimbek Beysenov;

T.S. Bindyukova

the Karaganda Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Kazakhstan named after Barimbek Beysenov

FEATURES OF THE PROCEDURAL STATUS OF THE ACCUSED IN THE PRE-TRIAL PROCEEDINGS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

The article is devoted to the novels of the criminal proceedings of the Republic of Kazakhstan in relation to the new procedures of pre-trial investigation, limited by the Code of Criminal Procedure of the Republic of Kazakhstan, issued in 2014, to the framework of suspicion proof. The authors consider the correlation between the definitions of “suspicion” and “accusation” and analyze the procedural status of the main participant of the institutions considered – the accused. An attempt is made to provide a theoretical justification for the possibility of the appearance of the accused at the investigation pretrial stages, provided that their status is established at the stage of its completion by the indictment affirmance by the prosecutor. Proposals of a theoretical and applicable nature are made that are associated with different interpretations of the law norms.

Key words: criminal procedure, pre-trial investigation, criminal prosecution, investigator, prosecutor, suspect, accused.

Процесс становления национального уголовного процесса в Республике Казахстан показывает, что, несмотря на общность задач и основных начал, присущих большинству стран континентальной системы судопроизводства, в нем начинает прослеживаться определенная тенденция, позволяющая прийти к выводу о формировании новых институтов, по своему содержанию принципиально отличных от процессуальных порядков, заложенных процессуальной наукой бывшего СССР и образовавшегося на его месте Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). «При одной и той же задаче отыскания истины... приходится обращаться как к различным приемам разбирательства, так и к различным построениям суда и отношений его к сторонам», – писал известный русский процессуалист И.Я. Фойницкий [6, с. 12]. Полагаем, что указанное высказывание объясняет поиск оптимальных судоустройственных процедур, способных с учетом объективных реалий и представлений общества о справедливости сформировать законодательство, отвечающее провозглашенным в Конституции утверждениям об отнесении нашего государства к категории правовых, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (ч. 1 ст. 1 Конституции РК).

Общепризнанно, что стержнем, вокруг которого строится все судопроизводство, выступает выдвинутое от имени государства обвинение к лицу, нарушившему уголовно-правовые запреты, закрепленные в нормах уголовного кодекса¹. Именно столкновением публичных и частных интересов обусловлена необходимость формализации процесса доказывания и применения различных принудительных мер по уголовным делам, обеспечивающей наличие гарантий против возможного произвола властей с одновременным ограничением прав и свобод личности лишь в рамках, специально оговоренных законом [2, с. 5; 3, с. 83-89; 4, с. 11-12; 5, с. 16-27]. В этой связи теоретический интерес представляет рассмотрение особенностей института обвинения в судопроизводстве РК и процессуального статуса его основного субъекта – обвиняемого. Это, в свою очередь, позволит выработать рекомендации прикладного характера, которые, на наш взгляд, помогут правоприменителю избежать следственных ошибок, связанных с произвольным толкованием уголовно-процессуальных новелл рассматриваемого института.

В УПК РК термин «обвинение» отождествляется с термином «уголовное преследование», под которым понимается процессуальная деятельность стороны обвинения по установлению преступности

¹ Например, § 151 УПК Германии регламентирует обвинительный принцип, суть которого заключается в том, что открытие судебного расследования обусловлено только выдвиганием обвинения.

совершенного правонарушения и определению меры уголовно-правовой ответственности к его виновнику (п. 22 ст. 7 УПК РК). Тем самым презюмируется приоритет обвинительного тезиса (публичного интереса) над интересом частным, поскольку именно доказанность или недоказанность обвинения кладется в основу любого итогового решения по уголовному делу.

Обращает на себя внимание тот факт, что УПК РК 2014 г. существенно изменил подходы к некоторым уголовно-процессуальным институтам, в т.ч. и к институту публичного обвинения, обязанность доказывания которого возложена на органы уголовного преследования, к которым закон относит прокурора (государственный обвинитель), следователя, орган дознания и дознавателя (п. 23 ст. 7 УПК РК). Соответственно, в досудебном расследовании им противостоит сторона защиты, представляемая подозреваемым, обвиняемым, их защитниками и представителями (п. 18 ст. 7 УПК РК).

При этом особенностью досудебного расследования, в отличие от ранее действовавших по УПК РК 1997 г. процедур, выступает ограничение процессуальной деятельности следователя (дознателя) рамками подозрения, которое оканчивается составлением обвинительного акта. Следует отметить, что в большинстве стран, ориентированных на континентальное построение уголовного процесса, традиционно обвинение подразделяется на первоначальное подозрение, предусматривающее возможность задержания, и окончательное обвинение, влекущее возможность применения мер пресечения. Между тем с принятием УПК РК 2014 г. в стране на концептуальном уровне изменился подход законодателя к указанным этапам досудебного расследования и, соответственно, к дефинициям «подозреваемый» и «обвиняемый»². Отличительной чертой действующей

² Следует отметить, что подобная тенденция прослеживается и в некоторых странах СНГ. Например, в Грузии вообще отказались от термина «подозреваемый», и обвиняемый остается основным участником вплоть до вступления приговора в законную силу, трансформируясь в «осужденного» или «оправданного». См.: например, п. 5, 19 ст. 3, ст. 38 УПК Грузии; по УПК Молдовы подозреваемым является физическое лицо, в отношении которого имеются доказательства в совершении им преступления, до предъявления ему обвинения. Лицо может быть признано подозреваемым одним из следующих процессуальных актов: 1) протоколом о задержании; 2) постановлением или определением о применении меры пресечения, не связанной с лишением свободы; 3) постановлением о признании лица в качестве подозреваемого (ст. 63 УПК Молдовы). Обвиняемый именуется подсудимым с момента передачи в судебную инстанцию (ст. 65 УПК Молдовы); в Эстонии подозреваемый – это лицо, задержанное по подозрению в совершении преступления, или лицо, в отношении которого в связи с подозрением произведено процессуальное

щего УПК РК является двухуровневый порядок подозрения, различающегося как по основаниям, так и по проводимым процедурам:

- первоначальное (вероятностное) подозрение, возникающее на ранних этапах досудебного расследования, правовым основанием которого выступает либо вынесение соответствующего решения (п. 1 ч. 1 ст. 64 УПК РК), либо проведение первого следственного действия обеспечительного характера (п. 2, 4 ч. 1 ст. 64 УПК РК);

- окончательное (обоснованное) подозрение, которое, помимо предоставления процессуальных гарантий подозреваемому, содержит и юридическую оценку его деяния, основанную на собранных к тому моменту доказательствах (п. 3 ч. 1 ст. 64 УПК РК).

Общим процессуальным последствием для обоих видов подозрения выступает обязательность допроса подозреваемого. Но при первоначальном подозрении допрашиваемому после установления его личности и разъяснения принадлежащих ему прав объявляется, в чем он подозревается, а затем предлагается изложить свою позицию в отношении выдвинутого подозрения, а во втором случае – выясняется, согласен ли он с квалификацией его деяния (признает, не признает свою вину либо признает частично), а затем предлагается подтвердить или защищаться от инкриминируемого ему деяния [1].

Впоследствии, признав, что по уголовному делу установлены все обстоятельства, входящие в предмет доказывания (ст. 294 УПК РК), и ознакомив имеющих на это право участников со всеми материалами проведенного расследования, следователь (дознатель) составляет обвинительный акт, знаменующий доказанность и обоснованность подозрения конкретного лица в совершении инкриминируемого ему деяния (ст. 298, 299 УПК РК). Из этого следует, что досудебное расследование можно рассматривать как подготовительный этап, создающий почву для обвинения. В пользу этого вывода свидетельствует дальнейшая процедура, суть которой заключается в том, что уголовное дело с обвинительным актом поступает к прокурору, который после изучения всех материалов утверждает обвинительный акт и передает обвиняемого суду (ст. 300-305 УПК РК), т.е. фактиче-

действие (ст. 33 УПК Эстонии). При этом подозреваемый становится обвиняемым, если в отношении него прокуратурой составлен обвинительный акт или предъявлен обвинительный акт в ускоренном производстве, либо заключено соглашение о применении согласительного производства (ст. 35 УПК Эстонии). При общей схожести процедур на Украине подозреваемым признается лицо, которому сообщено о подозрении, или оно задержано по подозрению в совершении уголовного преступления. Обвиняемым (подсудимым) является лицо, обвинительный акт в отношении которого утвержден прокурором и передан в суд (ст. 42 и ч. 1 ст. 291 УПК Украины).

ски начинается уголовное преследование (обвинение) от имени государства. После этого все материалы передаются в суд, которому оно подсудно (ст. 305 УПК РК). Значимость установления статуса обвиняемого на этапе окончания досудебного расследования заключается также в том, что с его приобретением указанный участник получает право судебной защиты от выдвинутого в отношении него обвинения, поддерживаемого государственным обвинителем – прокурором. Именно с этим моментом связывается начало состязательности сторон уголовного процесса, охватывающей деятельность всех участников функциональной триады: обвинения, защиты и разрешения дела по существу.

Приняв дело к своему производству, судья приходит к одному из следующих решений:

- о назначении главного судебного разбирательства в общем или сокращенном порядке;

- о проведении предварительного слушания дела (ч. 1 ст. 319 УПК РК).

Тем самым можно констатировать, что процессуальная фигура обвиняемого в казахстанском уголовном процессе носит кратковременный характер, поскольку появление обвиняемого связывается лишь с принятием следующих процессуальных решений:

- утверждение прокурором обвинительного акта или постановления о применении приказного производства по делу о преступлении небольшой тяжести либо заключение процессуального соглашения с подозреваемым;

- утверждение начальником органа дознания постановления о применении приказного производства по делу об уголовном проступке или утверждение протокола об уголовном проступке (ч. 1 ст. 65 УПК РК).

Обвиняемый, в отношении которого назначено судебное разбирательство, а по делам частного обвинения, в отношении которого жалоба принята судом к своему производству, именуется подсудимым (ч. 2 ст. 65 УПК РК).

Между тем возникает вопрос, может ли обвиняемый быть участником досудебного расследования, если его статус устанавливается после его окончания? Основанием для этого служат положения ч. 5 ст. 62 УПК РК, регламентирующей компетенцию начальника органа дознания, диспозиция которой предусматривает, что начальник органа дознания «...согласовывает постановления о...направлении подозреваемого, **обвиняемого**, не содержащихся под стражей, в медицинскую организацию для производства стационарной судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы, избрании в отношении подозреваемого, **обвиняемого** меры пресечения в виде содержания под стражей... отстранении подозреваемого, **обвиняемого** от должности... этапировании

подозреваемого, **обвиняемого**; объявлении розыска подозреваемого, **обвиняемого**...».

Проведенный нами опрос сотрудников следственных подразделений, начальников органа дознания (45 следователей, 4 начальника ОВД, 7 начальников СО) и 12 процессуальных прокуроров, проходивших переподготовку в рамках факультета повышения квалификации при Карагандинской академии им. Б. Бейсенова и прокуратуры Карагандинской области, показал, что на вопрос «В каких случаях обвиняемый может стать участником досудебного расследования?» 87% опрошенных затруднились с ответом. 10% высказали предположение, что это техническая ошибка, связанная с механическим переносом нормы из УПК РК 1997 г. в УПК РК 2014 г. И только 3% указали, что это может быть связано с институтом возвращения на дополнительное расследование.

Попытаемся разобраться с этим вопросом. Как видно из перечня ч. 5 ст. 62 УПК РК, термин «обвиняемый» применяется только к постановлениям, не связанным с процессом доказывания или квалификацией деяния, направленным на обеспечительный характер должного поведения. Из смысла ч. 2 ст. 65 и ч. 3 ст. 321 УПК РК следует, что статус обвиняемого сохраняется вплоть до назначения судебного разбирательства либо судебного заседания в случае проведения предварительного слушания дела при обвинении в совершении особо тяжкого преступления.

Если при решении вопроса о назначении главного судебного разбирательства не требуется проведения предварительного слушания, но выявлены существенные нарушения уголовно-процессуального законодательства, то суд вправе вернуть дело прокурору для их устранения (ст. 323 УПК РК). К таким нарушениям закон относит нарушения принципов и иных общих положений, закрепленных в УПК РК, а также иные нарушения закона, которые путем лишения или стеснения гарантированных законом прав участвующих в деле лиц, несоблюдения процедуры судопроизводства или иным путем помешали всесторонне, полно и объективно исследовать обстоятельства дела, повлияли или могли повлиять на постановление правосудного приговора или иного решения суда (ч. 1 ст. 436 УПК РК).

Полагаем, что невыяснение в ходе досудебного расследования вопросов о вменяемости обвиняемого, об изменении меры пресечения на содержание под стражей, об отстранении его от должности, этапировании или объявлении розыска относятся к существенным нарушениям предусмотренных процедур, поскольку они могут повлечь:

- отсутствие субъекта правонарушения в случае установления его невменяемости;

- возникновение угрозы общественной безопасности в случае оставления обвиняемого до суда на свободе;

- создание условий для сокрытия или уничтожения полученных доказательств, а также для противоправного воздействия на подчиненных в случае оставления в должности при совершении преступлений, предусмотренных гл. 15 УК РК;

- неявки обвиняемого по уважительной причине в связи с его нахождением под стражей на территории иностранного государства или в следственном изоляторе другой области Казахстана;

- неявки обвиняемого в суд в связи с неизвестностью его местонахождения.

Указанные последствия, безусловно, не позволят всесторонне, полно и объективно исследовать обстоятельства дела, а также могут повлиять на постановление правосудного приговора и, следовательно, должны рассматриваться как основание для возвращения дела прокурору судом для их устранения без проведения предварительного слушания или назначения главного судебного разбирательства.

В подобной ситуации обвиняемый, не получивший статуса подсудимого, возвращается в стадию досудебного расследования, и прокурор, исходя из своих дискреционных полномочий, вправе поручить исправление выявленных нарушений органу досудебного расследования, в чем производстве оно находилось, с установлением разумного срока исполнения его письменных указаний (ст. 192, 302 УПК РК). После устранения нарушений, выявленных судом, орган досудебного расследования повторно направляет уголовное дело прокурору для предания обвиняемого суду. Прокурор, убедившись в полноте исполнения данных им указаний по делу и полученных результатов, передает обвиняемого суду (в случае его наличия) либо предпринимает иные действия, предусмотренные ст. 302 УПК РК. Если суд примет решение о назначении главного судебного разбирательства, то обвиняемый приобретает статус подсудимого.

В ситуациях, когда в ходе выполнения письменных указаний прокурора могут возникнуть обстоятельства, влияющие на изменение или дополнение квалификации обвинения, следователь (дознатель) обязаны вынести постановление о прекращении пребывания лица в статусе обвиняемого и только после этого выносить новое постановление о квалификации деяний подозреваемого. Дальнейшее производство осуществляется по общим правилам до составления обвинительного акта и предания обвиняемого суду.

Изложенное позволяет констатировать, что появление обвиняемого в досудебном расследовании связано лишь с возвращением уголовного дела из суда

для устранения существенных нарушений уголовно-процессуального закона, не связанных с изменением или увеличением объема обвинения и его квалификации.

Мы не претендуем на неоспоримость наших выводов и предложений, но полагаем, что они могут быть восприняты как в теоретическом, так и в прикладном аспектах.

Литература

1. Ахпанов А.Н., Хан А.Л. Особенности допроса подозреваемого в казахстанском уголовном процессе // Вестник Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева. Серия: Право. 2018. № 2 (123). С. 51-55.
2. Гартунг Н. История уголовного судопроизводства и судоустройства Франции, Англии, Германии и России, приравненная к университетскому курсу. СПб., 1868.
3. Михайловский И.В. Основные принципы организации уголовного суда. Томск, 1905.
4. Пиюк Л.В. Проблемы применения упрощенных форм разрешения уголовных дел в судопроизводстве Российской Федерации в свете типологии современного уголовного процесса. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011.
5. Семухина О.Б. Типология уголовного процесса и деятельность суда в рамках обвинительного и состязательного типов уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002.
6. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб.: Альфа, 1996. Т. 2.

Гражданско-правовые отношения

УДК 351.72

В.В. Гриценко, доктор юрид. наук, профессор

Воронежский государственный университет

E-mail: vvgritsenko@mail.ru;

В.В. Мазурин, канд. юрид. наук, доцент

Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского

E-mail: mazur2v2v2@mail.ru

ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ НА ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВ: ЧАСТНОПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье рассматривается взаимосвязь между цифровой экономикой и частными финансами, ее роль для государства населения страны. Исследуется как уже состоявшееся влияние цифровых технологий на законодательный базис в сфере финансов, так и возможное влияние в будущем. Предлагается уравнивать граждан на всей территории Российской Федерации в возможности легализации доходов, полученных от профессиональной деятельности и использования соответствующих цифровых технологий.

Ключевые слова: частные финансы, публичные финансы, цифровая экономика, денежные фонды, оцифрование, легализация, налог, профессиональная деятельность.

V.V. Gritsenko, PhD. (Doctor of Juridical Sciences), professor

Voronezh State University

E-mail: vvgritsenko@mail.ru;

V.V. Mazurin, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Bryansk State University of the Academician I.G. Petrovsky

E-mail: mazur2v2v2@mail.ru



IMPACT OF THE DIGITAL ECONOMY ON THE LEGAL REGULATION OF FINANCE: PRIVATE ASPECT

The article considers the relationship between the digital economy and private finance, its role for the state and the country's population. The article studies both the already accomplished influence of digital technologies on the legislative basis in the sphere of finance, and the possible influence in the future. It is proposed to equalize citizens throughout the Russian Federation in the possibility of legalizing the income received from professional activities and the use of appropriate digital technologies.

Key words: private finance, public finance, digital economy, monetary funds, digitization, legalization, tax, professional activity.

В настоящее время происходит стремительное оцифрование различных по сути и смыслу категорий, например появились такие понятия: «цифровая вселенная», «цифровой мир», «цифровые технологии», «цифровая школа» [9, с. 8], «цифровая экономика» [4, с. 20] и т.д. В Послании Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. Президент РФ особое внимание уделил проблемам цифровизации, используя такие термины, как «цифровые технологии», «цифровой режим», «цифровой мир», «цифровое пространство», «единый цифровой контур», «цифровая эпоха», «цифровые платформы», «цифровые сервисы», «цифровые формы» [8].

Цифровая экономика имеет специфическое отражение в финансовой сфере. Связь «цифры» и финансов, возникающие вокруг этого процессы вызывают повышенный интерес.

Категория «финансы» не трактуется в законодательстве, однако часто фигурирует в различных правовых процессах, к ней обращается широкий круг ученых-юристов. К.С. Бельский на основе обобщения трудов И.Т. Тарасова, выдающегося ученого административного права дореволюционной науки, пришел к выводу, что И.Т. Тарасов одним из первых подчеркнул, что составной частью понятия «финансы» является право, т.к. без права нет финансов, есть упорядоченная масса денег [3, с. 103].

На связь финансов с правом указывает в своей работе Е.Ю. Грачева: «...любое мероприятие в государстве невозможно провести без перераспределения финансовых ресурсов, т.е. без финансовой деятельности государства, которая осуществляется в правовой форме» [12, с. 13].

Под финансами, как правило, понимают денежные фонды, которые могут принадлежать на праве собственности как государству, муниципальным образованиям – публичные финансы, так и гражданам, коммерческим организациям – частные финансы. Подобное разделение финансов предполагает и различное правовое регулирование этих двух групп. Если в первом случае речь идет в большей степени об использовании норм бюджетного права, то во втором – как о нормах бюджетного права, когда это касается бюджетных субсидий физическим лицам, так и норм налогового, гражданского права.

При этом в отношении частных финансов в своей работе С.В. Запольский делает справедливый вывод о недостаточном внимании к ним со стороны законодателя: «концентрация усилий на фланге публичных финансов ослабляет внимание к так называемым частным финансам, упорядочение которых оставляет желать лучшего» [5, с. 8]. Это на фоне установки Президентом РФ, В.В. Путиным, что в качестве основной цели своей деятельности он видит повышение доходов граждан [11, с. 1].

Повлиять на ситуацию, сложившуюся с правовым регулированием частных финансов, могут различные факторы, в т.ч. и применение цифровых технологий, использование потенциала цифровой экономики. Возрастающая роль цифровых технологий, когда, по мнению А.М. Хужина и А.А. Чеснокова, «в России обновляются все сферы общественной жизни, происходит усиление режима законности» [13, с. 145], не вызывает сомнений.

В настоящий момент в законодательстве под цифровой экономикой понимается хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг [7]. Между данным понятием и частными финансами отсутствует прямая связь, однако достижение целей, которые должны быть достигнуты в результате функционирования цифровой экономики, может положительно сказаться на благополучии населения, частного предпринимательства.

Влияние цифровой экономики непосредственно на правовое регулирование частных финансов предполагает внесение изменений в законодательство, согласно которым привычные действия, совершаемые лично и порождающие юридические последствия, такие как подписание договора, подача документов на регистрацию, получение уведомления об уплате налога и т.д., совершаются дистанционно, с помощью цифровых технологий. На практике это приводит к экономии лиц, совершающих эти действия на логистических и организационных расходах, и, конечно, к нивелированию коррупционного фактора.

Все вышеуказанное как способствует увеличению объема частных финансов за счет экономии, так и может приводить к их падению. Отсутствие прямого контакта между заинтересованным лицом и должностным лицом позволяет нивелировать коррупционные явления, но коррупционный доход тоже является источником частных финансов определенного круга лиц и вовлечен в общий оборот денежных средств теневой экономики. Снижение коррупционных доходов – это снижение объема частных финансов определенной группы лиц.

Положительное влияние на правовое регулирование частных финансов, не влекущее снижения их объемов, могла бы внести реализация программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р, которое на данный момент утратило силу [8]. Согласно вышеуказанной программе, должны были быть реализованы задачи во II

и IV квартале 2019 г. и внесены соответствующие изменения в законодательство, связанные: с адаптацией антимонопольного законодательства к потребностям цифровой экономики; обеспечением правовых условий для внедрения и использования инновационных технологий на финансовом рынке; сформированием правовых условий для защиты прав потребителей в условиях цифровой экономики.

Адаптация антимонопольного законодательства к потребностям цифровой экономики позволяет предполагать развитие контроля со стороны государства за естественными монополиями, возможность влиять на их ценовую политику, что может только положительно отразиться на объемах частных финансов. Использование инновационных технологий на финансовых рынках, которые должны были получить закрепление в законодательстве, особенно актуально в связи с возрастающим вниманием населения к этой сфере, желанием его увеличить свои доходы. Развитие законодательства для защиты прав потребителей в условиях цифровой экономики предполагает нивелирование потерь потребителей от недобросовестных действий субъектов, оказывающих продажу товаров, оказание работ (услуг) и, как следствие, определенную экономию денежных средств. Отсутствие в действующем законодательстве планов на развитие цифровой экономики в этой части показывает пока невозможность государства поспособствовать финансовым интересам частных лиц.

На данный момент цифровые технологии позволяют еще больше увеличить объем публичных финансов путем перетекания в них денежных средств из частных финансов. В частности, благодаря цифровым технологиям, позволяющим отслеживать поступление безналичных денежных средств граждан, которые не подтверждены документально, налоговые органы уже сейчас могли бы попросить их объяснить источник этих средств и при отсутствии легальности этих средств привлечь лицо к ответственности.

В этой ситуации государство решило дать гражданам возможность узаконить свои доходы: пока в качестве эксперимента на территории четырех субъектов РФ путем введения налога на профессиональную деятельность (налог для самозанятых). Реализация этого налога, согласно ст. 3 Федерального закона от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход" в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)», также происходит с помощью цифровых технологий – мобильного приложения «Мой налог» [6].

Плата за легализацию дохода для граждан, которые решили обозначить себя как самозанятые, – 4% (в отношении доходов, полученных налогоплатель-

щиками от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) физическим лицам) или 6% (в отношении доходов, полученных налогоплательщиками от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) индивидуальным предпринимателям для использования при ведении предпринимательской деятельности и юридическим лицам). Именно на указанные проценты уменьшится объем частных финансов самозанятых лиц.

С помощью цифровых технологий происходит снижение доли теневой экономики, и это положительно сказывается на публичных финансах – больше доходов бюджетов за счет увеличения прозрачности доходов населения, но хуже на частных финансах лиц, чей доход формировался в тени, что позволяло избежать контроля со стороны государства. Кроме этого, оцифровка финансов практически приводит к слиянию частных и публичных финансов, в результате публичные финансы поглощают частные финансы. Ярким примером является увеличение ставки налога на добавленную стоимость. В связи с этим заслуживает внимания предложение ученых, практиков о необходимости снижения ставки данного налога до 10-12% и «трансформации существующей фискальной формы в вариант менее агрессивного налогообложения добавленной стоимости» [1, с. 71].

Оцифрование всех сфер общества без надлежащего правового регулирования может породить кризисы в различных сферах управления, в т.ч. в финансовой сфере. На государстве в этих условиях лежит задача соблюсти баланс своих и частных интересов в отношении финансов, и нельзя не согласиться с К.С. Бельским, который указывает, что финансы населения государство обязано всегда учитывать в осуществлении своей финансовой политики [2, с. 31].

Политика «прошупывания», «эксперимента» в отношении частных финансов, т.е. принятие нормативно-правовых актов, реализация которых осуществляется с помощью цифровых технологий и предполагает изначально добровольное их исполнение, как и в случаях с налогом для самозанятых, является оптимальной на данный момент для государства. Успех этой политики можно констатировать уже сейчас – на начало апреля 2019 г. в четырех экспериментальных субъектах Российской Федерации зарегистрировались уже около 50 тысяч человек [14].

Возможность добровольно легализовать свои доходы гражданам, зарегистрированным как налогоплательщики только в Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан), существенно нарушает права граждан из других регионов страны. Логичным с учетом добровольности обозначения себя в качестве самозанятого лица со стороны законодателя принять поправки в Налоговый кодекс РФ, введя туда специальный

налоговый режим в формулировке вышеуказанного федерального закона «налог на профессиональный доход», с отсрочкой применения какой-либо ответственности к лицам, не желающим обозначать себя как самозанятые, в 10 лет.

Важная роль цифровой экономики для частных финансов не вызывает сомнений. Любое введение

новых цифровых технологий способно оказать влияние как на публичные, так и на частные финансы и сопровождается изменением правового регулирования этих сфер. Резюмируя, можно констатировать, что процесс развития цифровой экономики прямо пропорционален росту внесения соответствующих изменений в законодательство.

Литература

1. Бачурин Д.Г. Направления реформирования системы правового регулирования налогообложения добавленной стоимости // Государство и право. 2019. № 2. С. 71-79.
2. Бельский К.С. Финансовая система России. Финансовое право: учебник для бакалавров / под ред. И.А. Цинделиани. 3-е изд. М.: Проспект, 2016.
3. Бельский К.С. «Профессор И.Т. Тарасов – провозвестник и первый разработчик функциональной системы административного права» // Государство и право. 2019. № 2. С. 93-105.
4. В Рыбинске открыта площадка для цифрового моделирования // Экономика Центрального округа. 2018. 30 янв.
5. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, Эксмо, 2008.
6. О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан): федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 49 (часть I). Ст. 7494.
7. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.
8. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 32. Ст. 5138 (утратило силу).
9. По предложению Правительства РФ запускается проект «Цифровая школа», направленный на внедрение в учебный процесс современных технологий // Российская газета. 2017. 15 дек.
10. Послание Президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2018. 2 марта.
11. Путин В.В. Знак ответа. Материалы ежегодной пресс-конференции // Российская газета. 2017. 15 дек.
12. Финансовое право: учебник для бакалавров / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Проспект, 2016.
13. Хужин А.М., Чесноков А.А. К вопросу об использовании институционального подхода к анализу экономико-правовых явлений // Алтайский юридический вестник. 2017. № 3. С. 145-150.
14. URL: <https://trans.ru/news/v-kachestve-samozanyatih-zaregistririvalis-uzhe-okolo-50-tis-chelovek> (дата обращения: 05.04.2019).

УДК 347.1

А.А. Кочнева

адъюнкт Нижегородской академии МВД России

E-mail: nasyash18@gmail.com

ПРИРОДА ЗАЩИТЫ АБСОЛЮТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ С МНОЖЕСТВЕННОСТЬЮ ЛИЦ

В статье автор анализирует природу и различные характеристики защиты абсолютных правоотношений с множественностью лиц. Проведено исследование такого признака защиты, как абсолютизм, его неоднозначность и двойственность, подчеркнута объективная взаимосвязь данного признака с природой самих абсолютных правоотношений. В статье также названы иные существенные черты и качества, по которым можно идентифицировать рассматриваемую защиту как самостоятельную правовую единицу. Посредством рассмотрения отдельных примеров правоотношений с множественностью лиц раскрыта психологическая направленность защиты, а также ее субъективизм и взаимосвязь с личностью. Автор выделяет основные недостатки защиты на примере конкретных видов абсолютных правоотношений с множественностью лиц, в частности реализации абсолютных прав в глобальной сети Интернет. Также в статье подчеркнута неоднозначность внутреннего содержания исследуемого феномена и необходимость его углубленного изучения.

Ключевые слова: правовая защита, абсолютные правоотношения, абсолютные права, абсолютизм, множественность лиц, психологическая направленность защиты, субъективизм.

A.A. Kochneva

postgraduate student of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry
of Internal Affairs of Russia

E-mail: nasyash18@gmail.com



THE NATURE OF THE PROTECTION OF ABSOLUTE LEGAL RELATIONS WITH PLURALITY OF PERSONS

The author of the article analyzes the nature and various characteristics of the protection of absolute legal relations with plurality of persons. The study of such a sign of protection as absolutism, its ambiguity and duality is undertaken, objective relationship of this feature with the nature of the absolute legal relations is emphasized. The article also names other essential features and qualities by which it is possible to identify the considered protection as an independent legal unit. Consideration of individual examples of legal relations with plurality of persons reveals the psychological orientation of protection, as well as its subjectivity and relationship with the personality. The author highlights the main disadvantages of protection on the example of specific types of absolute legal relations with plurality of persons, in particular, on the example of the implementation of absolute rights in the global Internet. The article also emphasizes the ambiguity of the internal content of the phenomenon under study and the need for its in-depth study.

Key words: legal protection, absolute legal relations, absolute rights, absolutism, plurality of persons, psychological orientation of protection, subjectivism.

Современное устройство общественной жизни диктует необходимость «разделения» объектов правоотношений между неограниченным количеством их участников. Тем самым достигается максимальная общедоступность и открытость материальных благ, разнохарактерных услуг, а также повышается уровень возможности реализовывать разного рода права у неопределенного круга лиц. Указанный процесс «разделения» способствует возникновению большей продуктивной выгоды и реализации наиболее эффективного результата взаимодействия нескольких самостоятельных субъектов.

Однако описываемое явление множественности носит и некоторые сложные и весьма уязвимые черты. Во-первых, сам данный феномен делает основное правоотношение делимым на самостоятельные отдельно регулируемые связи между разными субъектами. Таким образом, единичное правоотношение трансформируется в сложносоставное, требующее развитой системы защиты и регуляции. Во-вторых, сложность составляет большое количество субъектов-участников, т.к. необходимо обеспечить реализацию всех их прав путем исполнения определенных обязанностей.

Указанные характеристики позволяют провести некоторую параллель между внутренним содержанием института множественности лиц с институтом абсолютных правоотношений. Можно идентифицировать феномен множественности с иерархичной многоуровневой системой социально-правовых связей, которая, в свою очередь, осложнена неограниченным числом ее участников, реализующих свои субъективные права.

Сложность правоотношений с множественностью лиц также продиктована неравномерностью и неразработанностью нормативно-правового регулирования. В связи с этим защита прав, возникающих в ходе такого рода правоотношений, также несовершенна. Специализированные институты и органы испытывают и доктринальные, и практические трудности на разных стадиях обеспечения указанных правоотношений.

В науке гражданского права давно выделены основные группы юридическо-правовых норм, регулирующих правоотношения с множественностью лиц:

- нормы, касающиеся общей собственности;
- нормы, регламентирующие заключение и исполнение многосторонних договоров;
- нормы, регулирующие соавторство и принадлежность исключительных прав нескольким лицам.

С точки зрения рассмотрения института абсолютных правоотношений больший интерес представляют именно нормы, регулирующие отношения собственности и отношения авторства. Указанные связи строятся на предоставлении, реализации и ре-

гулировании абсолютных и неотъемлемых прав субъектов-участников, что уже предзнаменует определенный статус их защиты. Именно институциональный подход в исследовании абсолютных прав позволяет выделить потребность анализа статуса субъекта [9, с. 145].

Вышеназванные права являются основным звеном правового статуса личности, который, в свою очередь, напрямую связан с основами конституционного строя государства. Данное положение предопределяет одну из основных черт конституционной направленности сущности абсолютных правоотношений и характера их защиты. Наиболее четко данную связь демонстрируют именно личные неимущественные права, т.к. соблюдение данных прав дает полноценную гарантию защиты и неприкосновенности человека как высшей ценности правового государства. Юридическая доктрина исходит из того, что личные неимущественные права, объектом которых являются нематериальные блага, имеют абсолютную природу. Данную качественную черту они приобрели благодаря повышенной степени их правовой защиты вследствие их высокой общественной значимости.

Исследуя отношения собственности, отметим, что абсолютная направленность их защиты также сохраняется. Данное положение продиктовано сущностью вещного права. П. Эртман указывает, что абсолютный характер вещного права создает юридическую необходимость предъявлять вещные притязания против любого правонарушителя [6, с. 276]. Из этого суждения вытекает дефиниция «абсолютный иск», т.е. направленный в отношении каждого, кто пользуется определенной вещью. Юридическая природа категории «иск» сложная и составная, т.к. определена несколькими сущностными чертами, среди которых обязательное наличие конкретно определенных спорящих субъектов. Указанные субъекты выставляют требования о защите своих субъективных прав и интересов. Следовательно, возникающий спор трансформирует абсолютное правоотношение с множественностью лиц в узкое и менее объемное относительно со строго определенным кругом участников. Таким образом, нарушение абсолютных прав влечет за собой рождение прав относительных. Значит, юридическая природа возникающей при этом необходимой защиты приобретает двойственный характер, сочетающий в себе и абсолютизм, и относительность.

Изложенные факты рождают предположение, что вещное правоотношение с множественностью лиц перестает носить характер абсолютного, т.к. субъект становится определен. Однако нецелесообразно рассматривать сущностную природу целого феномена «правоотношение» через характерные признаки защиты, которые он (феномен) требует. К.И. Склов-

ский пишет о том, что «развитие собственности и иных вещных прав не позволяет сводить собственность лишь к особенному способу защиты (т.е. только к вещному иску)» [7, с. 87]. Автор анализирует, что узкий подход к идентификации отношений собственности приведет к иррациональному пониманию субъективных гражданских прав в целом. Характеристика защиты возникающих прав отождествляет собой лишь потенциальный ее объем и широту распространения, а не определяет основную черту рассматриваемого субъективного права.

Говоря об обладании, пользовании и распоряжении какой-либо вещью несколькими (в т.ч. количественно неопределенными) самостоятельными субъектами, ученые-теоретики подтвердили наличие возможности абсолютной (титულიной) защиты данных прав от всех «третьих» лиц. Соответственно, абсолютные правоотношения собственности с множественностью участников предзнаменуют собой абсолютную защиту их прав. Какие же признаки включает в себя указанная абсолютная защита? Е.А. Флейшиц выделяет следующие:

- субъективное право защищается от всех возможных его нарушений;
- субъективное право охраняется законом как таковое при отсутствии доказанного вреда, который мог быть причинен его нарушением;
- спокойное осуществление абсолютного права восстанавливается, если оно было нарушено третьими лицами;
- самовольное осуществление такого права третьими лицами прекращается;
- восстановление нарушенного абсолютного права при отсутствии имущественного ущерба от его нарушений осуществляется независимо от виновного или невиновного нарушения [8, с. 145]. Нетрудно отметить, что автор отождествляет сущностную природу абсолютного права и абсолютной защиты, приравнивая при этом эти два самостоятельных правовых феномена. Однако анализ данной позиции приводит к возникновению определенной коллизии. Возникает вопрос о рентабельности существования и применения в теории и на практике доктринально и юридически закрепленных вещно-правовых способов защиты прав, которые уменьшают объем абсолютизма самой защиты.

Процесс предъявления вещно-правовых исков всегда предполагает наличие конкретного нарушителя субъективного права или нескольких конкретных лиц в отношениях с их множественностью [2, с. 253]. Следовательно, такая четкая определенность делает значение абсолютности защиты уязвимым и недоказанным. Выстраивается логическая цепочка, устанавливающая абсолютную направленность правоотношений, возникающих в ходе их прав, а также их

необходимую защиту только доктринально и теоретически. В объективной же реальности все процессы, в т.ч. сам факт выдвижения требований, возможны только при установлении достоверности факта владения вещи у известного лица (лиц).

Принято считать, что защита прав субъектов в рамках правоотношений всегда предполагает определенное санкционированное правовое вмешательство со стороны уполномоченных на то органов, институтов, отдельных лиц. Однако в рамках отношений совместной собственности супругов такое правовое воздействие теряет свою силу и объем распространения. СК РФ закрепляет, что владение, пользование и распоряжение общим имуществом супругов осуществляется по обоюдному согласию. Следовательно, такого рода правоотношения предполагают возникновение лично-доверительных связей, контролируемых и защищаемых в большей степени именно на психологическом уровне участников (супругов).

Таким образом, можно сделать вывод о проявлении еще одного качественного признака рассматриваемой защиты – индивидуально-психологический субъективизм. Именно данная черта подтверждает отсутствие какого-либо объективного закрепления механизма воздействия. Это подтверждено тем, что в рамках отношений между супругами их абсолютные права и обязанности возникают не из конкретно определенных политических, экономических или социальных предпосылок действительности, а в результате субъективного процесса переноса внутренних убеждений, чувств и переживаний субъектов-участников друг на друга. Указанный процесс предзнаменует высокоинтеллектуальную деятельность субъектов-участников, их структурированное взаимодействие и духовно-нравственное общение.

Изучая психологическую сущность защиты правоотношений с множественностью лиц, выделим следующий яркий пример существования индивидуально-нравственного субъективизма.

Абсолютные правоотношения, возникающие в ходе реализации авторских прав, прав на интеллектуальную собственность, всегда несли в себе субъективную направленность на удовлетворение интересов определенного круга лиц (публики). Указанные связи формируют социальный процесс воздействия убеждений стороны автора (владельца) на сторону субъекта-пользователя, а также процесс принятия или непринятия данными пользователями предлагаемой идеологии и характера мысли. Именно непринятие порождает конфликт интересов и необходимость их защиты. В. Веинке определяет указанный конфликт в качестве «противопоставления двух направлений, одно из которых акцентирует внимание на свободном доступе к ценностям культуры, а другое – на защите творческих деятелей, но при этом

обе позиции имеют общее обоснование, поскольку одной из основных целей правовой охраны объектов авторского права является их распространение» [1, с. 118]. Эта позиция автора способствует рождению новой функционально значимой черты защиты – социальной компромиссности, направленной на уравнивание интересов всех сторон, участвующих в отношении. Защита должна приводить авторов и пользователей к взаимному соглашению или к взаимному примирению, не затеяя при этом целей самих правоотношений.

Значительные сложности защиты авторских прав, прав на интеллектуальную собственность возникают при размещении экземпляров произведений и других результатов интеллектуальной деятельности в глобальной сети Интернет. Здесь множественность лиц проявляется в самой сложной, в некоторой степени «запущенной» стадии. Это объясняется тем, что информация доступна и предоставляется неограниченному кругу пользователей [3, с. 37]. Более того, неограниченными становятся и пространственно-временные рамки, т.к. любое лицо только по своему индивидуальному желанию может получить определенные интеллектуальные данные из абсолютно любого места и в абсолютно любое время. Таким образом, множественность лиц глобальной сети Интернет уничтожает основной признак защиты прав авторов, и именно возможность тотального контроля и ограничения запрещенных деяний пользователей, выраженных как в форме активных действий, так и в форме бездействия.

В настоящее время и административная, и уголовная практика демонстрирует почти полное отсутствие возбужденных административных расследований и уголовных дел, касающихся установления стоимости ущерба, причиняемого авторам произведений, пользующимся огромным спросом в сети Интернет. Рассчитать указанный ущерб теоретически возможно путем умножения стоимости объекта интеллектуального труда на количество всех его фактических пользователей. Однако практически установить конкретное число лиц нереально ввиду возникновения определенного рода технических проблем. Это подчеркивает И.М. Рассолов, отмечая, что необходимо будет производить «...просмотр протоколов доступа, проверку учетных записей провайдеров доступа, определение телефонных номеров и их владельцев, просмотр содержимого серверов, установление владельцев серверов, зачастую находящихся в разных странах, что связано с исполнением международных поручений» [5, с. 204].

Доктринально ученые предлагают еще один способ защиты прав автора при расчете стоимости его интеллектуального труда, а именно самостоятельное установление правообладателем стоимости права на

пользование его объектами интеллектуального творчества. Однако гражданским законодательством узаконенный расчет не предусмотрен, а также сами правообладатели редко предварительно указывают такую стоимость.

Некоторые научные деятели предлагают расширить психологическую функцию защиты прав автора в правоотношениях с интеллектуальной собственностью и множеством лиц. Например, Л.А. Корнева отмечает, что «в связи с тем, что произведения, размещенные в Интернете, нельзя назвать экземплярами, а определить стоимость их довольно сложно, особенно если автор таких прав никому не собирается их предоставлять, криминообразующим признаком незаконного использования имущественных авторских и смежных прав по ч. 2 ст. 146 УК РФ должен выступать не размер стоимости таких прав (предмет преступления), а «цель извлечения дохода» [4, с. 185].

Таким образом, субъективный признак «цель» отображает сущностную склонность предъявляемого способа защиты к внутреннему сознанию субъектов-пользователей. Если речь идет о необходимости установления цели, значит необходимо рассматривать и потребности субъектов, а также порожденные ими (потребностями) мотивы. Следовательно, феномен защиты приобретает новый функционально значимый признак – личностная обусловленность. Направленность на субъект способствует выбору и дальнейшему использованию более мягких и демократичных способов обеспечения защиты правообладателя.

Подводя итог проведенному исследованию, можно еще раз обозначить основные черты природы защиты абсолютных правоотношений с множественностью лиц:

- дуалистический характер, выраженный в абсолютно-относительной направленности. Данная черта предзнаменует ограничение субъективно-количественного абсолюта, т.к. множественность лиц порождает возникновение мелких правоотношений в рамках одного основного, а следовательно, сама фактическая защита нарушенных прав возникает только при наличии конкретного субъекта, нарушившего данные права;

- психологическая направленность, состоящая в некотором обособлении санкционированного правового воздействия на субъектов отношений ввиду наличия такого феномена, как взаимное согласие и доверительные отношения;

- компромиссность, направленная на одновременное обеспечение сохранности и защиты прав обеих сторон, участвующих в отношении, а также обеспечение исполнения основных целей правоотношения, сохранение его открытости, полезности и социальной значимости;

- направленность на субъект (личность), объясняемая наличием в абсолютных правоотношениях абсолютных неотъемлемых прав, требующих первоочередной степени защиты, а также определяющая необходимость установления потребностно-мотивационной сферы для исполнения принципа демократизма и обеспечения основ конституционного строя.

Указанные черты идентифицируют защиту абсолютных правоотношений с множественностью лиц в

качестве сложного иерархизированного института с неоднозначной сущностью. Наличие двойственной природы, определенных пробелов в юридическо-правовой регламентации, большого количества нарушений, их латентности, низкого уровня их выявляемости и раскрываемости свидетельствует об острой необходимости пересмотра исследуемого феномена, его качественной доктринальной доработке и полезному практическому применению.

Литература

1. Бородин С.С. Система принципов авторского права // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2013. № 1 (34). С. 118.
2. Гражданское право: учебник: в 2 т. / под общ. ред. М.В. Карпычева, А.М. Хужина. М., 2016. Т. 1. 400 с.
3. Карпычев М.В., Хужин А.М. Правовые проблемы использования объектов интеллектуальной собственности в рекламе // Реклама и право. 2005. № 2. С. 37-42.
4. Корнева Л.А. Криминологические и уголовно-правовые аспекты противодействия нарушениям имущественных авторских и смежных прав в Интернете: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
5. Рассолов И.М. Право и Интернет: теоретические проблемы. М., 2013.
6. Сеницын С.А. Общее учение об абсолютных и относительных субъективных гражданских правах: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017.
7. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М., 2000.
8. Флейшиц Е.А. Личные права в гражданском праве СССР и капиталистических стран. М., 1941.
9. Хужин А.М., Чесноков А.А. К вопросу об использовании институционального подхода к анализу экономико-правовых явлений // Алтайский юридический вестник. 2017. № 3 (19). С. 145-150.

УДК 349.2

Н.И. Минкина, канд. юрид. наук, доцент

Алтайский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

E-mail: natim1@mail.ru

ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АТТЕСТАЦИИ РАБОТНИКОВ

Статья посвящена исследованию правового регулирования аттестации работников. Автором рассматривается в качестве законодательных недоработок разрозненность и отчасти пробельность норм об аттестации работников по отдельным категориям, а также отсутствие общих требований непосредственно к процедуре ее проведения. Существующая в настоящее время локальная практика регулирования аттестации работников является весьма неоднозначной и спорной с позиции их судебной интерпретации. Это приводит к необходимости четкой законодательной регламентации рассмотренных вопросов, в частности аргументируется важность установления в законе общих минимальных государственных гарантий при проведении аттестации работников. Предлагается внести ряд изменений в Трудовой кодекс РФ: новая редакция п. 3 ч. 1 ст. 81, органичное закрепление в ст. 195.1 понятия аттестации работников и обозначение в положениях новой ст. 195.4 основных и общих требований о порядке проведения аттестации всех категорий работников.

Ключевые слова: аттестация работника, квалификация, профессиональные стандарты, работодатель, локальные нормативные акты.

N.I. Minkina, PhD. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration, Altai branch
E-mail: natim1@mail.ru



PROBLEM OF LEGAL REGULATION OF WORKERS' CERTIFICATION

The article is devoted to the study of legal regulation of workers' certification. The author considers as legislative deficiencies the fragmentation and partly gaps in the standards for workers' certification in certain categories, as well as the absence of general requirements directly to the procedure for its implementation. The current local practice of regulating the workers' attestation is highly ambiguous and controversial from the point of view of their judicial interpretation. This leads to the need for clear legislative regulation of the issues under consideration, in particular, the article gives reasons for the importance of establishing in law a general minimum state guarantees when conducting workers' certification. It is proposed to make a number of changes in the Labor Code of the Russian Federation: the new edition of paragraph 3 of Part 1 of Article 81, the organic consolidation in Article 195.1 of the concept of workers' certification and the designation in the provisions of the new Article 195.4 of the basic and general requirements on the procedure for certification of all categories of workers.

Key words: employee certification, qualification, professional standards, employer, internal policies and procedures.

Как известно, успешность любой организации и ее конкурентоспособность во многом предопределяются уровнем профессионализма работников, их деловыми качествами и трудовым вкладом. В этой связи работодатель заинтересован в регулярной проверке профессиональных компетенций своих работников. При приеме на работу он может это сделать посредством установления ему испытания, в последующем во время жизни трудовых отношений – путем проведения аттестации. Нередко именно такой специальный правовой механизм, как аттестация, позволяет выявить снижение профессионального мастерства работника в ходе его трудовой деятельности. В этом случае п. 3 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) предусматривает подходящее основание для возможного увольнения – это несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

В настоящее время аттестация государственных и муниципальных служащих является повсеместной и в отличие от правил относительно работников подпадает особой регламентации. Практически каждый государственный орган власти регламентирует своими приказами, распоряжениями, положениями и другими актами правила проведения аттестации в подконтрольных им ведомствах и организациях.

Также законодатель уделяет отдельное внимание некоторым категориям работников (к примеру, педагогам, работникам библиотек, научным и медицинским работникам, психологам), закрепляя специальные требования к их обязательной аттестации. Причем число таких законодательных актов строго целевого назначения неуклонно растет. Так, с 1 января 2019 г. вступят в силу новые требования к аттестации работников в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений и в сфере электроэнергетики.

Между тем положения разных законов расходятся между собой, и это закономерно приводит к отсутствию единообразной практики по применению норм об аттестации работников. Более того, как отмечают исследователи, несмотря на значительное число актов, регулирующих аттестацию, множество проблем при ее проведении осталось до сих пор нерешенным [2, с. 122]. И решение данных проблем, как видится, требует унифицированных подходов для всех категорий работников (при этом уточним, что служебное законодательство во многом является особенным согласно ст. 11 ТК РФ, поэтому в целях настоящего исследования не рассматривается).

Как справедливо отмечается в юридической литературе, в кодифицированном акте о труде наблюдается крайне скудное регулирование процесса и орга-

низации аттестации работников, поэтому работодателям приходится на многие вопросы относительно ее проведения отвечать самостоятельно [1, с. 11]. Более того, на наш взгляд, в ТК РФ опрометчиво не содержится никаких норм, в которых бы определялись *общие исходные положения о проведении аттестации*. Часть 2 ст. 81 ТК РФ, по сути, предусматривает только отсылку к тому, что порядок аттестации устанавливается нормативными правовыми актами, локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения представительного органа работников. А при отсутствии последнего и вовсе получается, что такие локальные акты принимаются работодателем самостоятельно. В этой связи *процедура аттестации на практике становится оценочной категорией (буквально как по ее содержанию, так и по порядку проведения)* во многих коммерческих организациях, где не применяется труд тех работников, в отношении которых имеется отдельная нормативно-правовая регламентация их аттестации.

Когда законодатель оставляет эти вопросы на усмотрение работодателя в порядке локального нормотворчества, как показывает практика, это зачастую приводит к нарушениям и злоупотреблениям со стороны работодателей, их вольному толкованию целей, периодичности, обязательности, порядка проведения аттестации, а также круга лиц, подлежащих аттестации. Так, нередко аттестация стала предшествовать сокращению численности или штата работников организации во избежание выплат выходного пособия (с подменой основания увольнения), и ее проведение вызвано не реальной необходимостью проверки соответствия занимаемой должности, а кризисной ситуацией в организации и (или) в стране. Как указывают в своих работах специалисты, особенно в постсоветские времена практиковалось предвзято проводить аттестации [6]. И в настоящее время аттестацию персонала на практике нередко стали производить для установления «соответствия квалификации работников потребностям работодателя» [11].

На сегодняшний день также популярность приобретает формальное проведение аттестации, в т.ч. в заочной форме, т.е. в отсутствие аттестуемого работника. Также распространение получает аттестация посредством видеоконференции с нарушением прав аттестуемого лица (например, как указано в апелляционном определении Мурманского городского суда от 24.06.2015 по делу № 33-1725-2015 [13]). Как видно, локальная практика регулирования аттестации работников является достаточно неоднозначной и по отдельным положениям весьма спорной. Не случайно такие локальные нормативные акты признаются в судебном порядке незаконными и не подлежащими применению (к примеру, по решению Ленин-

ского районного суда г. Омска от 20.06.2011 по делу № 2-3170/2011 [13]).

Более того, как показывает анализ судебной практики, работодатели, самостоятельно определяя порядок аттестации в локальных актах, сами же его не придерживаются и допускают нарушения прав работников. На это указывается в целом ряде следующих решений: Ногинского городского суда Московской области от 11.06.2014 по делу № 2-802/2014, Лабитнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.12.2015 по делу № 2-1715/2015, Магаданского городского суда Магаданской области от 11.08.2015 по делу № 2-3268/2015, Алейского городского суда Алтайского края от 13.10.2017 по делу № 2-744/2017, Туапсинского городского суда Краснодарского края от 13.01.2016 по делу № 2-1441/2015, а также в некоторых апелляционных определениях: Самарского областного суда от 06.06.2016 по делу № 33-7058/2016, Курского областного суда от 23.08.2012 по делу № 33-1946-2012 и др. [13].

Кроме того, вопросы аттестации работников приобретают особую актуальность в контексте интенсивной разработки и принятия профессиональных стандартов в отечественном государстве. Как указано в Постановлении Правительства Российской Федерации (далее – РФ) от 22.01.2013 № 23 «О правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов», одной из сфер применения таких стандартов является использование ее положений работодателями при формировании кадровой политики и в управлении персоналом; при организации обучения и аттестации работников; разработке должностных инструкций и т. д.

Согласно ст. 195.1 ТК РФ профессиональные стандарты содержат в себе характеристику квалификации, трудовых функций и действий работников, осуществляющих тот или иной определенный вид профессиональной деятельности. На сегодняшний день принято уже около 1200 таких стандартов, часть из которых имеет обязательную силу. Поэтому они могут (или при их обязательности должны) быть положены в основу должностных инструкций, и ими следует руководствоваться при проведении аттестации работников.

В то же время нужно заметить, что профессиональные стандарты являются одним из элементов современной национальной системы квалификации, согласно которой не просто увязываются потребности рынка труда с системой образования, но и с принятием Федерального закона от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» в стране введен принципиально новый институт. На первый взгляд, независимая оценка квалификации имеет схожую природу с аттестацией работников, однако последняя в связи с принятием указанного закона не

отменена. Более того, между сравниваемыми институтами, по существу, можно заметить ряд отличительных признаков. В частности, в отличие от аттестации, проводимой на локальном уровне комиссией, созданной работодателем, новую процедуру отличает независимый характер ее проведения специальными центрами по оценке квалификации. При этом профессиональный экзамен при независимой оценке квалификации осуществляется за счет средств работодателя или соискателя, аттестация же производится безвозмездно. Кроме того, во время аттестации, по идее законодателя, проверяется соответствие занимаемой должности, а независимая оценка направлена на подтверждение соискателем (т.е. работником или претендентом на вакантную должность) его квалификации, определенной профессиональным стандартом или иным квалификационными требованиями, утвержденными нормативными правовыми актами.

При рассмотрении термина «аттестация» обращает на себя внимание то, что в словарях русского языка в основном трактуется производный от него термин «аттестовать». Он имеет несколько следующих значений: давать кому-нибудь отзыв, характеристику, рекомендацию; присваивать кому-нибудь звание; оценивать чьи-нибудь знания, поставив какую-то отметку [9, с. 31].

В современных юридических словарях и толковых словарях иноязычных слов раскрывается уже непосредственно понятие «аттестация» (с латинского языка «*attestatio*»), означающее «свидетельство»), под которым подразумевается: осуществляемое специалистами определение квалификации, уровня знаний работника либо учащегося; в ряде случаев аттестация является обязательным условием для присвоения работнику какого-либо звания или ранга; а также характеристика, отзыв о способностях, знаниях, деловых и других качествах какого-либо лица, его поведении и т.п. [8, с. 89].

Причем совсем недавно термин «аттестация» в трудовом законодательстве РФ использовался в двух совершенно разных направлениях: *аттестация работника и аттестация рабочих мест по условиям труда* в соответствии с государственными нормативными требованиями по охране труда (ст. 209 ТК РФ). С 1 января 2014 г. второе понятие было исключено из законодательного оборота путем его замены на специальную оценку условий труда.

Что касается аттестации работников, интересно заметить, что ранее согласно п. «г» ст. 46 Кодекса законов о труде (1918 г.) увольнение трудящегося допускалось в случае его «явной непригодности к работе» по специальному постановлению органов управления предприятия с согласия соответствующей профессиональной организации [4]. В последующем же в соответствии с положениями п. «в» ст. 47 Кодекса

законов о труде РСФСР (1922 г.) трудовой договор наряду с другими основаниями расторгался в случае «обнаружившейся непригодности лица, нанявшегося к работе», что осуществлялось по решению расценочно-конфликтной комиссии после предупреждения нанявшегося об увольнении за две недели и с выплатой компенсации на общих основаниях [5].

Из приведенных исторических примеров видно, как законодатель постепенно подходил к вопросу об аттестации, не называя ее еще таковой, но предусматривая, по сути, возможность увольнения по решению определенных органов неквалифицированных работников как непригодных к осуществлению какого-либо труда.

Таким образом, исходя из понимания сущности аттестации применительно к работнику, работодатель производит оценку его знаний, что выражается в определенной отметке и сопровождается оформлением характеристики (отзыва) на аттестуемое лицо. Причем это может служить основанием для присвоения в том числе очередного звания, чина, разряда, квалификационной категории и т.п. Также может быть дана рекомендация о продвижении по службе или, наоборот, о переводе на менее квалифицированную работу. Понятно, что последние два значения аттестации работника являются вероятностным ее результатом.

С одной стороны, аттестация для работника является своего рода «испытанием», когда сдается профессиональный экзамен в письменной или устной форме. При этом итог аттестации имеет решающее значение, поскольку он способен определить дальнейшее развитие трудовых отношений, т.е. сохранить, изменить или прекратить конкретное правоотношение, а также повлиять на судьбу трудовой деятельности того или иного работника. С другой стороны, как утверждает Л.А. Егошина, аттестация также способна мотивировать работников к повышению своей квалификации и развитию личности, следовательно, является стимулом для профессионального роста работников и одновременно для работодателя процедурой, способной выявить степень удовлетворенности работниками своим трудом [3, с. 91].

Как точно отмечено в отраслевом соглашении по организациям, подведомственным Министерству спорта РФ, заключенном между последним и Общественной организацией «Общероссийский профессиональный союз работников физической культуры, спорта и туризма России» на 2018-2020 гг., аттестация работников призвана способствовать повышению уровня профессионального мастерства и квалификации, улучшению качества и эффективности работы специалистов, оптимальной расстановке кадров, заинтересованности работников в результатах труда, а также приведению в соответствие наимено-

ваний должностей работников с квалификационными требованиями по должности.

При этом, несмотря на давно назревшую *необходимость в легальном определении понятия аттестации работников* (с отражением в нем цели ее проведения), в законодательстве оно до сих пор отсутствует. Такая ситуация приводит научных работников к высказыванию различных собственных суждений по этому поводу. Так, в одном из словарей по трудовому праву под аттестацией работника подразумевается проверка деловой квалификации работника в целях определения уровня его профессиональной подготовки и соответствия занимаемой должности или выполняемой работе [12, с. 8].

П.Т. Подвысоцкий аттестацию определяет как юридическую обязанность работников проходить периодическую проверку уровня своей профессиональной подготовленности (квалификации) и соответствия занимаемой должности (выполняемой работе), что организуется работодателем согласно установленным положениям с целью оптимизации использования кадров, стимулирования роста их квалификации и повышения ответственности [10, с. 77].

Под аттестацией работников, по мнению Г. Хныкина, следует понимать периодическую комплексную проверку уровня личных, деловых и моральных качеств работника соответствующей должности [14, с. 1].

Из приведенных, далеко не исчерпывающих научных мнений видно, что понятие аттестации исследователи, как правило, тесно связывают с целью ее проведения, деловыми качествами работника и его квалификацией. Однако при этом обращает на себя внимание, что многие предлагаемые научные дефиниции аттестации работников основываются на определенной в законе цели (п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ). Между тем представляется, что она нуждается в принципиальной доработке. Некорректно говорить о соответствии работника занимаемой им должности или поручаемой ему работе. Получается, что с точки зрения логики законодатель предлагает аттестационным комиссиям определять соответствие одушевленного (работника) неодушевленному (а именно должности или работе). Такой подход вызывает серьезные недоумения. Как может работник (не) соответствовать какой-либо должности либо работе?

Базируясь на приведенных доводах, автором предлагается в ст. 195.1 ТК РФ закрепить следующее легальное определение: аттестация работника – это комплексная оценка профессиональной подготовленности, квалификации работника и проверка соответствия его деловых качеств квалификационным требованиям по занимаемой должности в соответствии с нормативными правовыми актами, профессиональ-

ным стандартом (при обязательности его применения), должностной инструкцией.

В случае поддержки законодателем высказанного предложения следует дополнить названия ст. 195.1 и раздела IX ТК РФ словами «Аттестация работника».

При этом уточним, что под профессиональной подготовленностью работника подразумеваются теоретические знания, практические навыки, работоспособность, профессиональное мастерство, результаты деятельности работника и иные деловые качества аттестуемого лица. Множественность перечисленных факторов предполагает комплексный подход при их исследовании на локальном уровне для максимально объективной оценки профессиональной подготовленности того или иного работника.

Одновременно с указанным п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ предлагается изложить в следующей редакции: «несоответствие деловых качеств работника квалификационным требованиям по занимаемой должности в соответствии с нормативными правовыми актами, профессиональным стандартом (при обязательности его применения), должностной инструкцией вследствие недостаточной профессиональной подготовленности, квалификации, подтвержденной результатами аттестации, проведенной в установленном законом порядке».

Дополнительно следует отметить, что в законе отсутствует и необходимое на практике определение «деловые качества работника». В правоприменении ориентиром в его понимании стала выраженная Верховным Судом РФ следующая правовая позиция. Согласно п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами РФ ТК РФ» под деловыми качествами работника понимается способность физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных и личностных качеств. Не вдаваясь в подробности научной дискуссии по вопросу данного понятия, думается, при последующем совершенствовании трудового законодательства РФ указанная дефиниция также уместно должна найти свое отражение в нормах ТК РФ.

Кроме того, в ст. 195.4 законодатель может определить требования к порядку проведения аттестации (в общем правовом режиме для всех работников). В предлагаемой новой норме можно уместно обозначить все то, что разъясняет Министерство труда и социальной защиты РФ в своем письме от 28.09.2017 № 14-2/В-876 в порядке рекомендаций работодателям при составлении соответствующих локальных нормативных актов. К числу таких вопросов отнесены: категории работников, подлежащие (не подлежащие) аттестации; сроки ее проведения; состав аттестационной комиссии; перечень документов, необходимых

для проведения аттестации. Также дополнительно, на наш взгляд, следует урегулировать в ст. 195.4 общий порядок проведения аттестации; виды и формы аттестации; основные принципы организации аттестации работников (с отражением запретов в этой сфере); основания проведения внеплановой аттестации и особенности порядка ее проведения; основные права и обязанности аттестационной комиссии; права, гарантии и обязанности аттестуемых лиц; сроки предупреждения работника о проведении аттестации и объявления о ее результатах; возможные результаты аттестации.

На основании общих законодательных требований работодатели могут уже уточнять порядок аттестационной программы с учетом своей специфики в локальных нормативных актах, не ухудшая положение работников по сравнению с нормами трудового законодательства РФ. В частности, можно конкретизировать применяемые в организации формы аттестации работников; порядок утверждения графиков и сроков ее проведения; критерии и методы оценки профессиональной подготовки работника и его деловых качеств с разбивкой по группам работников и пр.

Наконец, наряду с отмеченными обстоятельствами нужно признать утратившим силу «Положение о порядке проведения аттестации руководящих, инженерно-технических работников и других специалистов предприятий и организаций промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи», утвержденное Постановлением ГКНТ СССР и Госкомтруда СССР от 05.10.1973 № 470/267. В нем содержатся весьма устаревшие положения, до сих пор ошибочно применяемые на практике в силу того, что акт не отменен и продолжает действовать в части, не противоречащей действующему законодательству РФ. К этим же справедливым выводам о неприменимости многих положений указанного документа, а также о несостоятельности доводов участников процесса со ссылками на данное положение по разным причинам приходят многие судебные инстанции. Например, это встречается в ряде следующих апелляционных определений: Московского городского суда от 14.12.2015 по делу № 33-47161/2015 и от 18.05.2015 по делу № 33-14525/15, Верховного суда Республики Коми от 19.03.2015 по делу № 33-1194-2015, суда Чукотского автономного округа от 27.10.2014 по делу № 33-173/2014 [13].

В силу ограниченности сферы действия обозначенного положения (как по отраслям, вынесенным в название документа, так и по нормам, часть которых уже противоречит действующему, прежде всего трудовому, законодательству РФ) навряд ли можно согласиться с мнением Л. Куревиной о том, что этот акт можно положить в основу при подготовке локального нормативного акта работодателем [7, с. 73].

Резюмируя, хотелось бы сделать следующие выводы. Присутствующая в современности регламентация аттестации работников преимущественно на локальном уровне, на наш взгляд, должна быть минимизирована. Если в централизованном порядке урегулировать принципиальные и базисные вопросы по аттестации работников, усилить контроль и надзор в соответствующем направлении, то ограничения трудовых прав работников, субъективизм работодателя и типично совершаемые им ошибки удастся, если не избежать, то, думается, хотя бы уменьшить в их количестве.

Несмотря на то что в настоящей работе исследованы далеко не все проблемные аспекты в правовом регулировании аттестации работников на современном этапе развития трудового законодательства РФ, тем не менее на основе проведенной части исследования

можно выделить главную проблему. Она заключается в отсутствии четкой общей законодательной позиции. Это на практике приводит к ряду, в т.ч. названных выше, неблагоприятных моментов: неправильному применению института аттестации, неправомерному увольнению работников по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, иным грубым нарушениям трудовых прав и соответственно правонарушениям со стороны работодателей. В этой связи представляется очевидным, что назрела необходимость централизованного определения основных нюансов в процедуре аттестации, включая установление для работников минимальных государственных гарантий и единых правил при ее проведении. Четкая правовая регламентация аттестации работников также может позволить отчасти снизить нагрузку на суды общей юрисдикции и уменьшить количество соответствующих трудовых споров.

Литература

1. Вишнепольская И. Топ-7 спорных вопросов об организации аттестации // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. 2017. № 5. С. 11-16.
2. Егошина Л.А. Аттестация как способ определения квалификации работников: проблемы правового регулирования и практика применения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 145 с.
3. Егошина Л.А. Правовые вопросы аттестации работников // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 91-97.
4. Кодекс Законов о труде РСФСР от 1918 года // Собрание Узаконений РСФСР. 1918. № 87-88. Ст. 905 (утратил силу).
5. Кодекс Законов о труде РСФСР от 1922 года // Собрание Узаконений РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903 (утратил силу).
6. Крапивин О.М., Власов В.И. Законодательство об оплате труда. 2011 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. Куревина Л. Об аттестации работников // Автономные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2018. № 3. С. 68-78.
8. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М.: Русский язык, 1998. 944 с.
9. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М.: ООО «А ТЕМП», 2010. 874 с.
10. Подвысоцкий П.Т. Локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, их содержание // Трудовое право. 2004. № 2 (48). С. 71-78.
11. Сергеева О.Ю. Аттестация персонала // Зарплата. 2007. № 11 (приводится по СПС Гарант).
12. Словарь по трудовому праву / отв. ред. Ю.П. Орловский. М.: БЕК, 1998. 600 с.
13. Судебные и нормативные акты Российской Федерации. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 28.10.2018).
14. Хныкин Г. Аттестация работников: нормативные акты и практика их применения // Трудовое право. 1999. № 4. С. 11-12.

УДК 347.64

Е.Н. Сабына, канд. экон. наук

Алтайский государственный университет;

С.В. Мелкозерова

Управление социальной защиты населения по Железнодорожному району города Барнаула

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ,
СВЯЗАННЫХ С УСТАНОВЛЕНИЕМ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ
И ПРЕКРАЩЕНИЕМ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА
НАД НЕДЕЕСПОСОБНЫМИ ИЛИ НЕ ПОЛНОСТЬЮ
ДЕЕСПОСОБНЫМИ ГРАЖДАНАМИ**

Анализируются особенности регулирования вопросов опеки и попечительства над совершеннолетними недееспособными или не полностью дееспособными гражданами. Авторами рассматриваются проблемные вопросы практики применения положений законодательства Российской Федерации об опеке и попечительстве, в т.ч. на основе деятельности Управления социальной защиты населения по городу Барнаулу.

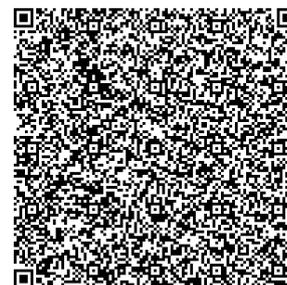
Ключевые слова: опека, попечительство, совершеннолетние недееспособные или ограниченно дееспособные граждане.

E.N. Sabyna, PhD. (Candidate of Economic Sciences)

Altai State University;

S.V. Melkozerova

Social Services Office on the Zheleznodorozhnyj district of Barnaul



**PROBLEM ISSUES OF REGULATION OF RELATIONS ASSOCIATED WITH
THE ESTABLISHMENT, IMPLEMENTATION AND DETERMINATION
OF CUSTODY AND GUARDIANSHIP OVER INCAPABLE OR PARTIALLY
INCAPACITATED CITIZENS**

The features of the regulation of custody and guardianship over adult incapable or partially incapacitated citizens are analyzed. The authors consider the problematic issues of the practice of applying the provisions of the legislation of the Russian Federation on custody and guardianship, incl. data based on the activities of the Administration for Social Protection of the Population in Barnaul.

Key words: custody, guardianship, adult incapable or partially incapacitated citizens.

Институт опеки и попечительства предназначен для охраны прав и интересов граждан. Он помогает осуществить государственную защиту личности, заботу об устройстве граждан, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными.

Основными законодательными актами, регулирующими вопросы опеки и попечительства над недееспособными или ограниченно дееспособными совершеннолетними гражданами, являются Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [2, 3].

Число граждан, признаваемых судом недееспособными, ежегодно растет. В Алтайском крае по со-

стоянию на 01.01.2017 на учете в органах опеки состояло 5265 граждан, относящихся к этой категории, 1709 из которых проживают в специализированных учреждениях системы социальной защиты и здравоохранения. В 2016 году органами опеки было подготовлено и назначено 439 опекунов, что больше, чем в 2015 г., на 30%.

В районные суды города Барнаула ежегодно поступает свыше 200 (2018 г. – 222, 2017 г. – 195, 2016 г. – 232) заявлений о признании гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным, об охране имущественных прав недееспособных граждан и т.д. В большинстве случаев суды удовлетворяют требования и признают гражданина недееспособным (2017 г. – 160, 2016 г. – 202) [1].

Таблица 1

Численность недееспособных и ограниченно дееспособных совершеннолетних граждан в г. Барнауле

Район г. Барнаула	Численность на 01.01.2016	Численность на 01.01.2017	Численность на 01.01.2018	Численность на 01.01.2019	Численность ограниченных в дееспособности на 01.01.2019
Железнодорожный	110	118	121	122	0
Октябрьский	124	113	117	121	3
Ленинский	269	264	264	258	3
Центральный	137	137	143	146	1
Индустриальный	268	289	307	332	6
ВСЕГО	905	921	952	979	13

Реализация полномочий органов государственной власти Алтайского края в сфере организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству на территории города Барнаула осуществляется на основании «Положения о Министерстве труда и социальной защиты Алтайского края», которое утверждено Указом губернатора Алтайского края от 11.12.2018 № 201, и «Положения об Управлении социальной защиты населения по городу Барнаулу» (утверждено Приказом Министерства труда и социальной защиты Алтайского края от 14.04.2017 № 214 «Об утверждении Положения об Управлении социальной защиты населения по городу Барнаулу») [7]. Данную деятельность осуществляет отдел опеки и

попечительства Управления социальной защиты по г. Барнаулу.

За 2018 год из районных судов поступило 464 (за 2017 г. – 410, за 2016 г. – 481) повестки по делам с участием управления: по делам признания граждан недееспособными, ограниченно дееспособными, дееспособными и по вопросам, затрагивающим права недееспособных граждан в отношении их недвижимого имущества, о признании гражданина умершим или безвестно отсутствующим, о применении, продлении или прекращении принудительных мер медицинского характера (в т.ч. и по уголовным делам, что также входит в полномочия управления).

В пределах компетенции в управлении издаются распорядительные документы (таблица 2).

Таблица 2

Виды распорядительных документов

№	Вид распоряжения	2016 г.	2017 г.	2018 г.
1.	Об установлении опеки и попечительства	127	166	196
2.	Об освобождении опекунов (попечителей) от своих обязанностей	101	103	109
3.	Об отстранении опекунов	2	0	1

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

№	Вид распоряжения	2016 г.	2017 г.	2018 г.
4.	О выдаче разрешений на сделки с имуществом подопечного	93	110	111
5.	О выдаче распоряжений на операции с денежными средствами (пенсии и социальные выплаты)	1114	789	1130
6.	О проведении плановых проверок	12	12	12
7.	О проведении внеплановых проверок	70	99	87
8.	О проведении обследований кандидатов в опекуны	127	155	196
	ВСЕГО	1646	1434	1731

Уменьшение количества разрешений на получение пенсий, пособий и иных социальных выплат, предназначенных для содержания подопечного, связано с открытием опекунами номинального счета в ПАО «Сбербанк», переводом и получением указанных выплат без разрешения органа опеки (по состоянию на 01.01.2019 – 93 чел.).

Данная норма удобна для опекунов, но является иногда проблематичной для органа опеки ввиду сложностей с истребованием обязательного ежегодного отчета опекунов, который должен быть

предоставлен до 1 февраля года, следующего за отчетным.

Разрешения на получение пенсий, пособий и иных социальных выплат органами опеки выдаются опекунам, как правило, после принятия ежегодного отчета. Указанное разрешение выдается сроком на 1 год до 1 февраля следующего года.

Внеплановые проверки проводятся при поступлении от юридических или физических лиц сообщений о неисполнении или ненадлежащем исполнении опекунами своих обязанностей, а также при смене места жительства подопечного (таблица 3).

Таблица 3

Виды и количество проводимых проверок органом опеки

№	Вид проверки	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
1	Плановые	2083	1974	1601	1632
2	Внеплановые	81	70	99	87
3	Среднемесячный показатель	187	198	142	143

Уменьшение количества проверок связано с введением в 2016 г. понятия «близкие родственники», проверки по которым проводятся в особом порядке: 1 раз в три года. В 2019 году количество проверок имеет тенденцию к увеличению, т.к. трехлетний период с даты последних проверок по семьям такой категории истек.

Родители, бабушки, дедушки, братья, сестры, дети и внуки, выразившие желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних подопечных, с которыми указанные граждане постоянно совместно проживали не менее 10 лет на день подачи заявления о назначении опекуном, являются близкими родственниками.

Сегодня все реже устанавливается опека над недееспособными, хотя число пациентов в психоневрологических и психиатрических учреждениях растет. Около 10% признанных судом недееспособными граждан после вступления в законную силу решения

суда отправляются в дома-интернаты, что вызвано снижением общего уровня жизни граждан и сокращением семейных связей. Не каждый гражданин готов взять на себя заботу о человеке с психическим расстройством.

Остается открытым вопрос о форме медицинского освидетельствования гражданина, выразившего желание стать опекуном (попечителем) совершеннолетнего недееспособного или ограниченно дееспособного гражданина.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.11.2010 № 927 утверждены «Правила подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами совершеннолетних недееспособных и не полностью дееспособных граждан».

В соответствии с подп. «д» п. 4 указанных Правил кандидат в опекуны должен предоставить медицинское заключение о состоянии здоровья по результатам освидетельствования, выданное в порядке,

устанавливаемом Министерством здравоохранения Российской Федерации.

На законодательном уровне утверждены две формы для кандидатов в опекуны несовершеннолетних граждан, утвержденные приказом Министерства здравоохранения РФ от 10.09.1996 № 332 (утратил силу) и взамен него приказом Минздрава России от 18.06.2014 № 290н. Для опекунов совершеннолетних граждан подобных нормативов не существует.

При установлении опекуна над совершеннолетними гражданами органы опеки вынуждены руководствоваться действующей формой для кандидатов в опекуны над несовершеннолетними. Как правило, психоневрологический и наркологический диспансеры выдают справки опекунам за плату, хотя данного вида документы о состоянии здоровья на основании Постановления Правительства Алтайского края от 26.12.2017 «Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» должны выдаваться бесплатно. Указанные факты рожают жалобы от граждан [6].

Как отмечалось выше, помещение недееспособного гражданина в стационарное социальное учреждение возможно только при условии его согласия или, если он не может выразить свою волю, на основании соответствующего медицинского заключения. Остается открытым вопрос об оформлении тех граждан, которые могут ясно выразить свою волю (несогласие) и которым назначить опекуна по различным причинам не представляется возможным: специфика заболевания, отсутствие родственников и т.д.

В соответствии с действующим законодательством, если в течение 1 месяца опекун недееспособному гражданину не назначен, опека возлагается на орган опеки (т.е. на государственный орган в лице его определенного сотрудника).

Возникает вопрос: каким образом данный сотрудник будет осуществлять обязанности опекуна при наличии определенных должностных обязанностей, при отсутствии возможности быть максимальное время дня рядом с подопечным, т.к. присутствие опекуна иногда необходимо практически 24 часа в сутки, обеспечивая его быт, лечение, потребности.

На практике это невозможно. Порядок, регулирующий взаимодействие учреждений здравоохранения и органов опеки в отношении недееспособных, на сегодняшний день отсутствует.

Также на практике сохраняется проблема госпитализации недееспособных граждан с последующим оформлением в специализированное учреждение. Так, например, гражданка С., страдающая хроническим психическим заболеванием, признана недееспособной в 2011 г. По ее мнению, опекун является

ее «врагом». Подопечная постоянно пишет жалобы на опекуна в различные инстанции. После очередного длительного лечения в АККПБ им Ю.К. Эрмана в адрес управления направлено письмо за подписью главного врача с просьбой о замене опекуна ввиду вовлечения недееспособной в болезненные переживания, связанные с прежним опекуном. Других граждан, желающих исполнять обязанности опекуна над С., не имеется, органу опеки взять на себя роль опекуна не представляется возможным. Специфика заболевания С. требует постоянного контроля опекуна за подопечной. Отдел по опеке и попечительству вынужден оставить прежнего опекуна, поскольку других причин для его замены нет. От оформления в учреждение гражданка С. категорически отказывается.

В отношении двоих недееспособных в 2018 г. управлением были инициированы заявления в суд о признании ограниченными в дееспособности, т.к. практически опека исполняется управлением не может. Недееспособные в состоянии самостоятельно распоряжаться денежными средствами, вести свой быт, решения о признании их недееспособными выносились ранее 2015 года.

Также на практике нередко случаи злоупотребления гражданскими правами. Нередко истинной целью стороны, инициирующей в суде признание гражданина недееспособным, является тот или иной имущественный интерес: получение наследства, денежных средств и сделки с недвижимостью и иные сделки с имуществом таких граждан.

Данная проблема усугубляется несовершенством законодательства. В частности, не урегулирован вопрос использования денежных средств подопечного при заключении договоров долевого участия в строительстве и договоров ипотечного кредитования.

Уязвимость имущественных интересов подопечного обусловлена в том числе наличием рисков незавершения по каким-либо причинам строительства, судебными спорами с застройщиком и т.п. При этом законодательство не дает права отказать опекуну в предоставлении указанной государственной услуги (2019 г. – 1 сделка).

Аналогичная ситуация возникает с ипотечным кредитом, оформленным на опекуна. Вложенные денежные средства недееспособного гражданина находятся в рискованном положении, поскольку целиком и полностью зависят от платежеспособности опекуна (2018 г. – 1 сделка).

Кроме того, в законодательстве отсутствует норма, регулирующая возмещение расходов граждан, осуществляющих содержание в период признания гражданина недееспособным и установления опеки (в случае невозможности их получения: отсутствие доверенности, кода доступа к банковской карте). Процедура признания гражданина недееспособным

иногда занимает более шести месяцев. Следовательно, суммы его доходов накапливаются. *Как правило, данные денежные средства размещены на банковских счетах, тогда как с почтового отделения с учетом доставки на дом вопрос решается намного проще согласно правилам доставки пенсии.*

В соответствии с требованиями законодательства накопленными денежными средствами опекун может распорядиться исключительно в интересах подопечного, приобретая для него бытовую технику, оплачивая лечение, задолженность по налогам, оплате жилищно-коммунальных услуг и других имущественных обязательств, подтвержденных документально. Для получения указанных денежных средств выдается разрешение органа опеки. Затем опекуном предоставляется отчет об использовании денежных средств.

В практике работы используется еще один способ подтверждения необходимости получения указанных денежных средств: опекун должен предоставить документы о том, что весь период от признания гражданина недееспособным до установления опеки он оплачивал содержание подопечного: питание, лечение, оплата ЖКУ и т.д.

В марте 2019 г. управлением было выдано разрешение на получение суммы средств недееспособной Т. опекуну – ее сыну, студенту очного отделения, который был вынужден взять кредит в банке для оплаты задолженности по ЖКУ более 110 тыс. рублей, образовавшейся за период болезни матери, период судебных процедур и установления опеки.

В 2016-2017 гг. в судебном порядке обжалованы 2 отказа управления в сделке с недвижимостью недееспособных граждан, т.к. опекуны были намерены после продажи недвижимости недееспособного расходовать вырученные средства по своему усмотрению.

Районные суды и Алтайский краевой суд поддержали заявленные истцами требования, не приняли во внимание тот факт, что в нарушение ст. 37 Гражданского кодекса Российской Федерации денежные средства, вырученные от продажи квартир недееспособных, будут израсходованы опекунами в нарушение прав и законных интересов недееспособного без предварительного разрешения управления.

Отчет опекуна сейчас касается только финансовой составляющей, в нем не отражаются те моменты, которые касаются повседневной жизнедеятельности подопечного: обеспечение его своевременным и качественным лечением, приобщение к трудовой деятельности и т.д. Статья 36 ГК РФ обязывает опекунов заботиться о содержании своих подопечных, об обеспечении их уходом и лечением, защищать их права и интересы. Если основания, в силу которых гражданин

был признан недееспособным, отпали, опекун обязан ходатайствовать перед судом о признании подопечного дееспособным и о снятии с него опеки [8]. Имеет смысл также включать и пункт, который бы касался мнения опекуна о состоянии подопечного, отсутствия или наличия основания о признании его недееспособным или ограниченно дееспособным, что вытекает из соответствующей обязанности опекуна.

Сам недееспособный не может подавать какие-либо заявления в суд, в т.ч. жалобы на действия (бездействие) органа опеки, тогда как у опекуна есть такая возможность. Однако, как уже было отмечено, в условиях гражданского процесса такой опекун может преследовать свои имущественные интересы. Согласно ст. 46 Гражданского процессуального кодекса РФ правозащитные организации вправе осуществлять лишь действия, предусмотренные законом. Единственным правом, которым Закон наделил самого подопечного, является право согласно п. 3 ст. 24 обжаловать действия или бездействие опекуна в органы опеки. Но при этом совершенно не проработан механизм реализации данного права: порядок, сроки обжалования действий или бездействия, порядок рассмотрения жалобы и т.д.

Безусловно, те проблемы, которые были затронуты, не единственные, и проблема защиты прав недееспособных граждан требует дополнительного внимания законодателей и учёных.

Гражданское законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы опеки, нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии в свете тенденции развития международного права, усиления защиты прав и свобод недееспособных граждан, ужесточения контроля в сфере опеки над недееспособными гражданами.

Необходимо дальнейшее реформирование институтов недееспособности и опеки в соответствии с требованиями Конвенции ООН о правах инвалидов. Государство должно не формально признать конвенцию, а активно, вместе с общественными организациями воплощать в жизнь ее нормы и принципы [4].

В сознании большинства российских специалистов доминирует представление о том, что люди с нарушениями психического или интеллектуального развития должны жить в специальных (т.е. «изолированных») условиях. Однако мировая практика и соответствующий сектор правосознания развиваются в обратном направлении. Со временем органы опеки и попечительства, суды, благодаря внесенным в закон поправкам, станут требовать проведения более тщательной проверки необходимости помещения гражданина в специализированные учреждения.

Литература

1. Аргунова Ю.Н. Соответствие законодательства Российской Федерации, регулирующего права граждан с психическими расстройствами, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также рекомендациям Комитета министров Совета Европы. М.: Изд. Независимой психиатрической ассоциации России, 2009. 44 с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Российская газета. 1994. 8 дек. № 238-239.
3. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018; с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.
5. Некоторые показатели деятельности ведомства в сфере опеки и попечительства совершеннолетних недееспособных и ограниченно дееспособных граждан в 2016 году. URL: http://www.aksp.ru/news/news/20518/?sphrase_id=115293.
6. О реализации полномочий органов государственной власти Алтайского края в сфере организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству: постановление администрации Алтайского края от 12.03.2008 № 95 (утратило силу 30.06.2010). URL: https://www.altaregion22.ru/official_docs/c-2/one-119.html.
7. Об опеке и попечительстве: федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Российская газета. 2008. 30 апр. № 94.
8. Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов: постановление Правительства Алтайского края от 26.12.2017 № 480. URL: https://www.altaregion22.ru/upload/iblock/1dd/480_pp_26.12.2017.pdf.

УДК 349.235

Г.Б. Федоренко

Барнаулский юридический институт МВД России

E-mail: galgofe@mail.ru

К АНАЛИЗУ ЗАКОНОПРОЕКТА № 134447-7 ОБ ОСОБОМ РЕЖИМЕ РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ – «НЕНОРМИРОВАННОМ РАБОЧЕМ ДНЕ»

В исследовании анализируются некоторые положения законопроекта № 134447-7, заявленного на рассмотрение Государственной Думой РФ в декабре 2018 г., с точки зрения защиты либо нарушения трудовых прав работников, а также возможностей злоупотребления правами как со стороны работников, так и работодателя. Рассматриваются тенденции в правовом регулировании наемного труда иностранными государствами в отношении отказа в применении ненормированного рабочего дня как вида особого режима рабочего времени.

Ключевые слова: законопроект, работа за пределами нормы, особый режим работы, нарушение трудовых прав, злоупотребление правами, необходимость, эпизодичность.



G.B. Fedorenko

Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

E-mail: galgofe@mail.ru

ON THE ANALYSIS OF THE DRAFT LAW NO. 134447-7 ON A SPECIAL WORKING TIME REGIME – «NON-STANDARD WORK DAY»

The study analyzes some stipulations of the draft law No. 134447-7, submitted for consideration by the State Duma of the Russian Federation in December 2018, from the point of view of protecting or violating the workers' labor rights, as well as the possibilities of abuse of rights by both workers and the employer. Trends in the legal regulation of hired labor by foreign states are considered in relation to the refusal to use a non-standard working day as a type of special working time schedule.

Key words: draft law, work out of whack, special working regime, violation of labor rights, abuse of rights, necessity, episodic.

Проблемы правового регулирования ненормированного рабочего дня на протяжении последних лет достаточно активно обсуждаются не только в научной среде, но и среди практиков. Этот факт только подтверждает, что популярность данной темы отнюдь «не от хорошей жизни». Когда законодательные нормы являются размытыми и неконкретными, каждый старается истолковать их в своих интересах. Изменение правового регулирования ненормированного рабочего дня как особого режима рабочего времени назрела уже давно. Данный режим, применяемый в советское время, всё же не носил столь расширительный применительный характер, подход был достаточно единообразным, учитывая, что в большинстве случаев работодателем выступало само государство как собственник средств производства.

С момента же установления различных форм собственности на средства производства, разного уровня правового образования работодателей, рыночной экономики наличие не совсем урегулированных общественных отношений однозначно приводит к нарушению прав одной из сторон трудового правоотношения, и, конечно, в большей мере наиболее уязвленной (экономически слабой) стороны – работника.

Данное исследование посвящено не столько анализу заявленного к рассмотрению законопроекта, сколько самой проблеме применения норм, регулирующих отношения по привлечению работников к работе сверх установленной нормы рабочего времени в режиме ненормированного рабочего дня. Говоря о данном режиме рабочего дня (законодатель отнес его к особым режимам), вспоминается пусть и не научная, но достаточно подходящая к данной ситуации шутка: «Любовь придумали русские, чтобы денег не платить», то же самое можно сказать и о ненормированном рабочем дне.

Впервые законодательно данный режим был закреплен в КЗоТе РСФСР 1922 г., но даже в то время он предусматривал возможность устанавливать такой режим не всем категориям работников. Подзаконными актами такие категории определялись, в данное же время работодатель не связан никакими перечнями. Последующие КЗоТы также перенимали это законодательное положение, хотя и обстоятельства реальной действительности и характера труда изменялись. Более того, со временем куда-то отсеклось и обычное применение данного режима времени к руководящим ответственным должностям, и компенсация такого режима более высокой заработной платой, кроме дополнительных дней к отпуску. В настоящее время и простой продавец (именуемый «менеджер») может иметь такой режим работы.

В актуальной редакции данная норма предусматривает [9] при буквальном толковании, что работать

в таком режиме (за рамками нормы) могут «отдельные» работники, перечень которых (по должности) устанавливается коллективными договорами, либо соглашениями, либо просто локальными актами организации, при этом должно быть учтено мнение представительного органа работников. Итак, слово «отдельные» говорит о том, что, к сожалению многих работодателей, весь коллектив в таком режиме работать не может. Далее, «отдельные» не значит какие-то конкретные, в норме нет ни ссылки на особый характер работы, ни иных критериев указания на должности работников. Что же касается утверждения таких перечней работников абсолютно различными по порядку заключения (или принятия) правовыми актами, то вообще возникает много вопросов. Более того, работодатель может избрать более доступный для него способ: принятие локального акта, продавив, как это чаще всего происходит на практике, свое мнение.

Далее в законе указано, что работник привлекается по распоряжению работодателя, причем форма распоряжения не обозначена. В связи с этим зачастую работники задерживаются на рабочем месте просто по устному распоряжению, которое нигде не фиксируется и, соответственно, не обосновывается «необходимость», и в последующем данные факты достаточно сложно устанавливать при доказывании.

Многие исследователи неоднократно указывали на размытость и неопределенность терминов «необходимость» и «эпизодичность», на оценочный характер этих категорий указывают в пояснительной записке и разработчики законопроекта № 134447-7.

В соответствии с толковым словарем под редакцией Д.Н. Ушакова: «необходимость – крайняя надобность, обязательность, неизбежность чего-нибудь» [8]. Исходя из семантики слова, привлечение работников должно осуществляться действительно только в исключительных (крайних) случаях. Как ранее указывал в своем труде А.И. Процевский, продолжительность рабочего дня при применении режима ненормированного рабочего дня также должна определяться нормой рабочего времени, но при крайней необходимости возможна неоплачиваемая работа во внеурочное время. Если же крайней необходимости нет, то переработки следует считать незаконными [6, с. 134].

В современной же интерпретации без установления законных критериев работодатель понимает данную необходимость исходя из собственных интересов, «собственной» необходимости, а не руководствуясь объективными факторами: действительно ли это так необходимо.

Что касается значения слова «эпизодичность», то согласно толковому словарю Т.Ф. Ефремовой [1], эпизодичность подразумевает под собой «не систе-

матический; случайный», т.е. настолько редкий (как редок может быть всякий случай), что его вообще может и не произойти.

Разработчики законопроекта не предлагают дать четкое определение данных терминов, поскольку применительно к возникающим конкретным трудовым отношениям, это довольно сложно. Но предлагают эту аморфность значений преодолеть через закрепление в правовых актах организации (коллективных договорах, локальных актах), соглашениях описания обстоятельств (исключительных случаев), когда работник может быть привлечен к работе сверх нормы за рамками установленной продолжительности дня в организации. Но данное предложение, с нашей точки зрения, также недостаточно защитит права работников, т.к. и перечень должностей, и перечень случаев всё же определяется на «местечковом» уровне и может иметь достаточно широкий спектр различных вариаций, что никак, в свою очередь, не ограничит возможность применения такого режима рабочего времени.

Надо отметить, что некоторые предложения законопроекта, которые основаны на сложившейся судебной практике, все же нашли отклик и отражение в Трудовом кодексе, это положение о том, что работнику, работающему неполное рабочее время такой режим, как ненормированный рабочий день, может устанавливаться только в случае установления неполной рабочей недели [4], однако в данном случае законодатель пошёл на эти уточнения с целью не утратить смысл неполного рабочего времени, исключив возможность работодателя заполучить работника «не мытьем, так катаньем».

Предложение законопроекта дать уточнение в норме, что объем обязанностей работника должен быть исполняемым в рамках общего режима работы организации, наверно, является рациональным, учитывая все же различную правовую подготовленность работодателей, не все из которых умеют системно применять законодательные нормы.

В своей работе И.А. Костян и А.А. Бережнов [2, с. 15] отметили, что часто утвержденные работодателями перечни с ненормированным рабочим днем включают должности, по которым нормы труда (нормы выработки, времени и т.п.) с самого начала являются невозможными с точки зрения их выполнения в пределах нормального рабочего дня, тем самым создавая ситуацию неизбежности выполнения обязанностей за рамками рабочего дня без эквивалентной денежной оплаты, так работодатели могут необоснованно, но вполне себе законно экономить на своем персонале.

Также законопроект предлагает ввести запреты для установления ненормированного рабочего дня для определенных категорий работников, к ним от-

носятся беременные женщины и работники, не достигшие возраста 18 лет. Что касается беременных женщин, то в системной взаимосвязи с другими нормами, например установленный запрет привлекать беременных женщин к сверхурочным работам, представляется вполне разумным, что же касается несовершеннолетних работников, то в свете законодательного положения об обязательном сокращенном рабочем времени для данной категории работников предложенный запрет стал бы избыточной нормой.

Ограничение же переработанных часов в течение года в режиме ненормированного рабочего дня, предлагаемое разработчиками законопроекта, с указанием лимита, совпадающего с лимитом привлечения к сверхурочным работам, а также предоставление эквивалентно сверх отработанному времени дополнительных дней к отпуску практически сведут регулирование ненормированного рабочего дня к регулированию сверхурочными работами, тем самым только подтверждая ненужность данного режима при возможности заменить его иными режимами рабочего времени и уже существующими нормами о сверхурочной работе.

Что касается предложения о закреплении обязанности работодателя вести точный учет отработанного сверх нормы времени в режиме ненормированного рабочего дня, то данная обязанность (вести учет рабочего времени) работодателя закреплена в общих нормах трудового законодательства, и в данном случае также должна исполняться, а если на практике этого не происходит, то работодатель просто не исполняет прописанной ему обязанности, за что, в свою очередь, должен нести ответственность. Более того, анализ учтенных переработок объективно поможет выявить, насколько эпизодически привлекался работник к работе сверх нормы.

В новой редакции статьи 101 Трудового кодекса РФ проектом закона предлагается ввести определение ненормированного рабочего дня, где указать, что работник с данным режимом может перерабатывать не только по распоряжению работодателя, но и «с ведома и (или) согласия работодателя». Данное предложение вообще вызывает изумление, т.е. работник по собственному желанию, только уведомив работодателя, работает дополнительное время без оплаты, ввергая себя в это добровольное рабство.

В пояснительной записке, пытаюсь обосновать данное уточнение, разработчики проекта приводят пример работы юриста, который за рамками своего рабочего времени оказывается в судебном заседании, и, хотя работодатель не распорядился, ему приходится все же перерабатывать. Но в таком случае возникает простой вопрос, а почему бы юристу не установить режим работы, совпадающий с режимом работы судебных инстанций; и на тот случай, когда и суд вый-

дет за рамки своего рабочего времени, оформить это как сверхурочную работу, тем более о дате и времени судебных заседаний известно заблаговременно, либо установить режим суммированного учета рабочего времени или гибкого рабочего времени. Возможно, приведён просто не очень удачный пример.

Конечно, разработчики предлагали включить это положение с точки зрения применения всех изменений в совокупности, включая положение о предоставлении дополнительных оплачиваемых дней отпуска, эквивалентно равных отработанному сверх нормы времени. Но тогда можно говорить и о возможности злоупотребления своими правами работником, который таким образом сможет «заработать» себе дополнительные дни к отпуску, удлив его по возможности максимально, и тем самым лишив своего работодателя на длительное время определенного специалиста.

И ещё раз к вопросу о понятии «рабства»: за режимом ненормированного рабочего дня давно закрепился ярлык «современного рабства» [7, с. 95], поскольку любой неоплаченный труд отвечает признакам принудительного труда, который по принципам международного права и российского конституционного права запрещен.

Если проанализировать режим ненормированного рабочего дня с точки зрения соответствия нормам международного права, можно резюмировать, что регулирование этого режима в трудовом праве России явно противоречит Рекомендации Международной организации труда № 116, которая гласит, что «все часы, проработанные сверх нормальной продолжительности рабочего времени, должны считаться

сверхурочными, кроме тех случаев, когда согласно принятому обычаю эти часы учитываются при установлении заработной платы» [5]. Таким образом, любые переработки сверх установленной нормы должны относиться к сверхурочной работе и надлежаще компенсироваться.

Многие страны СНГ, например Республика Казахстан, которые в своих правовых системах во многом сохранили нормы прежнего союзного государства, в составе которого они ранее находились, уже отказались от ненормированного рабочего дня как особого режима, уточнив лишь, что предусмотренный лимит количества сверхурочных часов не распространяется на сотрудников, относящихся к руководящему, с повышенной ответственностью составу.

Резюмируя изложенное, хотелось бы выразить мнение, что регулирование ненормированного рабочего дня нужно не реформировать, а вообще изъять из Трудового кодекса РФ общую норму о ненормированном рабочем дне по причине изначально заложенного порока, оставив лишь в отдельных законах, регулирующих определенные виды деятельности либо государственную службу, этот особый режим рабочего времени, поименовав конкретные, по характеру работы ответственные должности, предусмотрев как компенсацию такого режима прежде всего повышенный размер оплаты труда, а также и дополнительный отпуск. Такое избранное регулирование данного правового явления возможно по аналогии с существованием норм о специальной дисциплинарной ответственности, предусмотренной лишь единичными законодательными актами, регулирующими отдельные виды деятельности.

Литература

1. Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка: в 3 т. М.: Астрель: АСТ, 2006. Т. 3.
2. Костян И.А., Бережнов А.А. Ненормированный рабочий день: вопросы реформирования трудового законодательства // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 1. С. 14-17.
3. О внесении изменений в статьи 101 и 119 Трудового кодекса Российской Федерации в части ограничения использования ненормированного рабочего дня [Электронный ресурс]: проект федерального закона РФ №134447-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 18.06.2017 № 125-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О сокращении продолжительности рабочего времени [Электронный ресурс]: рекомендация № 116 Международной организации труда. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Процевский А.И. Рабочее время и рабочий день по советскому трудовому праву. М.: Госюриздат, 1963. 182 с.
7. Розанова Е. Комментарий к статье Н. Бацвина «Анализ судебной практики по делам, связанным с работой в условиях ненормированного рабочего дня» // Трудовое право. 2012. № 10. С. 95.
8. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1938. Т. 2. 1040 с.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации. URL: <http://www.iprbookshop.ru/1251.htm>.