

# Алтайский юридический вестник

Научный журнал Барнаульского юридического института МВД России

## № 1 (5) 2014

### Главный редактор:

Андреев А.А. канд. юрид. наук

### Заместитель главного редактора:

Анохин Ю.В. д-р юрид. наук, доцент

### Ответственный за выпуск:

Казаков А.А. канд. ист. наук, доцент

### 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

Афанасьев В.С. д-р юрид. наук,  
профессор, заслуженный юрист РФ

Герасименко Ю.В. д-р юрид. наук,  
профессор, заслуженный юрист РФ

Гончаров И.В. д-р юрид. наук, профессор

Деришев Ю.В. д-р юрид. наук, профессор

Кениспаев Ж.К. д-р филос. наук, доцент

Мазунин Я.М. д-р юрид. наук, профессор

Сумачев А.В. д-р юрид. наук, доцент

Федулов Б.А. д-р пед. наук, профессор

Шарапов Р.Д. д-р юрид. наук, профессор

### Состав редакционной коллегии:

Суверов Е.В. д-р ист. наук, доцент

Богущий А.В. канд. ист. наук, доцент

Овчинникова О.Д. канд. юрид. наук

Шатилов С.П. канд. юрид. наук, доцент

Анохина С.Ю. канд. юрид. наук, доцент

Мягков А.В. канд. юрид. наук, доцент

Титаренко А.П. канд. юрид. наук, доцент

Ермакова О.В. канд. юрид. наук

Ким Д.В. д-р юрид. наук, профессор

Бойко Ю.Л. канд. юрид. наук, доцент

Яценко С.В. канд. юрид. наук

Бублик И.Г. канд. юрид. наук, доцент

Чесноков А.А. канд. юрид. наук, доцент

### Ответственный секретарь:

Жолобова Ю.С.

Корректурa, компьютерная верстка:

Ю.С. Жолобовой

Учредитель:

Барнаульский юридический институт МВД

России.

Свободная цена.

Адрес редакции:

656038, г. Барнаул, Барнаульский юридический

институт МВД России,

ул. Чкалова, 49. www.buimvd.ru

E-mail: altvest@buimvd.ru

© Барнаульский юридический институт МВД

России, 2014

Подписано в печать 18.03.2014 г. Формат 60x84/8.

Ризографирование. Усл. п.л.5.2. Тираж 104 экз.

Заказ № 301. Научно-исследовательский  
и редакционно-издательский отдел.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

*Карпов Р.А.* Воспитательный процесс среди осужденных в местах лишения свободы в Алтайской губернии (1921-1925 гг.) .....4

*Кузнецов Д.Е.* Охрана общественного порядка сотрудниками западносибирской милиции в первой половине 30-х гг. XX века .....8

*Суверов Е.В.* Образование СибУЛОНа (Сиблага) в 1929-1932 гг. .... 11

### ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Кибак И.А.* Методология социологического изучения общественного мнения о законотворческой деятельности ..... 14

*Кравченко Е.Г.* Причины модернизации правового воспитания и правовой культуры сотрудников правоохранительных органов ..... 19

*Нестерович В.Ф.* Разграничение понятия «общественность» и смежных понятий и терминов в юридической науке ..... 25

*Юнусов А.А., Кравченко Е.Г.* Проблемы ориентации правового обучения и правового воспитания в контексте профессиональной подготовки работников уголовно-исполнительной системы ..... 31

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

*Васильев Ф.П., Королева Ю.С.* Правовое положение отдела (отделения, пункта) полиции территориального органа МВД России районного уровня ..... 35

*Бачурин А.Г.* Административно-правовое регулирование порядка проведения публичных мероприятий с использованием транспортных средств ..... 41

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

*Абызов Р.М., Фризен П.Д.* О некоторых технологиях реализации антикоррупционной политики ..... 44

*Аничкин Е.С., Ботвин И.В.* Сравнительно-правовой анализ уголовного законодательства стран Европы и Российской Федерации за причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием ..... 48

---

---

<i>Пузырёва Ю.В.</i> Современная система уведомлений Интерпола как эффективная основа международного сотрудничества в борьбе с преступностью .....	53
--	----

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

<i>Кузнецова С.М.</i> Проблемы использования объяснений, полученных на стадии возбуждения уголовного дела в доказывании .....	58
<i>Олефиренко Т.Г.</i> О процессуальных полномочиях руководителя следственного органа.....	62
<i>Шатохин И.Д.</i> Конституционный контроль за оперативно-разыскной деятельностью.....	65

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

<i>Болдырев В.А.</i> Осуществление учреждением приносящей доход деятельности .....	68
<i>Гутник С.И., Теплякова А.В.</i> Об охране персональных данных в сети интернет в свете проекта Федерального закона «О регулировании российского сегмента сети интернет» .....	72
<i>Селиванов А.С.</i> К вопросу определения структуры юридической технологии проверки правоприменительного производства .....	76

# История государства и права

УДК 343.825 (571.15)

**Р.А. Карпов**

*Барнаулский юридический институт МВД России*

## ВОСПИТАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС СРЕДИ ОСУЖДЕННЫХ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ В АЛТАЙСКОЙ ГУБЕРНИИ (1921-1925 ГГ.)

*В статье рассматриваются принципы воспитания заключенных в местах лишения свободы в Алтайской губернии в начале 20-х годов прошлого века, анализируются причины неэффективности некоторых воспитательных мероприятий.*

*Ключевые слова: воспитательная работа, лагеря принудительных работ, трудовая деятельность заключенных, культурно-просветительная и учебная работа.*



**R.A. Karpov**

*Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*

## EDUCATIONAL PROCESS OF CONVICTED IN PLACES OF CONFINEMENT IN THE ALTAI PROVINCE (1921-1925)

*The article discusses the principles of education of prisoners in places of confinement in the Altai province in the early 20s of the last century, analyzes the causes of inefficiency of some educational activities.*

*Key words: educational work, forced-labor camp, labor activity of prisoners, cultural-educational and training work.*

Воспитательной работе среди заключенных отводилось значительное место во всей советской уголовно-исполнительной системе. Нормативно-правовая база воспитательной политики начинает свой отчет с 23 июля 1918 г. с постановления Народного комиссариата юстиции «О лишении свободы, как мере наказания, и о порядке отбывания такового (временная инструкция)», где было предусмотрено создание в структуре Народного комиссариата юстиции 1-го отделения по выработке воспитательно-трудовых методов и карательных мер. В его функции входила разработка методов воспитания, в числе которых указывалось профессио-

нальное обучение, общее образование и воспитание [9, с. 17].

Порядок и условия организации лагерей и содержания в них заключенных детально регламентировались Постановлением ВЦИК «О лагерях принудительных работ» (апрель 1919 г.), где предусматривалась обязательность физического труда заключенных и ставилась задача полной самоокупаемости лагерей.

На администрацию места лишения свободы возлагалась обязанность всесторонне изучать личность заключенных, их наклонности, наблюдать за их поведением на производстве и в свободное от работы время. Немаловажное значение

придавалось повышению культурного уровня заключенных, обучению их грамотности.

Пенитенциарным учреждениям Алтайской губернии не всегда хватало средств на выполнение планов воспитательной работы. Согласно циркуляру народного комиссариата юстиции № 62 от 22 апреля 1922 г. все расходы на учебно-воспитательную часть исправительно-трудовых учреждений были отнесены в счет местных средств. Однако средств систематически не хватало в связи со скудным алтайским бюджетом.

Главное управление местами заключения в письме № 62 от 23 февраля 1923 г. подчеркивало, что нередко местные власти отказывали в ассигновании на культурно-просветительную работу в местах заключения или отпускали средства в явно недостаточных размерах [5]. Это, естественно, негативно сказывалось на проведении различных мероприятий воспитательного характера.

Воспитательная программа была тесно связана с трудовой деятельностью заключенных и выражалась девизом «Через труд к исправлению». Ставилась цель приучить осужденных к систематическому труду, в короткий срок обучить какой-либо профессии, дать им тем самым возможность после освобождения из мест заключения жить полноценной жизнью. За хорошую работу заключенным могли предоставить отпуск и возможность условно-досрочного освобождения. Кроме того, на основании исправительно-трудового кодекса 1924 г. заключенным, которые проявляли особое трудолюбие, могло быть разрешено проживание на частных квартирах с обязательным условием являться в лагерь для выполнения назначенных работ [7, с. 109].

В местах лишения свободы создавались различные мастерские по изготовлению предметов народного потребления. В Алтайгубдомзаке была организована ловля рыбы на реке Оби, благодаря чему заключенные получали на обед свежую рыбу в достаточном количестве. Помимо этого, урожай, собранный с огородов, снабжал их овощами [1].

В Алтгубдомзаке функционировала пимокатная мастерская, где работали 15 человек, столярная мастерская, где трудились 6 вольнонаемных и 5 заключенных, сапожная мастерская со штатом в 18 заключенных, портмастерскую обслуживали 3 арестованных, в слесарно-кузнечной мастерской трудились 9 человек, а в типографии – 4 вольнонаемных и 8 заключенных. В 1924 г. в Алтгубдомзаке была откры-

та хлебопекарня. В бийском домзаке действовала столярная, токарно-бондарная, сапожная, кузница и слесарная мастерская, переплетная, шорная мастерская и мыловаренный завод. Губернский дом заключения имел свою сельхозферму с посевной площадью в 560 десятин. Там выращивалась пшеница, овес, картофель, гречиха, просо, горох и сено [4].

Начавшаяся в стране в 1921 г. новая экономическая политика внесла коррективы в хозяйственную деятельность в местах лишения свободы, где постепенно стали сокращаться внешние работы. Мастерские внутри лагерей, арендованные фабрики, заводы и другие предприятия вне лагеря, отведенные лагерям огороды и совхозы, артели стали осуществлять свою деятельность только на основе хозрасчета. Главное управление местами заключения сделало вывод, что: «использование труда заключенных на взятых в свою эксплуатацию заводах, фабриках и совхозах дало наиболее продуктивные результаты и оставило далеко позади все другие формы принудительных работ...» [6].

Положение об общих местах заключения в РСФСР, утвержденное постановлением НКЮ от 15 ноября 1920 г., подчеркивало, что составной частью воспитательного процесса была культурно-просветительная и учебная работа. Положение закрепило обязательность обучения в школе для всех заключенных, не достигших 50-летнего возраста. Ликвидация безграмотности среди заключенных была призвана приоритетной задачей в воспитательной работе мест заключения.

В основу деятельности учебно-воспитательной части было положено формирование у заключенных марксисткой мировоззренческой позиции. Это достигалось с помощью различных лекций, бесед, подбора определенной литературы для заключенных, рекомендаций относительно выбора книг для чтения, проведения жесткой цензурной политики.

По официальным данным ГУМЗ, в 1925 г. ежемесячно в школах грамоты обучалось от 3000 до 3600 человек, в школах для малограмотных – около 2000, а в школах повышенного типа – до 700 заключенных [11, с. 15, 31]. В Алтайгубдомзаке школу по ликвидации безграмотности посещали 743 человека [2].

Количество изучаемых дисциплин было различным и в основном зависело от квалификации учителя и наличия учебников. Основными предметами были русский язык, арифметика, начальная география и история. Проводились занятия по мировоззрению, политграмоте. Уро-

ки проводились 6 раз в неделю по 3 часа в день. В учебном процессе использовались различные учебные пособия: разрезные азбуки, буквари, учебники. Однако стоит отметить, что учебных пособий всегда не хватало.

Внешкольная работа среди заключенных включала в себя работу библиотек, деятельность различных кружков (театральных, музыкальных, лекционных, художественных), проведение лекций, бесед на заявленные темы. В Алтайгубдомзаке работали драматический и музыкальный кружки. Большой популярностью пользовался кружок физкультуры. Только в августе 1924 г. его посещали 230 человек [2].

В местах лишения свободы одной из форм культурно-просветительной деятельности была работа библиотек. Обязательность наличия библиотеки в каждом месте заключения регламентировалось Положением об общих местах заключения РСФСР 1920 г. [10]. Заключенные могли самостоятельно посещать библиотеку или заказывать книги и даже читать их в камерах.

Администрация мест заключения выписывала центральные и местные газеты и журналы. Заключенным также разрешалось за собственный счет оформить через учебно-воспитательную часть подписку на газеты и журналы.

Несмотря на это, в библиотеках алтайских мест заключения было мало книг. Так, в Алтайгубдомзаке действовала библиотека с книгофондом всего в 248 книг [2]. Книжный фонд был зачастую в неудовлетворительном состоянии. Листы у книг были грязными, изрисованными. У некоторых изданий были вырваны страницы.

Большую роль в уменьшении количества малограмотного спецконтингента играла агитация, проводимая во время спектаклей и постановок. Приобщение к искусству, знакомство с шедеврами мировых и отечественных произведений – все это значительно повышало культурный уровень заключенных. Кроме того, выступление театральных трупп, состоявших из арестованных, пополняли скудную казну алтайских пенитенциарных учреждений. Так, например, в августе 1924 г. заключенные в летнем саду барнаульского Горсовета поставили платный спектакль, который принес прибыль в размере 133 руб. 90 коп. [2].

Проводимые лекции в области агротехники серьезно расширяли кругозор находящихся в местах лишения свободы крестьян. Огромное значение для руководства уголовно-исправительных учреждений имели лекции

и диспуты на антирелигиозные темы. После прочтения лекций для усиления эффекта предлагались небольшие концертные постановки, где «артисты» потешались над православными святынями и служителями религиозного культа. Огульной критике подвергались религиозные праздники, неоднократно подчеркивалась мысль, что новому поколению «не нужны ни боги, ни черти». Присутствующим внушалось, что Бога нет, и его придумали попы и буржуи.

Снижало воспитательный момент то, что некоторые преподаватели, лекторы были сами из числа заключенных, не обладали высокими моральными качествами, не пользовались авторитетом среди своих сокамерников и зачастую являлись обыкновенными преступниками.

К тому же кадровая чехарда, низкая зарплата, грубые нарушения дисциплины и не всегда здоровый психологический климат в подразделениях алтайской пенитенциарной системы оказывали обратный эффект в воспитательной политике среди осужденных.

Вступивший в июле 1924 г. на пост начальника алтайского губернского дома заключенных И.Н. Кутанов с горечью отмечал сложившуюся тяжелейшую морально-психологическую ситуацию в коллективе: «Среди надзирателей склоки. В результате чего образовалось два враждующих лагеря. У многих сотрудников наблюдается низкая дисциплина, распушенность и расхлябанность» [3]. В качестве примера можно привести случай, произошедший в Барнаульском домзаключении в октябре 1924 г. 23-летний надзиратель В. Шенов дважды выпустил через калитку домой в город заключенного Аксенова и подследственного Сидоренко за взятку в 10 руб. В ходе разбирательств выяснилось, что В. Шенов был уже ранее судим [8].

Таким образом, воспитательный процесс, проводившийся среди осужденных в местах лишения свободы в Алтайской губернии (1921-1925 гг.), включал в себя трудовую деятельность, ликвидацию безграмотности, активизацию работы тюремной самодеятельности. Осужденным читались лекции, в основе которых была коммунистическая идеология. Но мероприятия воспитательного характера не всегда отличались своей эффективностью в связи со сложностью трудоустройства всех заключенных, недостаточного количества учебной и художественной литературы, зачастую непростыми отношениями в надзирательском коллективе и скромным финансированием всей пенитенциарной системы.

### *Литература*

1. ГААК. Ф. 531. Оп. 1. Д. 5. Л. 77.
2. ГААК. Ф. 531. Оп. 1. Д. 5. Л. 111.
3. ГААК. Ф. 531. Оп. 1. Д. 5. Л. 123.
4. ГААК. Ф. 531. Оп. 1. Д. 5. Л. 149.
5. ГАРФ. Ф. 4042. Оп. 2. Д. 5. Л. 106.
6. ГАРФ. Ф. 4042. Оп. 2. Д. 226. Л. 27.
7. Детков М.Г. Тюрьмы, лагеря и колонии России. М., 1999.
8. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 4. Оп. 1. Д. 139. Л. 94.
9. О лишении свободы, как мере наказания, и о порядке отбывания такового (временная инструкция). Постановление НКЮ от 23 июля 1918 г. // Сборник нормативных актов по советскому исправительно-трудовому праву (1917-1959). История законодательства / Сост. П.М. Лосев, Г.И. Рагулин. М.: Госиздат юридической литературы. 1959.
10. Положение об общих местах заключения РСФСР: постановление Наркомюста РСФСР от 15 ноября 1920 г.
11. Ширвиндт Е.Г. Пенитенциарное дело в РСФСР в 1924-25 гг.

УДК 351.74 (571.15)

**Д.Е. Кузнецов**

аспирант Алтайского государственного технического университета им. И.И. Ползунова

## ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА СОТРУДНИКАМИ ЗАПАДНОСИБИРСКОЙ МИЛИЦИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 30-Х ГГ. XX ВЕКА

*В статье рассматриваются вопросы, связанные с охраной общественного порядка сотрудниками советской милиции в Западной Сибири в начале 30-х годов прошлого века.*

*Ключевые слова: милиция, охрана общественного порядка, нарушение общественного порядка, профилактическая работа среди несовершеннолетних, патрулирование, бригады содействия милиции.*



**D.E. Kuznetsov**

a postgraduate student of Polzunov Altai State Technical University

## PROTECTION OF PUBLIC ORDER BY THE MILITIA OF WEST SIBERIA IN THE FIRST HALF OF THE 30S OF THE XX<sup>TH</sup> CENTURY

*The article discusses issues related to the protection of public order by officers of the Soviet militia in the West Siberia in the beginning of the 30s years of the last century.*

*Key words: militia, public order, disorderly behavior, preventive work among minors, patrolling, brigades of police assistance.*

Охрана общественного порядка является важной задачей правоохранительных органов общества в любой конкретный исторический период, однако характер и приоритеты этой деятельности определяются как «потребностями эпохи», так и поставленными перед государством целями и задачами на текущем этапе его развития.

Начало 30-х гг. прошлого века в Советском Союзе ознаменовалось переходом от новой экономической политике к так называемой «форсированной индустриализации», принципы и задачи которой были в основном изложены И.В. Сталиным в статье «Год великого перелома: к XII годовщине Октября» [8, с. 118-135], опубликованной в 1929 г. Данная политика предусматривала, помимо прочего, массовую коллективизацию сельского хозяйства, что могло быть решено лишь расширением мер репрессивного характера. Особое значение это имело для Западной Сибири, имевшей достаточно развитое производство хлеба, что было отмечено И.В. Сталиным в ходе ознакомительной поездки ещё в 1928 г.

Разжигание классовой борьбы в регионе, притеснение части населения по классовым признакам, растущая потребность в рабочих руках привели к значительному росту городского населения. Но бывшие крестьяне, пытаясь приспособиться к новым условиям, испытывали сильный стресс. Некоторые из них, так и не найдя себя в новых обстоятельствах, совершали противоправные проступки, нарушая покой советских граждан.

Одним из грубых нарушений общественного порядка являлись хулиганские выходки. Около 60% всех случаев хулиганства в Западной Сибири совершалось в состоянии алкогольного опьянения [7, с. 6]. Рост пьянства и хулиганства официально связывался с самогонварением. По производству самогона на начало 30-х гг. Сибирь занимала одно из первых мест в СССР, поэтому на борьбу с этим социальным злом были брошены все службы милиции. Ещё 2 января 1928 г. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «О мерах усиления борьбы с самогонварением» была установлена уголовная ответственность за изготовление самогона без цели сбыта,

с санкциями в виде наложения штрафов, а также привлечения к принудительному труду.

Нарушению общественного покоя в сибирских населенных пунктах способствовало и увеличение деклассированных элементов. Одним из последствий перехода к политике принудительной коллективизации было увеличение числа нищих и бродяг. О распространении этого явления свидетельствуют следующие факты. Если за первое полугодие 1931 г. в крае были выявлены 445 бродяг, то за второе – уже 1395 [1].

В связи со сложившейся ситуацией была усилена уголовная ответственность за привлечение несовершеннолетних к занятиям нищенством, проституцией, спекуляцией и т.п. За хулиганство подростков на улице ответственные за их воспитание подвергались штрафу в административном порядке.

В целях проведения профилактической работы среди несовершеннолетних в постановлении Совета Народных Комиссаров СССР и ЦК ВКП (б) от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» был обозначен перечень социально-экономических мер, направленных на определение детей-сирот в детские учреждения, усиление ответственности местных властей за воспитание подростков, а также меры борьбы с бродяжничеством несовершеннолетних. Сотрудники милиции были обязаны сообщать в партийные, профсоюзные, комсомольские организации по месту работы родителей о безнадзорности и правонарушениях детей.

В 1933 г. милицией только по крупным городам Западно-Сибирского края выявлены более 5 тыс. беспризорных, и только 4,5 тыс. были определены в детучреждения [2].

Отдел административного надзора и наружной службы сибирской милиции осуществлял надзор за практикой наложения административных взысканий милицией, за приведением в исполнение органами милиции наложенных административных взысканий, за торговлей, охотничьим и спортивным оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами, за деятельностью тиров. Кроме этого, отдел выдавал разрешения на выдачу гербовых печатей и наблюдал за пропиской пришлого населения сельсоветами.

Отделение наружной службы милиции отвечало за организацию постовой службы милиции, привлекало к охране общественного порядка сельских исполнителей, членов Осодмила, домоуправлений, охраняло телеграфные и телефонные линии, боролось с хулиганством, самогонварением, шинкарством, отвечало за благо-

устройство и санитарию в населенных пунктах, регулировало правила уличного движения и осуществляло учет аварийности, контролировало деятельность конвойной службы.

Во время проведения патрулирования часто применялись конные милицейские отряды, которые зарекомендовали себя с положительной стороны во время обеспечения порядка. Нередко один только вид милиционера, находящегося на лошади, действовал отрезвляюще для нарушителя порядка.

В 1932 г. несли службу по охране общественного порядка: отдельный кавалерийский эскадрон в г. Новосибирске, отдельный кавалерийский взвод в г. Томске, отдельный кавалерийский взвод в г. Барнауле, отдельный кавалерийский взвод в г. Калпашево, отдельный кавалерийский взвод в г. Минусинске, отдельный кавалерийский взвод в г. Сталинске, а также Хакасский отдельный кавалерийский взвод, Ойротский отдельный кавалерийский взвод, Омский отдельный кавалерийский взвод [4].

Пешие постовые милиционеры также внесли свой посильный вклад в поддержание общественного порядка. При задержании преступников особо отличились, например, постовые милиционеры Особого дивизиона наружной службы г. Новосибирска. Так, Ряховский задержал 30 воров, из них 7 вооруженных, Порохин – 35 воров, 20 хулиганов, 108 разных нарушителей общественного порядка, Гарбатов – 14 воров, 31 хулигана, 33 нарушителя общественного порядка, Леонтьев – 11 воров, 21 хулигана и 58 разных нарушителей общественного порядка [6].

Однако не всегда сотрудники милиции подходили добросовестно к выполнению своих служебных обязанностей. Младший милиционер Новосибирского РУМ РАК Тимофеев, находясь на посту по охране мельницы № 4 в мае 1932 г., сел на скамью и уснул. В это время неизвестным лицом была похищена винтовка Тимофеева с боевыми патронами. Милиционер за свою халатность был осужден на 2 года лишения свободы [3].

Члены бригад содействия милиции (бригадмилльцев) привлекались к охране общественного порядка в сибирском регионе с трудом. Привлечение бригады к постовой службе в г. Новосибирске летом 1934 г. было оценено как неудовлетворительное. Первое отделение милиции имело 20 постов, бригадмилльцы прикреплены лишь к одному посту. Во втором отделении имелся 21 пост, где бригадмилльцы были прикреплены лишь к 7 постам. Помощник началь-

ника шестого отделения г. Новосибирска Борисов заявил, что приказ о привлечении бригадмил к охране общественного порядка невыполним ввиду нежелания их осуществлять постовую службу [5].

На особом контроле у руководства сибирской милиции стояла охрана консульств иностранных государств (Германии и Японии), расположившихся в г. Новосибирске. Представителями советских правоохранительных органов делалось все возможное для охраны имущества, жизни и здоровья иностранцев, вовремя пресекались любые провокации.

В целом в первой половине 30-х гг. прошлого века, несмотря на имевшиеся недостатки в организации службы милиции, выразившиеся в грубом нарушении исполнительской дисциплины сибирскими милиционерами, слабой активности представителей различных социальных групп в деле охраны общественного порядка, проводимые мероприятия позволили достичь поставленные цели – пресечение противоправных деяний и контроль над ситуацией в населенных пунктах Западной Сибири.

### *Литература*

1. ГАНО. Ф. 47. Оп. 5. Д. 121. Л. 6.
2. ГАТО. Ф. 700. Оп. 1. Д. 17. Л. 13.
3. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 4. Оп. 1. Д. 60. Л. 109.
4. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 4. Оп. 1. Д. 179. Л. 199.
5. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 4. Оп. 1. Д. 204. Л. 61.
6. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 4. Оп. 1. Д. 220. Л. 228.
7. Рассказов Л.П. Карательные органы в процессе формирования и функционирования административно-командной системы в Советском государстве (1917-1941). Уфа, 1994.
8. Сталин И.В. Сочинения. Т. 12. М.: Государственное издательство политической литературы, 1949.

УДК 343.814 (571.15)

**Е.В. Суверов**, доктор ист. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

## ОБРАЗОВАНИЕ СИБУЛОНА (СИБЛАГА) В 1929-1932 ГГ.

*Статья посвящена ужесточению карательной политики советского государства в конце 20-х гг., что привело к увеличению численности осужденных в стране. Автор показывает, как в Советском Союзе создавалась сеть исправительно-трудовых лагерей, где с помощью труда заключенных формировалась экономическая мощь страны. В статье идет речь об одном из таких лагерей – Сибирском исправительно-трудовом лагере.*

*Ключевые слова: исправительно-трудовой лагерь, заключенные, трудовая деятельность, продовольственный паек.*

*E.V. Suverov, Ph.D. (Doctor of Historical Sciences), assistant-professor  
Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*



## FORMATION OF SIBULON (SIBLAG) IN 1929-1932

*The article is devoted to policy tightening of the Soviet state at the end of 20s, that led to increase of the number of convicted in the country. The author shows how the Soviet Union created labor camps, where with the help of prison labor formed the country's economic strength. The article tells about one of these camps – Siberian labor camp.*

*Key words: forced-labor camp, convicted, labor activity, ration.*

В июле 1929 г. СНК СССР принял постановление «Об использовании труда уголовно-заключенных», где подчеркивалось, что для полноценного развития экономической мощи страны в труднодоступных местах Сибири, Дальнего Востока и Севера необходимо использовать труд осужденных. Созданию разветвленной сети исправительно-трудовых лагерей в стране способствовала и действовавшая в то время идея перевоспитания заключенных с помощью трудовой деятельности.

Сиблаг (Сибирский исправительно-трудовой лагерь ОГПУ НКВД) был организован в 1929 г. и имел первоначальное название «Сибирское управление лагерей особого назначения (СибУЛОН) Объединенного государственного политического управления (ОГПУ)». В конце 1931 г. на базе колоний реорганизованного СибУЛОНа был создан Сибирский лагерь (Сиблаг). Его многочисленные лаготделения располагались на территории Западной и Восточной Сибири [17, с. 315].

Заключенные этого лагеря выращивали сельхозпродукцию для мест лишения свободы, строили шоссейные и железные дороги, занимались лесозаготовками, трудились на многочисленных сибирских промышленных предприятиях.

Спецпереселенцы, направляемые в бескрайние сибирские просторы, становились на учет в комендатурах по спецпоселенцам Сиблага. В Сиблаге ОГПУ в 1931-1932 гг. было создано 354 сельскохозяйственных, промышленных, лесных комендатур, на учете в которых состояли на 1 октября 1931 г. 284921 человек [3].

СибУЛОНу ОГПУ была поставлена задача строительства железной дороги Томск-Енисейск, начавшаяся еще до революционных событий 1917 г. Во время работ на Томск-Енисейской железной дороге в 1930 г. силами заключенных активно проводилась вырубка просек. Среди спецконтингента применялась плановая агитационная работа с предстоящими перед ними производственными задачами в связи со сложившейся международной обстановкой [5].

Значительно снижало выполнение намеченных планов при выполнении строительных работ недостаточное финансирование. Парторг участка Алексеев писал отчаянные телеграммы руководству Сибстройпути о том, что «положение катастрофическое, администрация Сибстройпути шлет только телеграммы, а перевода денег нет... работы срываются» [16].

Повсеместно тормозили эффективную работу плохая организация трудовой деятельности, низкокалорийная пища и формальная медицинская помощь. Например, во время строительства Томск-Енисейской железной дороги заключенные должны были приступать к работе в 5 часов утра, но из-за волокиты начинали свою трудовую деятельность лишь в 7 часов утра, что, несомненно, затрудняло выполнение производственного плана [9].

Выдаваемый паек не мог восстановить силы осужденных, направляемых на тяжелые физические работы. Для всех лагерников (кроме штрафников) устанавливалось 12 мясных и 18 рыбных дней. В дни революционных праздников разрешалось расходовать на 20% больше установленных нормой продуктов. Усиленный паек устанавливался лишь лесорубам, землекопам и сплавщикам. Штрафная норма назначалась заключенным, получившим дисциплинарное взыскание и находящимся под следствием. В августе 1930 г. при строительстве Томск-Енисейской железной дороги во 2 роте, располагавшейся в Тюнярском хуторе, штрафной ежедневный паек составлял: хлеб – 0,3 гр., крупа – 0,1 гр., масло растительное – 0,02 гр., мука – 0,1 гр., сахар – 0,01 гр., чай – 0,012 гр., соль – 0,02 гр., овощи – 0,3 гр. [10].

Скудный паек заключенных значительно сокращался из-за воровства в продовольственной службе в советских местах лишения свободы. В 1932 г. во время проверки Осиновского отделения Сиблага Западно-Сибирского края было выявлено, что приготовленная пища распределялась неравномерно, часто практиковалась система незаконных выдач по знакомству, по частным запискам и приказам. На кухне были обнаружены припрятанные в разных укромных уголках продукты, не положенные в котел: рыба – 280 кг, мука – 8 кг, мясо – 2 кг, масло растительное – 18 кг, крупа – 10 кг. В результате обыска у заведующего столовой заключенного Аршавского было найдено 2168 руб. 80 коп. и 3 кг сахара, а у повара Огурцова 84 руб. 20 коп., 2 кг масла, 7 кг сахара-рафинада и 2 консервные банки [15].

Невыносимые условия содержания заключенных были связаны и с жестоким отношением надзирательского состава к спецконтингенту. Справедливости ради следует подчеркнуть, что зачастую руководство СибУЛОНа (Сиблага) оперативно реагировало на нарушения социалистической законности, сурово наказывая своих подчиненных. Известно, например, что надзиратели военизированной охраны Мариинского отделения СибУЛОНа И.К. Березин, В.С. Ражин и С.Н. Кабанцев за систематическое пьянство, присвоение средств заключенных, угрозы огнестрельным оружием, избиение заключенных были лишены свободы: Березин – на 8 лет, Ражин – на 7 лет, Кабанцев – на 7 лет [12]. 16 мая 1930 г. в Томском отделении заключенный И.Ф. Проганов, получивший назначение на должность коменданта группы по стройке Томск-Енисейской железной дороги, на глазах у гражданского населения издевался над другими заключенными, за малейшую провинность бил плетью. Тройка ОГПУ приговорила И.Ф. Проганова к расстрелу [7].

Действующий в г. Томске госпиталь Сиблага не мог обеспечить всех нуждающихся качественным лечением. На 13 октября 1931 г. на довольствии в краевом госпитале Сиблага находились лишь 72 больных и команда слабосильных в количестве 70 человек, которых охраняли 11 вохровцев [13].

Львиная доля исправительно-трудовых лагерей Сиблага создавалась на территории Кузбасса. Из 36 установленных крупных лагерей СибУЛОНа 16 лаготделений располагались на Кузбассе [1]. Это, прежде всего, Орловско-Розовское (в составе 4 лагпунктов), Суловское (в составе 5 лагпунктов), Мариинское и Тайгинское лаготделения. Позднее были созданы Арлюкское (в составе 3 лагпунктов – поселки «Арлюк», «Шалай», «Васильевка») и Ново-Ивановское (4 лагпункта) лаготделения, а для содержания неработающих инвалидов на станции Мариинск был создан Баимский отдельный лагерный пункт (ОЛП).

Входивший в состав Осиновского отделения Сиблага НКВД по Западно-Сибирскому краю Осиновский рудник специализировался на заготовке угля для Сталинского и Магнитогорского металлургических комбинатов. Этот рудник давал лучший в СССР коксующий уголь, спекаемость которого составляла 100% [14]. Однако в шахтах этого отделения происходило частое нарушение техники безопасности со стороны заключенных. Во время работ осужденные курили, разбивали стекла шахтерских ламп и раз-

водили костры. Вызывало тревогу то, что во многих шахтах воздух был перенасыщен огнеопасной угольной пылью [6].

При Осиновском руднике функционировали сельскохозяйственные фермы, задачей которых было улучшение питания заключенных. Но плохая организация и незаинтересованность в труде осужденных приводила к большим потерям и хищениям с полей овощей.

В архивных документах встречаются упоминания об Анжеро-Судженской группе лагерей Сиблага, о рабгруппе Томского отделения административной части Управления Сиблага НКВД Западно-Сибирского края, где были сосредоточены Колторский, Лукашкинский, Мичутольский рыбные промыслы, о Нарымской роте Томского отделения Сиблага, Казанской роте Енисейского отделения Сиблага, Иркутском отделении Сиблага, Тайптурском отдельном рабочем взводе 4 Иркутского отделения, располагавшемся в с. Тайгурка, о Бийской роте, о заключенных, работавших на Новосибирском кирпичном заводе и т.д. [8, 11].

В Александровском распределителе Иркутского отделения на 4 июля 1929 г. находились 1310 человек [4]. Годом позже здесь был создан совхоз им. Дзержинского, на полях и фермах которого широко применялся труд заключенных. Известно, например, что в 1930 г. в с. Александровском находилось управление 4 отделения Сиблага ОГПУ, заключенные которого в интересах государственного треста каменноугольной промышленности Восточно-Сибирского края «Востуголь» добывали уголь в Черемховском угольном бассейне и работали на лесозаготовках.

Управление Сибирским исправительно-трудовым лагерем часто меняло место расположения, периодически переезжая из г. Новосибирска в г. Мариинск и обратно, внося некоторую сумятицу и неразбериху в деятельность Сиблага.

В начале 30-х гг. в лагерь Сиблага направлялся все более возрастающий поток уголовников и политических противников Советской власти. Чаще всего это были обычные крестьяне, осужденные по надуманным предлогам. В 1930 г. численность заключенных СИБУЛОНА составляла 24,3 тыс. человек [2].

Первым начальником СИБУЛОНА (Сиблага) был назначен кадровый сотрудник ОГПУ М.М. Чунтонов, занимавший эту должность с 1 сентября 1929 г. по 21 октября 1931 г. Потом его сменил И.М. Биксон, ветеран ГПУ, находившийся во главе лагеря вплоть до 1932 г. Руководителями практически всех звеньев сибирской пенитенциарной системы подбирались ярые сторонники Советской власти, готовые выполнить любой приказ партии.

Создание разветвленной сети СИБУЛОНА (Сиблага) в 1929-1932 гг. вписывалось в общесоюзную тенденцию по ужесточению карательной политики в стране, увеличению численности осужденных и выполнение с помощью их подневольного труда грандиозных задач, связанных с индустриализацией в СССР. Создание СИБУЛОНА (Сиблага) послужило мощным импульсом для развития сибирского региона, но привело к неоправданно высоким потерям среди заключенных в связи с тяжелейшими условиями труда, антисанитарией и плохим питанием.

### Литература

1. Бужак В. Сиблоновская зона. Кузбасс, 1999. 13 апр.
2. ГАРФ. Ф. 9414. Оп. 1. Д. 2919. Л. 5.
3. Кузнецов И.Н. Без грифа «секретно». Как это делалось. Ч. 1. Военно-политическое обозрение. URL: <http://www.belvpo.com/ru/22785.html> (дата обращения: 30.01.2013).
4. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 1а. Л. 120.
5. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 11. Л. 34 об.
6. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 100. Л. 102.
7. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 25. Л. 18.
8. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 27. Л. 2, 22.
9. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 28. Л. 18.
10. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 29. Л. 34, 35, 35 об.
11. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 31. Л. 118.
12. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 37. Л. 47.
13. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 70. Л. 8 об, 8.
14. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 100. Л. 39 об., 40.
15. ОАИ ИЦ ГУ МВД России по Новосибирской области. Ф. 22. Д. 100. Л. 107.
16. Приль Л.Н. Дорога Томск-Енисейск – путь к океану. URL: <http://cdnito.tomsk.ru/pril-l-n-putk-oceanu.htm>.
17. Система исправительно-трудовых лагерей в СССР 1923-1960 гг.: справочник. М.: Звенья, 1998.

# Государственно-правовое регулирование общественных отношений

УДК 342.53:316.653

**И.А. Кибак**, канд. психол. наук, доцент

Академия МВД Республики Беларусь

e-mail: ivankibak@list.ru

## МЕТОДОЛОГИЯ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ О ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*В статье рассматриваются объект и предмет исследования общественного мнения в законотворческой деятельности. Раскрывается эмпирическая разработка предмета исследования, которая включает три блока взаимосвязанных показателей: информационно-коммуникативного взаимодействия населения и законодательного органа; эффективности влияния потребляемой информации на формирование общественного мнения о парламентской (законотворческой) деятельности; особенностей жизнедеятельности населения и Палаты представителей как субъектов взаимодействия.*

*Ключевые слова: общественное мнение, объект и предмет исследования, парламентская (законотворческая) деятельность, депутат.*

**I.A. Kibak**, Ph.D. (Candidate of Psychological Sciences), assistant-professor

Academy of the Interior Ministry of the Republic of Belarus

e-mail: ivankibak@list.ru



## METHODOLOGY OF THE SOCIOLOGICAL STUDY OF THE PUBLIC OPINION ON THE LEGISLATIVE ACTIVITIES

*The article deals with the object and the subject of the public opinion research on the legislative activity. Empirical development of investigation's subject is examined, which includes three sets of inter-related factors: informational and communicational interaction between population and legislature; efficiency of influence of consumed information on the formation of the public opinion on the parliamentary (legislative) activity, specifics life activity of people and the House of Representatives as the subjects of interaction.*

*Key words: public opinion, object and subject of research, parliamentary (legislative) activity, deputy.*

Как и любая конкретно-социологическая и психологическая дисциплина, социология общественного мнения имеет свои ключевые понятия и категории, которые необходимо знать не только социологу, но и субъекту права законодательной деятельности (депутату).

Субъект общественного мнения (народное большинство) обладает внутренней структурой, учет которой важен в прикладных исследованиях. Элементы этой структуры – классы, социальные слои, нации, другие социальные общности и отдельные личности. В рамках этих общностей формируется

общенародное мнение, они же являются его выразителями. Включенность той или иной социальной группы в структуру субъекта общественного мнения обусловлена значимостью обсуждаемой проблемы, ее важностью для данной группы. Специфика восприятия происходящего, разница в интересах и социальном опыте отдельных выразителей общественного мнения обуславливают разнообразие реально функционирующих мнений, столкновение интересов, их борьбу и изменение в сторону согласования или поляризации разных точек зрения [3, с. 419].

Существуют тенденции, проявляющиеся в отношении населения к депутатам Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей) и в целом к парламенту, остро ставящие проблему разработки стратегических подходов к преодолению нежелательных явлений в парламентской (законотворческой) деятельности, формированию доброжелательного отношения к их депутатской работе. Таким образом, проблемное «поле» исследовательского проекта следует очерчивать областью социальных отношений различных групп и слоев населения к Палате представителей, которые проявляются в массовом сознании в виде функционирующего общественного мнения о парламентариях и результатах ее деятельности.

Объект общественного мнения – то, по поводу чего складывается общественное мнение. Чем большей степенью значимости обладает объект, сильнее затрагивает общие потребности и интересы, тем яснее выражается общественное мнение. Так, в современных условиях в центре внимания общественного мнения находятся те законопроекты, которые затрагивают прежде всего личность, её потребности, в том числе проблемы глобальные в сфере национальной безопасности (улучшение духовной составляющей, экологическая ситуация). В зависимости от сложности внутренней структуры и организации объектов общественного мнения различают мнения о фактах, событиях, явлениях и процессах, характеризующие общественное бытие [3, с. 420]. Отсюда объектом исследования выступают участники коммуникативного процесса (граждане Беларуси), теоретически условно стратифицированные:

а) по форме включенности в коммуникативный процесс: генераторы и лидеры общественного мнения – социально активная часть общества, формирующая и пропагандирующая свои общественно-политические взгляды; потребители и ретрансляторы – социальные слои и группы

граждан, в различной степени включенные в коммуникацию по поводу оценки парламентской деятельности;

б) по показателям, выступающим референтами социальных и психологических особенностей коммуникантов: эмоциональная восприимчивость (женщины – мужчины, люди творческих и нетворческих видов деятельности, молодежь – люди преклонного возраста); образованность (общая, правовая, нравственная и психологическая культура); социализация (степень усвоения социальных норм и стандартов); социальная коммуникабельность (занятое – незанятое население, с обширными или ограниченными социальными связями); степень и характер взаимодействия с палатами парламента (интенсивная, регулярная, случайная; избиратель, участники законотворческого процесса, эксперты).

Объект исследования – смоделированная генеральная совокупность индивидов, представляющая взрослое (от 18 лет) население Беларуси, занятое в основных сферах хозяйственной деятельности, а также некоторые категории незанятого населения, постоянно проживающего по месту регистрации.

Специфика объекта изучения в исследовании определяется мониторинговым характером проекта. По принципу формирования эмпирического объекта – это класс общереспубликанских исследований со строго очерченными границами конечного объекта изучения.

Для чего законодателю нужно знать, из каких групп состоит социум? Прежде всего, социальные группы – это двигатель общественного развития: без их усилий никакие изменения в обществе происходить не могут. Активность и настроение социальных субъектов определяют в той или иной степени характер, интенсивность и направленность реформ (политических, психологических, правовых, экономических, социальных).

Очевиден и другой момент: от характера социальных групп зависит не только динамика общества, но и его статика, т.е. особенности функционирования всех социальных институтов в конкретный исторический момент. Если люди как носители определенных обязанностей в рамках того или иного социального института (партия, пресса, образование, здравоохранение и т.д.) не соответствуют по духу и возможностям необходимому для решения поставленных перед ними задач уровню, то угроза кризиса встает неминуемо.

И, наконец, от того, из каких именно групп состоит общество, какие из них занимают лиди-

рующие позиции, а какие – подчиненные, от их идеологии и реальной деятельности (политическая, экономическая и др.), зависит сам тип общества, общественно-политическое и государственное устройство, полнота, характер и степень совершенности правовой базы государства. Социальные группы образуют общественно-политическую систему и являются ее основными элементами. Для тех, кто всерьез занимается большой политикой, кто берет на себя ответственность за судьбы государства, кто определяет, по каким законам предстоит жить, должен обладать познаниями в области социологии, разбираться хотя бы в основных вопросах. Ответы на более сложные вопросы дадут субъектам права, законодворцам специалисты-социологи и психологи.

Депутат должен стремиться понять, насколько принимаемое им правовое решение учитывает интересы, нужды и пожелания основных социально-политических сил, какие социальные слои и группы населения остаются «обделенными» и что именно, какая компенсация может обеспечить общественное согласие в данной ситуации. Для этого ему необходимы хорошо налаженные связи с общественностью. Одним из каналов реализации таких связей является изучение общественного мнения, специально ориентированное на потребности законодворческого процесса. По сути, речь идет о включении исследований общественного мнения в систему научного психологического обеспечения законодворчества. В условиях социально-политической нестабильности достоверное научное знание о состоянии и динамике общественного мнения и грамотное использование полученного знания в законодворческой деятельности – один из основополагающих факторов обеспечения социальной легитимации принимаемого законопроекта.

По стратегии формирования единиц наблюдения наше исследование носило выборочный характер. Единицей наблюдения выступал отдельный индивид (гражданин). Выбор единиц наблюдения осуществлялся по модели сложной, комбинированной, квотно-пропорциональной, многоступенчатой выборки со случайным отбором респондентов на последней ступени. В исследовании предусматривалась представительность (репрезентативность) генеральной совокупности в выборке по следующим показателям: а) пропорциональная представительность основных социально-профессиональных групп в общей численности взрослого населения региона; б) пропорциональная представительность

различных демографических групп (пол, возраст); в) пропорциональная представительность городского и сельского населения. Выборка осуществлялась по отбору не менее 300 единиц наблюдения в каждом из регионов Беларуси.

Содержание и направленность общественного мнения определяются его предметом. Очевидно, что предметом общественного мнения всегда и везде становятся все более и менее важные события и явления, происходящие в стране: социально-экономические условия жизни, правовые, организационные и психолого-педагогические меры борьбы с преступностью. Так как эти явления протекают в рамках законодворческой практики, каждый депутат должен осознавать свою причастность и ответственность за формирование общественного мнения в указанной сфере и нести определенную долю ответственности за его содержание и формирование.

В каждом исследовании общественного мнения, направленном на научное обеспечение законодворчества, как считает А.С. Демидов, следует так определить сам предмет изучения, предмет суждений общественного мнения, чтобы он находился в непосредственной связи со столкновением интересов, затрагиваемых готовящейся к принятию правовой новеллой [1, с. 19]. Безусловно, всем этим необходимо заниматься специалистам высочайшей категории в сфере социологии, психологии и политологии, которые, по мнению А.В. Лукашевой, должны состоять в специально созданной для этого структуре при Государственной Думе РФ. Также предполагается, что данная структура могла бы оказывать свои услуги другим высшим органам государственной власти [2, с. 32]. И все попытки отнести возникающие в процессе проведения исследований, а также обработки результатов сложности на счет некомпетентности общественного мнения – не что иное, как очевидное проявление неумения и нежелания вскрывать и познавать сущность противостоящих интересов, понимать объективную природу психолого-социальных противоречий.

Кроме того, применительно к парламентской деятельности предмет изучения предполагает рассмотрение элементов информационной и предметно-практической сторон коммуникативного процесса, оказывающего положительное или отрицательное влияние на формирование и функционирование общественного мнения о законодворческом процессе. В их числе можно выделить: общественные потребности и интересы различных социальных групп и слоев насе-

ления в обеспечении принятия эффективных и качественных законопроектов и их взгляды на парламентскую (законотворческую) деятельность; информированность различных социальных групп и слоев общества о законотворческой деятельности, событиях парламентской жизни, имеющих отношение к конкретным законам (например, к охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности); понимание населением проблем и фактов социальной действительности, правовых и управленческих решений и инноваций в парламентской (законотворческой) деятельности; взгляды на возможные пути решения конкретных социально-экономических и иных проблем для различных слоев населения путем принятия результативных законов; готовность и возможность населения участвовать в подготовке и обсуждении законопроектов и т.д.

В свою очередь, эмпирическая разработка предмета исследования позволила выделить три блока взаимосвязанных показателей.

Первый блок – показатели информационно-коммуникативного взаимодействия: деятельность социальных субъектов (население и Палаты представителей) в процессе производства, обмена и потребления информации как непосредственно в информационно-коммуникативной деятельности, так и опосредованно в предметно-практической. Центральным понятием здесь является общественное мнение о парламентской (законотворческой) деятельности, под которым в его развернутом виде понимается совокупность содержательных взглядов и формальных оценок парламентской деятельности и ее депутатов, функционирующих в массовом сознании в фиксируемом временном интервале. При этом преобладание или распространенность положительных оценок рассматривалось как позитивное общественное мнение, а отрицательных – как негативное.

Социальная информация – сведения о парламентской деятельности, получаемые населением в процессе информационно-коммуникативного или предметно-практического взаимодействия. Ее источники – социальные субъекты, производящие информацию о парламентской деятельности. Каналами информирования выступают средства передачи психолого-социальной информации о парламентской деятельности от производителя к потребителю. Отношение к потребляемой информации выражается в изменении показателей состояния субъекта в коммуникативном процессе посредством индивидуально-оценочных, сознательно избираемых

реакций на внешнее воздействие. Стереотип восприятия – упрощенное схематизированное представление (образ) субъекта, обладающий относительной устойчивостью.

Второй блок – показатели эффективности влияния потребляемой информации на формирование общественного мнения о парламентской (законотворческой) деятельности. Под эффективностью в данном исследовании понимается позитивное общественное мнение о парламентской деятельности в процессе информационно-коммуникативного воздействия или предметно-практической деятельности. Показателями ее выступают адекватность целей воздействия общественно и субъективно значимым потребностям граждан; наличие в общественном мнении (оценках парламентской деятельности) ожидаемых, планируемых показателей.

Третий блок – показатели особенностей жизнедеятельности населения и Палаты представителей как субъектов взаимодействия. К ним относятся: ресурсы обеспечения эффективного процесса взаимодействия населения и Палаты представителей – совокупность материально-технических средств, подготовленных психолого-юридических кадров, управленческих и организационных возможностей Палаты представителей для реализации субъективно значимых целей в процессе формирования общественного мнения; готовность социального субъекта к информационно-коммуникативному взаимодействию – предрасположенность населения и депутатского корпуса к взаимодействию, обеспечивающая устойчивый целенаправленный характер процесса формирования положительного общественного мнения о деятельности Палаты представителей (Парламента); социальные детерминанты субъектов коммуникации – совокупность социальных характеристик субъектов (населения и Палаты представителей), оказывающих воздействие на формирование общественного мнения о профессиональной парламентской деятельности.

В целом рассмотренные показатели очерчивают предметную область взаимодействия населения и Палаты представителей в процессе функционирования общественного мнения. В ходе развития общественное мнение проходит стадии возникновения, формирования и функционирования. Оно может формироваться как стихийно, так и сознательно. Основные способы (методы) формирования общественного мнения – убеждение, внушение, подражание и т.п., основные средства его формирования – СМИ, устная пропаганда и политическая агитация, межличностное общение

и т.д. Этапы формирования общественного мнения: зарождение индивидуальных мнений, обмен мнениями; кристаллизация общей точки зрения из множества мнений и, наконец, ее объективация, переход от отражательного к преобразующему (практическому) состоянию. В реальной жизни эти этапы часто протекают одновременно, при этом имеют место качественные скачки и взаимопереходы в развитии индивидуального, группового и общественного мнений.

Таким образом, изучить мнение населения о парламентской (законотворческой) деятельности – значит определить доминирующие в обществе социально-экономические, культурные и иные показатели и основные их образующие факторы. Очевидно, что этими показателями могут выступать социальная и коммуникативная активность людей; ценности и стандарты социального поведения; склонность к рациональному (неприемлемому) или эмоциональному поведению.

Вместе с тем нельзя ограничивать указанные показатели каким-то стандартным набором. Вероятнее всего, это динамично развивающаяся структура. Отсюда вполне понятно, что пенсионеры и молодые предприниматели – представители противоположных типов социально-культурных слоев. Первые характеризуются доминированием таких факторов формирования общественного мнения, как жесткая система ценностей и стандартов, эмпиричность и эмоциональность в основании суждений, вторые – рациональностью и прагматизмом, гибкостью отношения к социальным нормам поведения. Не случайно социально активная молодежь с высоким социальным статусом и размытой системой ценностей более критично и в то же время избирательно оценивает деятельность Палат парламента, чем люди старшего поколения с ограниченной социально-коммуникативной активностью, но с более устойчивой системой социальных стандартов.

### *Литература*

1. Демидов А.С. Общественные мнения и законотворчество // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: СГАП, 2008. № 2 (60).
2. Лукашева А.В. Общественное мнение и законотворчество. Демократия и права человека // Гражданин и право. 2001. № 1.
3. Социология: учеб. пособие для студентов вузов / под общ. ред. А.Н. Елсукова. Минск: НТООО «ТетраСистемс», 2001.

УДК 351.74

**Е.Г. Кравченко**

адъюнкт Академии ФСИН России

e-mail: lenka5771@mail.ru

## **ПРИЧИНЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВОВОГО ВОСПИТАНИЯ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

*Данная статья раскрывает проблемы модернизации правового воспитания и правовой культуры в процессе профессиональной деятельности сотрудников ОВД. В статье соотносятся понятия «модернизация», «эволюция», «реформа».*

*Ключевые слова: правовое воспитание, правовая культура, модернизация, эволюция, реформа, сотрудники правоохранительных органов.*

**E.G. Kravchenko**

a postgraduate student of Academy of the Federal Penal Service of Russia

e-mail: lenka5771@mail.ru



## **THE REASONS FOR MODERNIZATION OF LEGAL EDUCATION AND LEGAL CULTURE OF EMPLOYEES OF LAW ENFORCEMENT BODIES**

*This article reveals the problems of modernization of legal education and the legal culture in the course of professional activities of staff members. The ratio of the concepts of "modernization", "evolution", "reform".*

*Keywords: legal education, legal culture, modernization, development, reform, law enforcement officials.*

Определений понятия «модернизация» в различных источниках существует множество. Так, с точки зрения А. Крюковских, модернизация – это изменение, усовершенствование, отвечающее современным требованиям, вкусам [12, с. 258]. В словаре В. Будановой модернизация рассматривается, во-первых, как обобщающий термин, отражающий различные аспекты перехода от традиционного к индустриальному обществу, а также эволюцию самого индустриального общества, во-вторых, как изменение, усовершенствование, отвечающее современным требованиям и вкусам [5]. М.В. Зотова под модернизацией понимает процесс перехода от традиционного общества к новому, индустриальному обществу, затрагивающему все сферы жизни общества: экономическую, социальную, политическую, духовную [7, с. 160]. Существует также мнение, что модернизация – это процесс социальных изменений, влекущих за собой трансформацию традиционных обществ, уклад

жизни которых основан на вписывании всех инноваций в традицию и сохранение этой традиции, в «современные», уклад жизни которых основан на приветствии инноваций и постоянном переосмыслении традиции с позиций инноваций. По мнению С. Блэка, автора основополагающего труда «Динамика модернизации» (1966 г.), модернизация есть «процесс, посредством которого исторически эволюционировавшие институты адаптируются к быстро меняющимся функциям, что отражает беспрецедентное расширение человеческих знаний [3, с. 142].

Правовое воспитание сотрудников органов внутренних дел (далее – ОВД) – это целенаправленная деятельность всего государства, общественных организаций, отдельных граждан по усвоению профессиональных правовых ценностей и передаче юридического опыта, организованная в виде систематического воздействия на сознание и поведение сотрудника органов внутренних дел в целях формирования опреде-

ленных позитивных ценностных установок, обеспечивающих применение права на благо общества [21, с. 37].

Основной задачей деятельности правоохранительных органов является борьба с преступностью, однако сами сотрудники порой нарушают служебную дисциплину и законность. В качестве примера можно рассмотреть данные, приведенные в докладе начальника инспекции по личному составу в ГУФСИН России по Красноярскому краю за 2012 г. «О состоянии служебной дисциплины, законности и чрезвычайных происшествиях среди личного состава». Так, количество нарушений служебной дисциплины, допущенных сотрудниками учреждений ГУФСИН за 12 месяцев 2012 г., составило 1967 случаев, в том числе за недобросовестное исполнение должностных обязанностей – 1783 случая, за невыход на службу без уважительных причин – 124 случая. Следует отметить, что за аналогичный период 2011 г. сотрудниками было допущено меньше нарушений – 1421 случай, из них 105 случаев невыхода на службу [6]. Увеличение нарушений служебной дисциплины свидетельствует не только о личной недисциплинированности сотрудников, но и о неудовлетворительной профилактической работе, проводимой руководством с личным составом.

Анализ состояния служебной дисциплины среди личного состава ГУ МВД России по Самарской области за 6 месяцев 2012 г. свидетельствует о том, что мероприятия, направленные на улучшение организации воспитательной работы и укрепление дисциплины, не достигли ожидаемых результатов. Основным видом нарушения в количественном выражении является недобросовестное исполнение служебных обязанностей – 2877 дисциплинарных проступков за 2012 г. За аналогичный период предыдущего года насчитано 1706 проступков, что на 68,64% меньше.

Основными причинами нарушений служебной дисциплины и законности являются: личная недисциплинированность и низкий профессионализм личного состава, ослабление у части руководителей чувства личной ответственности за состояние и эффективность воспитательной работы с подчиненными, отсутствие системы в организации данной работы. Многие руководители по-прежнему недооценивают индивидуально-воспитательную работу с сотрудниками ОВД, утрачивая остроту восприятия негативных проявлений среди личного состава.

Служебная дисциплина в органах внутренних дел обеспечивается планомерной, стройной системой воспитательных и организационных мероприятий, неуклонно реализуемых руководителями всех уровней. Тем не менее за 6 месяцев 2012 г. за низкий уровень организации индивидуальной воспитательной работы с личным составом к дисциплинарной ответственности привлечен 71 руководитель служб и подразделений органов внутренних дел по Самарской области, что составляет 22% от общего числа привлеченных к дисциплинарной ответственности руководителей (всего в текущем году к дисциплинарной ответственности привлечено 328 руководителей), что свидетельствует о жесткой и принципиальной позиции руководства ГУ МВД России по Самарской области в отношении каждого факта нарушения дисциплины как среди руководящего, так и личного состава органов и подразделений внутренних дел области [14].

На наш взгляд, специфика рассматриваемой нами проблемы состоит в том, что при проведении реформ в правоохранительных системах мало внимания уделяется проблемам изменения (модернизации) у сотрудников уровня правового воспитания и правовой культуры. Несомненно, правовая культура личности, будучи компонентом правовой культуры общества, отражает степень и характер развития общества [17, с. 197]. Учитывая данную точку зрения, можно утверждать, что уровень правовой культуры сотрудника ОВД и правоохранительных органов в целом является показателем эволюционных изменений деятельности системы. Эта деятельность должна соответствовать прогрессивным движениям правоохранительной системы и ее культуры в сфере права, благодаря чему должно происходить постоянное правовое обогащение как сотрудника, так и системы в целом.

Эволюция – это понятие, которое возникло и получило общее признание в XIX в. Данное понятие ученые трактуют по-разному, предлагая как узкий, так и более широкий подход. В любом случае условием, без которого немислима эволюция, признается изменение. Однако не всякое изменение есть эволюция, но всякая эволюция предполагает изменение. В энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона эволюция рассматривается как вид изменения. Отличительная особенность эволюции, по мнению авторов, заключается в том, что в эволюционном процессе каждое *новое состояние по отношению к предшествующему*

мыслится как более совершенное в количественном или качественном отношении. Оно всегда сложнее, ценнее, значительнее предшествующего [11]. Как эволюционное, так и скачкообразное развитие может осуществляться по восходящей линии – от низшего к высшему и по нисходящей линии – от высшего к низшему [19, с. 194]. По мнению М. Розенталя и П. Юдина, эволюция – это «медленное, постепенное нарастание количественных изменений» [10, с. 547].

Возникает вопрос, а чем же понятие «реформа» отличается от понятия «эволюция»? Реформа (лат. преобразовываю) – преобразование, изменение, переустройство [13, с. 668] каких-либо сторон общественной жизни, не затрагивающее основ существующей социальной структуры. Как правило, реформы приводят к изменениям (более или менее прогрессивным) тех порядков, институтов или учреждений, которые уже не соответствуют реальностям данного исторического отрезка времени [7, с. 151]. Таким образом, все вышесказанное позволяет сделать следующие выводы:

1. Эволюция имеет более широкий смысл, чем реформа и затрагивает не только количественные, но и качественные изменения.

2. Эволюция напрямую связана с понятием «реформа».

3. Любая реформа должна иметь эволюционные признаки, т.е. способствовать, прежде всего, качественным изменениям тех или иных явлений.

Несомненно, анализируя множество понятий правового воспитания, особенной и важной чертой выделяется идея о том, что *только правовое воспитание способно интегрировать в сознании людей правовые идеи, нормы, принципы, представляющие ценности мировой и национальной правовой культуры* [16, с. 119]. И как цель – превращение правовых идей и требований в личные убеждения сотрудников правоохранительных органов, в частности, в норму их поведения, формирование правовой культуры и правовой активности. На наш взгляд, личные убеждения – это интеграция в сознание. Подобная интеграция возможна лишь при четко определенных формах и методах правового воспитания. Правовое воспитание – сложная многоаспектная система деятельности. Особое значение имеют ценностные ориентиры. Ценности и идеалы «вырастают» спонтанно, формируются самой жизнью, всеми окружающими обстоятельствами. Роль субъективного фактора, целенаправленной деятельности здесь хоть и важна, но она не является ведущей, а тем более един-

ственно необходимой и достаточной [1, с. 279]. «В человеке, плохо воспитанном, отвага становится грубостью, ученость – педантизмом, остроумие – плутовством, простота – неотесанностью, добродушие – лестью», – писал Д. Локк [4, с. 90]. Речь идет о воспитании человека, остро реагирующего на факты несправедливости и произвола, уважающего закон и порядок, противодействующего правонарушениям, правовому беспределу. В ходе реформирования в России произошла коренная переоценка ценностей. Сегодня она выступает составной частью поисков исторического пути становления и развития демократической России. В настоящее время все это предопределяет возрождение интереса учёных к проблеме формирования правового воспитания и связанной с этим правовой культурой.

Более того, важно учитывать, что правовое воспитание предполагает создание специального инструмента по донесению до разума и чувств каждого человека правовых ценностей, превращение их в личные убеждения и внутренний ориентир поведения. Понятие «разум» определяется в словаре русского языка С.И. Ожегова как «высшая ступень познавательной деятельности человека, способность логически и творчески мыслить, ум, интеллект, в противоположность чувству» [13, с. 643]. Поэтому очень важно при «ходьбе к высшей ступени познавательной деятельности сотрудников» не ошибиться в выборе форм и методов правового воспитания.

В научных источниках выделяют различные формы воспитания, но к основным, на наш взгляд, можно отнести следующие:

1. Правовое обучение. 28 апреля 2011 г. Д. Медведевым были приняты «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» [15], в которых определены принципы, основные направления и содержание государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Данный документ является в определенном смысле программой.

2. Юридическая практика (правоприменительная деятельность). Здесь необходимо учитывать глубокое знание и понимание правовых норм и принципов, используемых в процессе правоприменения. В юридической практике сотрудников нормы морали, нравственности далеко не всегда являются достаточно сильными регуляторами. Это обусловлено спецификой профессии. Признание тех или иных правовых цен-

ностей в качестве ориентиров профессиональной деятельности в юридической практике как одной из форм правового воспитания сотрудников обуславливается рядом необходимых качеств, отражающих содержание социального сознания сотрудника правоохранительных органов, таких как справедливость, честь, совесть, чувство долга, порядочность, профессионализм, объективность, достоинство, здравый смысл, толерантность, патриотизм и т.д.

В добавление к вышесказанному хотелось бы привести высказывание М.С. Строговича: «Громадное значение имеет строжайшее соблюдение и правильное применение норм нравственности в отправлении правосудия, в судопроизводстве, в работе судебных, прокурорских и следственных органов. Раскрытие преступления и изобличение преступника, применение к нему заслуженного и справедливого наказания, перевоспитание и исправление совершившего преступление лица и возвращение его на путь честной жизни – в этой деятельности заложен громадный моральный потенциал, она связана с жизненными интересами общества и личности... Осуществление органами правосудия своих полномочий затрагивает сферу прав граждан и сопровождается применением к тем или иным лицам мер государственного принуждения. От исхода расследования и разрешения уголовных дел зависят доброе имя; честь и достоинство гражданина, его свобода, благополучие его семьи. Эта деятельность опирается как на юридические, так и на нравственные основания. Меры борьбы с преступностью в широком плане, меры, принимаемые при расследовании и разрешении судом уголовных дел, должны соответствовать не только требованиям законности, но и требованиям нравственности. Законная и нравственная цель, стоящая перед органами суда, прокуратуры и следствия, может и должна достигаться законными и нравственными средствами» [2, с. 205; 18, с. 85].

3. Самовоспитание сотрудников, которое включает учет личного опыта, самообразование, собственный анализ правовых явлений с учетом развития правовой системы в государстве, искоренение правового нигилизма.

Нравственно-правовые критерии, предъявляемые к сотруднику правоохранительных органов, нашли свое отражение в так называемой «модели юриста». На данную тему И.А. Ильин писал так: «Государственная служба требует большой идеи, чистых рук и жертвенного служения. Вот поэтому необходимо высказывать, доказывать и жизненно прививать воззрение,

что государственная деятельность требует не ловкого проходимца, не хитрящего интригана, но человека с нравственно-сильным характером. Она требует высокой волевой, моральной, образовательной и профессиональной квалификации. Это дело совсем не общедоступное, не дилетантское, не уличное» [8, с. 492]. Хотелось бы также обратить внимание на слова великого русского писателя Л.Н. Толстого, который писал: «Офицер должен быть примером не только физического здоровья, ловкости, выносливости и силы, не только умственного развития и знаний, но и духовных качеств, и офицерский мундир должен быть синонимом не человека грубого, бесшабашного, невежественного, невоспитанного, а синонимом порядочности во всех отношениях: воспитанности, просвещенности, чистоты, утонченности и, вместе с тем, всяческой силы и мужества» [20].

Акцентируя внимание на необходимости качественных изменений в правовом воспитании сотрудников, привитии им в процессе воспитания различных правовых и этических ценностей, необходимо учитывать также и роль правовой культуры сотрудников. В юридической литературе часто встречается определение правовой культуры сотрудников правоохранительных органов как особой разновидности правовой субкультуры.

Правовую субкультуру сотрудников, по мнению Е.А. Коновой, конституируют следующие факторы: 1) тесные связи в подразделениях ОВД, создающие особую целостность; 2) опора на закон; 3) единство правовых и нравственных сторон; 4) силовой аспект деятельности; 5) опасный характер работы [9].

Сегодняшний уровень правовой культуры сотрудников правоохранительных органов можно, на наш взгляд, назвать низким. Это связано с тем, что сотрудники в процессе несения службы подвержены частым контактам с гражданами, обладающими нигилистическим правосознанием. Специфика правовой культуры сотрудников органов внутренних дел также определяется их функциональным статусом, т.к. сотрудники в своей деятельности руководствуются государственными интересами и действуют от имени государства, одновременно с этим признавая права и свободы каждого человека и гражданина в качестве наивысшей ценности. Таким образом, правовая культура сотрудников характеризуется своей противоречивостью: ценностные установки и ориентации, обусловленные социально-правовой активностью, переплетаются с

правовым нигилизмом и правовым идеализмом общества.

Низкая правовая культура сотрудников отрицательно влияет на состояние служебной деятельности, дисциплины, соблюдение правопорядка и законности, влечет за собой рост коррупции и снижение авторитета органов внутренних дел в обществе.

Правовая культура сотрудников ОВД динамична и статична одновременно. Она находится в постоянной динамике, изменяясь в зависимости от времени и среды, в которой правовая деятельность юристов находит свое отражение. К примеру, правовая культура работников правоохранительных органов начала XX в. будет коренным образом отличаться от правовой культуры сотрудников правоохранительных органов конца XX в. Правовая культура постоянно изменяется, от поколения к поколению приобретая новые и утрачивая старые ценности, стереотипы, ориентации, смысловые аксиомы. Однако в правовой сфере, как ни в какой другой, существует необходимость в постоянстве, стабильности в осуществлении правовой практики и правосудия. Именно в этом проявляется консервативный или статический характер правовой культуры.

Основными причинами необходимости модернизации и эволюции правового воспитания и правовой культуры сотрудников правоохранительных органов, на наш взгляд, являются:

- изменение формы государственного устройства России, переход от тоталитарного режима к демократическому;
- провозглашение России как правового государства;
- существенные изменения социальной структуры общества в результате социально-экономических преобразований;
- смещение ценностной иерархии в юридическом мировоззрении россиян в результате проведения различных реформ в государстве;
- изменение иерархии ценностей, зачастую игнорирование юридических обязанностей в качестве правовой ценности;
- изменения в системе и подходе к сознательному получению профессионального образования;
- низкий уровень правовой грамотности сотрудников;
- упрощенность института самообразования и самовоспитания личности;
- недостаточный уровень исторического воспитания сотрудников правоохранительных органов.

### Литература

1. Бабаев В.К. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2003.
2. Бойков А.Д. Уголовное судопроизводство и судебная этика: курс советского уголовного процесса: общая часть. М., 1989.
3. Большая актуальная политическая энциклопедия / под общ. ред. А. Белякова, О. Матвейчева. М.: Эксмо, 2009.
4. Борохов Э. Энциклопедия афоризмов: Мысль в слове. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003.
5. Буданова В. История мировых цивилизаций. Словарь обязательных терминов и понятий. URL: [interpretive.ru/dictionary/396](http://interpretive.ru/dictionary/396) (дата обращения: 15.05.2012).
6. Доклад начальника инспекции по личному составу ГУФСИН России по Красноярскому краю «О состоянии служебной дисциплины, законности и чрезвычайных происшествий среди личного состава за 2012 год». URL: [apu-fsin.ru/.../102012.pdf](http://apu-fsin.ru/.../102012.pdf) (дата обращения: 28.10.2012).
7. Зотова М.В. Отечественная история в терминах и понятиях: учеб. пособие. М.: МГУП, 2002.
8. Ильин И.А. Собрание сочинений в десяти томах. Т. 7. М., 1998.
9. Конова Е.А. Формирование правовой субкультуры сотрудников ОВД в современной России: автореф. дис. ... канд. филос. наук. URL: <http://www.dissercat.com/content/formirovanie-pravovoi-subkultury-sotrudnikov-ovd-v-sovremennoi-rossii>.
10. Краткий философский словарь / под ред. М. Розенталя, П. Юдина. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955.
11. Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. В современной орфографии. URL: <http://slovari.yandex.ru/~книги/Брокгауз%20и%20Ефрон/>.
12. Крюковских А. Словарь исторических терминов. М.: ЛИТА, 1998.
13. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: ООО «Издательство Оникс», 2006.

14. О состоянии служебной дисциплины среди личного состава органов и подразделений внутренних дел Самарской области в 1-ом полугодии 2012 г. URL: <http://63.mvd.ru/gumvd/action/tekushaya/polugod12> (дата обращения: 21.01.2014).

15. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан URL: <http://www.rg.ru/2011/07/14/pravosoznanie-dok.html> (дата обращения: 18.07.2012).

16. Петров М.И. Основы государства и права: учебное пособие для вузов. М.: Экзамен, 2005.

17. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: НОРМА, 2001.

18. Проблемы судебной этики / под ред. М.С. Строговича. М.: Наука, 1974.

19. Словарь-справочник по обществоведению и основам Советского государства и права: пособие для учащихся / сост. Н.С. Чернавин. М.: Просвещение, 1985.

20. Толстой Л.Н. Жизненные задачи русского офицера. URL: [http://artofwar.ru/k/kamenew\\_anatolij\\_iwanowich/zhiznennye\\_zadachiruskogooficera.shtml](http://artofwar.ru/k/kamenew_anatolij_iwanowich/zhiznennye_zadachiruskogooficera.shtml).

21. Хорольский В.В. Проблемы воспитания в образовательных учреждениях вузов МВД России // Юридическое образование и наука. 2006. № 1.

УДК 342.57:340.113

**В.Ф. Нестерович**, канд. юрид. наук

Луганский государственный университет внутренних дел им. Э.А. Дидоренко (Украина)  
e-mail: [wnester@ukr.net](mailto:wnester@ukr.net)

## **РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ОБЩЕСТВЕННОСТЬ» И СМЕЖНЫХ ПОНЯТИЙ И ТЕРМИНОВ В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ**

*Наряду с понятием «общественность» употребляются также понятия «представители общественности», «все заинтересованные лица», «граждане», «общественные организации», «общественные институты», «широкие слои населения» и «народ». Это в свою очередь приводит к терминологической путанице, усложняется теоретико-правовая идентификация общественности. В данной статье осуществляется разграничение понятия «общественность» и смежных понятий и терминов в юридической науке.*

*Ключевые слова: общественность, граждане, общественные организации, общественные институты, широкие слои населения, народ.*



**V.F. Nesterovich**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)

Lugansk State University of the Interior by E.A. Didorenko (Ukraine)  
e-mail: [wnester@ukr.net](mailto:wnester@ukr.net)

## **DEMARCATIION OF THE NOTION PUBLIC AND RELATED CONCEPTS AND TERMS IN LAW SCIENCE**

*Along with the term "public" are used such concepts as "public representatives", "all interested persons", "citizens", "civil society organizations", "public institutions", "general public" and "people". This in turn leads to terminological confusion, and complicates theoretical legal identity to the public. This article demarcates the notion "public" and related concepts and terms in legal science.*

*Key words: public, citizens, non-governmental organizations, public institutions, general public, people.*

Гражданин как индивидуальный участник общественных отношений не может эффективно противостоять государству в лице организованных и структурированных государственно-властных институтов. Для этого интересы граждан также должны иметь сплоченный, оформленный и конституционно гарантированный характер. Поэтому крайне важным является четкое юридическое определение общественности в конституционном праве, поскольку от этого в целом зависит ее инициативность и действенность в процессе разработки и принятия нормативно-правовых актов.

Актуальности выбранного научного направления придает то, что для обозначения общественности в юридической литературе исполь-

зуется достаточно широкий синонимический ряд терминов. В частности, учеными и экспертами наряду с понятием «общественность» употребляются такие понятия, как «представители общественности», «все заинтересованные лица», «граждане», «общественные организации», «общественные институты», «широкие слои населения» и «народ». Это в свою очередь приводит к терминологической путанице, в связи с чем усложняется теоретико-правовая идентификация общественности. Поэтому сегодня возникла практическая необходимость в разграничении понятия «общественность» и смежных понятий и терминов в юридической науке, что и является целью данной статьи. Для этого приведем дефиниции каждого из вышеназван-

ных понятий, которые встречаются в научных и нормативно-правовых источниках, путем их сопоставления и сравнения с понятием «общественность».

В отечественной юридической энциклопедии «общественность» корреспондируется с социально активной частью общества, которая на добровольных началах участвует в общественно-политической жизни страны. Для общественности характерны потребность в общении, ориентация на коллективную деятельность, приоритет общественных интересов перед индивидуальными, активное выражение своей общественной позиции и т.д. Важной сферой деятельности общественности является ее участие в государственно-правовых мероприятиях [19, с. 640]. Сущностной чертой общественности, согласно Конвенции о доступе информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, ратифицированной Законом Украины от 6 июля 1999 г. № 832-XIV, является охват этим понятием как физических, так и юридических лиц [6].

Наряду с категорией «общественность» также используется и категория «представители общественности». Представитель, согласно Большому толковому словарю украинского языка, является лицом, представляющим кого-либо, действующим по чьему-то поручению, от имени кого-то, выражая чьи-то интересы [3, с. 1211]. В контексте предмета этого научного исследования представителями общественности являются лица, представляющие общественность, выражающие ее интересы и действующие в соответствии с ними.

То есть в данном случае понятие «представители общественности» является более узким по содержанию, чем понятие «общественность». Безусловно, в определенном контексте его можно употреблять для обозначения лиц, оказывающих влияние на принятие нормативно-правовых актов. Однако если вести речь об общих принципах категориально-понятийного аппарата оказания влияния на принятие нормативно-правовых актов, то использование понятия «представители общественности» приводит к необоснованному сужению субъекта осуществления такого влияния. Дело в том, что участниками влияния на принятие нормативно-правовых актов, особенно при опосредованных его формах, являются не только лица, представляющие интересы социально активной части общества, в целом эта социальная активная часть общества и является субъектом влияния.

Понятие «все заинтересованные лица», несмотря на то, что используется в некоторых научных источниках, в целом не получило своего определения в украинской науке конституционного права. Для установления дефиниции этого понятия сначала рассмотрим категорию «интерес», которая трактуется Современным словарем украинского языка следующим образом: 1) иметь значение, важно, особое внимание к чему-либо; 2) интерес, значимость; 3) потребности; 4) выгода, польза. С целью установления носителя интереса украинский ученый Т. Сивак предлагает выделить в структуре интереса следующие основные элементы: а) необходимость удовлетворения потребности; б) возможность удовлетворения потребности, предполагает наличие условий и средств ее удовлетворения; в) целенаправленную деятельность, предполагает осознание необходимости удовлетворения потребностей и возможностей их удовлетворения [13, с. 89].

Итак, исходя из вышеизложенного, предлагаем интерпретировать понятие «все заинтересованные лица» как совокупность лиц, стремления которых обусловлены собственными потребностями, выгодами и воплощаются в целенаправленную деятельность с целью их удовлетворения. Самым большим недостатком этого понятия является его размытость и охват чрезвычайно большого круга субъектов влияния, поскольку под его понимание подпадают также органы публичной власти, которые всегда имеют свой отраслевой интерес в принятии того или иного нормативно-правового акта. Конечно, последние могут и должны реализовать свой интерес при принятии нормативно-правовых актов, но только в пределах четко предусмотренных законодательством полномочий. Например, реализовать его как субъекта права внесения на рассмотрение проекта нормативно-правового акта, субъекта его принятия или отклонения и т.д. Поэтому действующее законодательство запрещает осуществлять органам публичной власти какое-либо влияние на принятие нормативно-правовых актов, квалифицируя это как коррупционные деяния и другие правонарушения, связанные с коррупцией. Поэтому употребление понятия «все заинтересованные лица» для обозначения влияния на принятие нормативно-правовых актов считаем не совсем корректным и точным.

«Граждане» в юридической науке – это физические лица, правовой статус которых обусловлен их принадлежностью к гражданству определенного государства [2, с. 141]. Безусловно-

но, гражданство является той конституционно-правовой предпосылкой, которая предоставляет человеку, имеющему статус гражданина, возможность в полной мере участвовать во всех сферах общественно-политической жизни государства. Гражданские, политические, социально-экономические и культурные права и свободы предоставляются в полном объеме только физическим лицам, имеющим гражданство. Вместе с тем субъектом влияния на принятие нормативно-правовых актов могут быть не только граждане, а также иностранцы и лица без гражданства. Кроме того, юридические лица частного права – не менее важные участники влияния, и они не могут быть исключены из этого процесса. Поэтому использование категории «граждане» для обозначения влияния на принятие нормативно-правовых актов существенно ограничивает его проявления в современном демократическом обществе и не позволяет в полной мере раскрыть субъектный состав влияния на принятие нормативно-правовых актов.

Общественная организация в соответствии с Законом Украины «Об общественных объединениях» от 22 марта 2012 г. № 4572-VI является общественным объединением, учредителями и членами (участниками) которого являются физические лица. При этом общественным объединением в соответствии с настоящим Законом является добровольное объединение физических лиц и/или юридических лиц частного права для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных, в частности экономических, социальных, культурных, экологических и других интересов [9].

«Общественная организация», по мнению украинского ученого В. Кравчук, это совокупность добровольных, общественно полезных, устойчивых и сознательно скоординированных для достижения общей цели социальных связей и отношений между индивидами, которые объединяются для совместного удовлетворения своих потребностей и интересов. Общественная организация является главным связующим звеном между государством и обществом в рамках единого правового поля [8, с. 4-5]. Другой украинский ученый А. Ващук определяет понятие «общественная организация» как негосударственное, некоммерческое, добровольное объединение граждан, создаваемое ими для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения социальных, культурных и других интересов в порядке, предусмотренном Консти-

туцией, законами и нормами этих объединений [1, с. 2].

Анализ теоретического материала позволяет заключить, что понятие «общественная организация» уже давно является устойчивым самостоятельным юридическим термином в науке конституционного права и ни в коем случае не может быть тождественным понятию «общественность», несмотря на имеющуюся близость этих терминов. Кроме того, если употреблять понятие «общественная организация» в контексте обозначения влияния на принятие нормативно-правовых актов, то это приведет к существенному сужению его участников. В таком случае без внимания останутся другие не менее важные субъекты оказания воздействия на принятие нормативно-правовых актов – граждане, инициативные группы граждан, органы самоорганизации граждан, политические партии, которые не вошли в парламент, религиозные организации, благотворительные фонды, общественные союзы, независимые средства массовой информации и т.д.

Следующим понятием, анализируемым в нашей статье, является понятие «общественные институты» или более употребительное в правовых актах Украины и их проектах «институты гражданского общества». Так, проект Закона Украины «О гражданском обществе в Украине», который был опубликован в газете «Голос Украины» еще в 2002 г., институты гражданского общества определяет как негосударственные юридические лица (предприятия, учреждения, организации), являющиеся субъектами конституционного права и призванные обеспечить духовное, интеллектуальное и социальное развитие человека, а также защиту его достоинства, свободы и основных (конституционных) прав [10, с. 10-11].

Концепция содействия органами исполнительной власти развитию гражданского общества, утвержденная распоряжением Кабинета Министров Украины от 21 ноября 2007 г. № 1035-р, к институтам гражданского общества относит общественные организации, профессиональные и творческие союзы, организации работодателей, благотворительные организации, религиозные организации, негосударственные средства массовой информации и другие непредпринимательские общества и учреждения [11]. В Решении Конституционного Суда Украины от 13 декабря 2001 г. № 18-рп/2001 по делу о молодежных организациях отмечается, что составной частью институтов гражданского общества являются разнообразные объединения

граждан, представляющие определенные идеологические и другие взгляды, интересы различных социальных групп и индивидов [12].

Сложность понятия «институты гражданского общества», как справедливо отмечает украинский ученый В.Федоренко, состоит в том, что оно является достаточно распространенным и имеет несколько значений. Под этим понятием понимают субъекта, который в процессе своей деятельности формирует общественные отношения, направленные на утверждение гражданского общества; институт, объединяющий в своем составе нормы конституционного и других отраслей права, регулирующие общественные отношения в соответствующей сфере и выступающие составляющими элементами многомерной системы конституционного права Украины. Кроме того, «институты гражданского общества» – это обобщающее название для всех упорядоченных и структурированных проявлений гражданского общества. Все эти подходы заслуживают внимания, но ни один из них не обладает монополией на истину [15, с. 76].

Таким образом, содержание понятия «институты гражданского общества» включает в себя только коллективные субъекты конституционного права – общественные организации, профессиональные и творческие союзы, организации работодателей, благотворительные организации, религиозные организации, негосударственные средства массовой информации и другие непредпринимательские общества и учреждения. Вне этого понятия остаются физические лица – граждане, иностранцы и лица без гражданства, которые также являются важными субъектами оказания влияния на принятие нормативно-правовых актов. Поэтому использование понятия «институты гражданского общества» не позволяет охватить им весь субъектный состав влияния на принятие нормативно-правовых актов.

Под «широкими слоями населения» принято понимать совокупность людей, образующих определенный общественный класс или социальные группы [14, с. 103, 522]. На наш взгляд, данное понятие является скорее демографической, чем правовой категорией. Кроме того, это понятие представляется довольно размытым и абстрактным, что в свою очередь не позволит точно идентифицировать и обозначить субъектов влияния на принятие нормативно-правовых актов. На основании этого видим целесообразным не использовать в юридических источниках понятие «широкие слои населения» для обозна-

чения субъектного состава влияния на принятие нормативно-правовых актов.

Понятие «народ» в отечественной юридической науке понимается как совокупность всех граждан, которая образует политическую общность, положенную в основу существования государства [2, с. 141]. В частности, Конституция Украины в преамбуле определяет, что Украинский народ – это граждане Украины всех национальностей [7]. В Докладе Комиссии Конституционной Ассамблеи по вопросам осуществления народовластия «Относительно понимания и реализации конституционных положений «власть народа» обращается внимание на то, что понятие «народ» не воспринимается наукой конституционного права как народ, который по аналогии можно представить как сумму граждан, его составляющих, а вместе с этим народный суверенитет также не представляет совокупность суверенитетов граждан. По этой причине, продолжается в Докладе, научные выводы подтверждают абстрактность содержания дефиниции «народ», «народные массы», а иногда «народ» имеет локальное понимание и употребляется как «население», «общество» (как территориальная община) [4].

Главной проблематикой юридического определения понятия «народ» является наличие нескольких соображений, которые вкладываются в его значение, не только в научных, но и в нормативно-правовых источниках. В частности, авторы Комментария к Конституции Украины обращают внимание, что в широком смысле понятие «народ» соответствует определению «совокупность граждан Украины», поэтому по содержанию оно совпадает с понятием «Украинский народ». В отношениях с суверенной властью «народ» отождествляется с избирательным корпусом и означает совокупность граждан Украины с активными избирательными правами. Поэтому конституционная концепция народа базируется на равенстве граждан в отношениях с властью [5, с. 34-35].

Несомненно, понятие «народ» является одной из ключевых категорий конституционного права. Так, в соответствии с ч. 2 и ч. 3 ст. 5 Конституции Украины, носителем суверенитета и единственным источником власти является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Право определять и изменять конституционный строй в Украине принадлежит исключительно народу и не может быть узурпировано государ-

ством, его органами или должностными лицами [7].

В то же время понятие «народ», даже если его рассматривать сквозь призму всех соображений, которые являются в науке конституционного права, включает в себя только узкую категорию физических лиц – граждан Украины всех национальностей, оставляя при этом за пределами его понимания другие категории физических лиц – иностранцев и апатридов, а также юридических лиц частного права, которые имеют свои интересы и пытаются их представить при принятии нормативно-правовых актов. Поэтому использование этого понятия для обозначения субъектов влияния на принятие нормативно-правовых актов, с нашей точки зрения, не позволит точно и объемно отразить субъектный состав влияния на принятие нормативно-правовых актов.

Таким образом, рассмотренные выше понятия близки по содержанию, но различны по значению. Поэтому употребление их как синонимичных является недопустимым в юридической науке в целом и науке конституционного права в частности. Наиболее удачным из всех этих понятий, на наш взгляд, является именно понятие «общественность». В его пользу можно привести ряд следующих аргументов:

- Во-первых, понятие «общественность» позволяет достаточно точно идентифицировать и обозначить субъектов влияния на принятие нормативно-правовых актов за счет охвата этим понятием всего субъектного состава влияния на принятие нормативно-правовых актов, включая в него как физические, так и юридические лица частного права.

- Во-вторых, понятие «общественность» является устоявшейся категорией в международно-правовых актах. Кроме того, это понятие уже давно вошло в украинское официальное пространство и достаточно широко используется в украинских правовых актах, в частности, и для обозначения субъектов влияния на принятие нормативно-правовых актов.

- В-третьих, понятие «общественность» является довольно лаконичным термином, поскольку смысловую конструкцию этой категории образует только одно понятие, в отличие от других категорий, которые рассматривались выше по тексту, состоящие из двух слов – «представители общественности», «общественные организации», «общественные институты», или даже трех слов – «все заинтересованные лица», «широкие слои населения».

### Литература

1. Ващук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2004.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ "Видавництво Юридична думка", 2007.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. Ред. В.Т. Бусел. К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001.
4. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя Конституційної Асамблеї щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу». URL: <http://www.president.gov.ua/news/25762.html>.
5. Коментар до Конституції України. – Друге видання, випр. й допов. / В.Ф. Опришко (гол. ред. кол.); Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 1998.
6. Конвенція про доступ інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: ратифікована Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV // Офіційний вісник України. 2010. № 3. Ст. 1191.
7. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Кравчук В.М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти): автореф. дис... канд. юрид. наук. Київ. нац. ун-т внутр. справ. К., 2008.
9. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Офіційний вісник України. 2012. № 30. Ст. 26.
10. Про громадянське суспільство в Україні: Проект Закону України; автор О. Мучнік // Газета «Голос України». 2002. № 187.

11. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1035-р // Офіційний вісник України. 2007. № 89. Ст. 3284.

12. Рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2001 року № 18-рп/2001 у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) // Офіційний вісник України. 2001. № 51. Ст. 2310.

13. Сивак Т.В. Багатозначність категорії «інтерес» у державному управлінні // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. Збірник наукових праць. 2011. №1 (4).

14. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. Х.: ВД «ШКОЛА», 2006.

15. Федоренко В.Л., Кагляк Я.О. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2009. № 4-5.

16. Юридична енциклопедія / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького / ред. Ю.С. Шемшученко. Т. 1: А-Г. К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998.

УДК 343.83:378.634

**А.А. Юнусов**, доктор юрид. наук, профессор

Академия ФСИН России

**Е.Г. Кравченко**

адъюнкт Академии ФСИН России

e-mail: lenka5771@mail.ru

## **ПРОБЛЕМЫ ОРИЕНТАЦИИ ПРАВОВОГО ОБУЧЕНИЯ И ПРАВОВОГО ВОСПИТАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ РАБОТНИКОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

*В статье раскрываются проблемы воздействия правового воспитания и правовой культуры на процесс подготовки сотрудников уголовно-исполнительной системы. Под правовым воспитанием сотрудников органов внутренних дел понимается целенаправленная деятельность руководителей, сотрудников воспитательных подразделений, наставников и других субъектов воспитательного процесса по формированию у них правосознания.*

*Ключевые слова: правовое воспитание, правовая культура, профессиональная подготовка.*

**A.A. Yunusov**, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor

Academy of the Federal Penal Service of Russia

**E.G. Kravchenko**

a postgraduate student of Academy of the Federal Penal Service of Russia

e-mail: lenka5771@mail.ru



## **ORIENTATION PROBLEMS OF LEGAL TRAINING AND LEGAL EDUCATION WITHIN THE CONTEXT OF PROFESSIONAL TRAINING OF STAFF OF PENAL SYSTEM**

*The article reveals the problems of the impact of legal education and legal culture on the process of preparation of employees of the penal system. The legal education of employees of internal Affairs is understood as a purposeful activity of heads, employees of educational divisions, mentors and other subjects of educational process on formation of legal consciousness.*

*Keywords: legal education, legal culture, professional training.*

В современных условиях развития всех сфер жизни российского общества особую актуальность приобретает задача формирования гражданственности, патриотизма, ответственности за судьбы нашей страны, что обуславливает необходимость разработки педагогических и воспитательных аспектов профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов, включая Федеральную службу исполнения наказаний (ФСИН) России, и на этой основе – реализации воспитательной составляющей их профессиональной деятельности.

При раскрытии проблем ориентации правового обучения и правового воспитания в контек-

сте профессиональной подготовки работников уголовно-исполнительной системы считаем необходимым обратить внимание на формы и методы работы руководителей органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (далее УИС) по правовому воспитанию сотрудников. Наиболее широкое распространение, по мнению В.Я. Кикотя, получили следующие формы и методы деятельности руководителей по правовому воспитанию сотрудников [3]:

– *личная ответственность руководителей различных уровней за состояние правоприменительной практики в подразделении, правовую воспитанность подчиненных, орга-*

**низацию профессионально-правового воспитания.** Цель, которую должны преследовать при этом руководители, заключается в том, чтобы имеющимися у них средствами обеспечить требуемое соблюдение каждым сотрудником... порядка и правил, установленных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, присягой сотрудника органов внутренних дел [10], приказами ФСИН России и другими нормативными правовыми актами;

– **личный пример руководителя.** Данный метод является одним из важнейших в работе руководителя, несущего персональную ответственность за положение дел в органе (подразделении) внутренних дел, за воспитание и обучение подчиненных, укрепление законности и дисциплины. По тому, как сам начальник выполняет правовые нормы и требования, касающиеся управления органом (подразделением), организации прохождения службы сотрудниками, снабжения их необходимым довольствием, выполняет приказы и указания, соблюдает законность, подчиненные во многом судят не только о правомерности его действий, но и убеждаются в необходимости соблюдения уставных положений, вырабатывают в себе уважение к норме, закону, нетерпимость к любого рода отклонениям от установленных требований;

– **использование возможностей занятий по специальной, общественно-государственной и профессионально-психологической подготовке, государственно-правовому информированию** [8]. Необходимо, на наш взгляд, исключить формальный подход к вышеуказанным видам подготовки, который зачастую сводится к конспектированию информации и сдаче зачетов. При оценивании знаний по служебной подготовке «положительным» результатом считается количественный признак. При составлении тестов допускаются неточности. Все это приводит к искажению оценки уровня знаний по служебной подготовке.

Целесообразно проводить занятия по служебной подготовке, встречи и конференции личного состава по вопросам укрепления законности не только в присутствии руководящего состава органов и подразделений внутренних дел, но и совместно с представителями местной администрации, ученых-юристов, работников прокуратуры, суда, налоговой инспекции, таможенной службы и т.д.

В любых формах учебно-воспитательного процесса следует прививать сотрудникам уважение к закону, разъяснять требования норм административного, уголовного и уголовно-

процессуального законодательства, предусматривающего ответственность сотрудников органов внутренних дел за совершение проступков и преступлений, раскрывать содержание норм служебной дисциплины [10];

– **пропаганда высокопрофессионального исполнения служебных обязанностей.** Большую роль в правовом воспитании сотрудников играет демонстрация результатов деятельности сотрудников, отмеченных государственными наградами, их смелых и решительных поступков, умелых и эффективных действий в борьбе с преступниками. Для этого можно использовать стенную и многотиражную печать, средства массовой информации;

– **использование института наставничества** [9]. В вопросах правовой подготовки наставники молодых сотрудников могут быть хорошими помощниками начальнику. При этом очень важен разный по форме и систематический контроль со стороны руководителей за выполнением подчиненными своих служебных обязанностей и мероприятий, предусмотренных планом индивидуальной подготовки.

Правосознание сотрудников, уровень их правовой культуры во многом зависит от состояния государственной защиты сотрудников правоохранительных органов. Особое внимание следует уделять вопросам социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, ставших инвалидами, получивших ранения, а также семьям погибших сотрудников. Важное значение в этом вопросе имеет Федеральный закон Российской Федерации от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11]. Руководителям важно добиваться выполнения предусмотренных нормативными правовыми актами норм и гарантий социальной, правовой и физической защиты сотрудников УИС.

На ориентацию в правовом обучении и правовом воспитании сотрудников УИС оказывает воздействие комплекс разнонаправленных факторов. Е.Б. Кониченко выделяет две большие группы факторов: внесистемные (общесоциальные) и внутрисистемные, действующие в рамках пенитенциарной системы. Кроме того, основыва-

ясь на различных критериях, можно указать экономические, духовно-идеологические, организационные, правовые и неправовые факторы [4].

С.А. Софронова разделяет все факторы, определяющие состояние правовой культуры сотрудников пенитенциарной системы, на факторы положительного и отрицательного действия. К первым она относит: качество законодательства, нормы которого реализуются в процессе пенитенциарной деятельности, а также правовой статус сотрудников; учет научно обоснованных критериев эффективности правоприменения; научную организацию труда сотрудников; материально-техническое обеспечение правоприменительного процесса в пенитенциарной системе. Как отрицательные факторы исследователь рассматривает углубляющуюся социальную деформацию населения и массовую маргинализацию социальной среды; снижение уровня общей культуры населения и нравственности в обществе; деформацию правового сознания; падение престижа пенитенциарной деятельности. Особое место среди отрицательно действующих факторов занимают экономические и организационные: недостаточное финансирование пенитенциарной системы, законодательная нестабильность, состояние «постоянной реформы», утрата у населения доверия к правоохранительным органам [13, с. 25-36].

Следует отметить, что из известных и описанных в науке форм деформации профессионального правосознания сотрудникам пенитенциарной системы свойственны все без исключения, хотя и в различной степени.

Наиболее мягкой формой искажения правосознания является правовой инфантилизм – недостаточность правовых знаний, умений и навыков. Он свойственен, прежде всего, молодым сотрудникам, стаж службы которых не превышает трех-пяти лет, и может быть обусловлен перегрузками, стрессами и нехваткой рабочего времени. В основном они возникают из-за недостатка профессионального опыта; неэффективного стиля управления учреждением; отсутствия постановки четких служебных задач; совмещения различных служебных функций; отсутствия системы взаимопомощи и т.п. [12, с. 60].

Правовой идеализм – особый вид деформации, предполагающий переоценку, идеализацию права. Последствием такого отношения к праву, при котором в качестве единственно возможного средства разрешения любых проблем рассматривается только закон (по принципу: «примем закон – и проблемы нет»), становится разочарование в силе закона, утрата доверия к нему [5, с. 269-274].

Падение престижа профессии, недостаток квалифицированных кадров, ошибки при проведении кадровой работы ведут к тому, что на службу в пенитенциарную систему приходят сотрудники с низким уровнем правовой культуры, проявляющейся иногда в форме правового нигилизма (негативно-отрицательного, неуважительного отношения к праву, законам, правопорядку) [5, с. 261]. Основными формами нигилизма как деформации профессиональной правовой культуры сотрудника, следуя определению С.А. Софроновой, считаем умышленные нарушения действующего законодательства и непреднамеренные ошибки. В основе деформации, как правило, имеет место субъективное отношение сотрудника к своим профессиональным обязанностям. В первом случае очевиден противоправный умысел, во втором – ненадлежащее исполнение в профессиональной деятельности требований закона по причине правового дилетантизма, правовой необязательности, отсутствия навыков правовой деятельности, индифферентного отношения к праву, его незнание. Нигилистическое отношение проявляется в восприятии закона как помехи в осуществлении профессиональной деятельности, в игнорировании требований права, в отсутствии понятия законности, в отрицании социальной ценности права. Следствием и порождением профессионального нигилизма является как минимум утрата понятия «чести мундира», а как максимум – правовое перерождение [13, с. 25-36].

На личном уровне правовой нигилизм может возникать как результат неудовлетворенности субъекта своим социально-правовым статусом, неадекватным, по его мнению, собственным потенциальным возможностям [2, с. 20]. Благоприятной почвой для развития правового нигилизма в среде сотрудников пенитенциарной системы является безнаказанность, подмена законности целесообразностью.

Рассматривая вопрос повышения уровня правового воспитания и правовой культуры сотрудников, одним из важных моментов следует считать применение на практике Кодекса этики и служебного поведения сотрудников УИС (далее – Кодекс) [7], который определяет основные принципы и правила служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих, рекомендательные этические правила служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих. По сути, Кодекс является профессионально-нравственным руководством, обращенным к сознанию и совести сотрудника.

Правовую культуру сотрудников можно оценивать по количественным и качественным показателям. Приказом Минюста РФ от 05.09.2006 № 283 «Об утверждении Инструкции о присвоении квалификационных категорий сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» определяется уровень правовых знаний сотрудников [6]. Но совершенно отсутствует критерий определения практических результатов деятельности сотрудника. Цель правового обучения и воспитания – результат в практической деятельности. По мнению Н.Н. Барановского и В.М. Демина, в разработанных методических рекомендациях приоритет направлен на достижение знаний, а не умений в практической деятельности [1]. Как справедливо считает С.А. Софронова, требуется изменить как сами критерии оценки уровня профессиональной правовой культуры сотрудников УИС, так и способы определения ее фактического состояния [13, с. 25-36].

Подводя итоги проводимого исследования в вопросах правового обучения и правового воспитания сотрудников, хотелось бы отметить обострение проблемы преемственности содержания разных уровней и ступеней профессиональной подготовки сотрудников УИС. Содержательный аспект непрерывного образования должен содействовать поступательному движению педагогического процесса, а для этого необходимо иметь четкое представление о конечной цели в предполагаемом результате данного процесса. Варианты могут быть различными, но важно, чтобы существовала система организационно-педагогических условий, мотивирующая личность руководителя УИС, преподавателя на непрерывное повышение профессиональной квалификации и развитие профессиональной компетентности.

### Литература

1. Барановский Н.Н., Демин В.М. Методические рекомендации «Квалификационные требования к сотрудникам основных служб уголовно-исполнительной системы». М., 2006.
2. Волинская О.В. Правовой нигилизм следователя (к вопросу о детерминантах уголовно-процессуальных ошибок и нарушений) // Российский следователь. 2006. № 7.
3. Воспитательная работа с личным составом в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: учебник / под общ. ред. В.Я. Кикотя. М.: ЦОКР МВД РФ, 2009. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/174/13518>.
4. Кониченко Е.Б. Правовая культура сотрудников пенитенциарной системы в современном российском обществе (общеправовой анализ) / автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2005. URL: <http://www.lawlibrary.ru/disser2018065.html>.
5. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004.
6. Об утверждении Инструкции о присвоении квалификационных категорий сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы: приказ Минюста РФ от 05.09.2006 № 283 (ред. от 31.05.2011). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc>.
7. Об утверждении кодекса этики и служебного поведения сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих уголовно-исполнительной системы: приказ ФСИН России от 11.01.2012. № 5. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc>.
8. Об утверждении Наставления по организации профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 июня 2009 г. № 490. URL: <http://www.rg.ru/2009/08/27/militsionery-dok.html>.
9. Об утверждении Положения об организации наставничества в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 24.12.2008 № 1139 (ред. от 06.07.2010). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc>.
10. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 № 4202-1 (ред. от 21.11.2011, с изм. от 30.12.2012). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121918>.
11. О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2013/01/11/socgarantii -dok.html>.
12. Сачков А.Н. О сущности деформаций правосознания сотрудников правоохранительных органов. Логика и содержание профессиональной правовой культуры мировых судей // Российская юстиция. 2009. № 3.

13. Софронова С.А. Правовая культура и критерии оценки ее уровня у сотрудников УИС // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2012. № 2.

# Административное право и административный процесс

УДК 351.745

**Ф.П. Васильев**, доктор юрид. наук, доцент, член Российской академии юридических наук  
e-mail: [vasilev17@mail.ru](mailto:vasilev17@mail.ru)

**Ю.С. Королева**

отдел полиции №1 УМВД России по г. Барнаулу  
e-mail: [Yulehka84@mail.ru](mailto:Yulehka84@mail.ru)

## ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОТДЕЛА (ОТДЕЛЕНИЯ, ПУНКТА) ПОЛИЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ РАЙОННОГО УРОВНЯ

*Статья посвящена организации и работе отдела полиции территориального органа МВД России районного уровня.*

*Ключевые слова: безопасность, закон, МВД, охрана, организация, отдел, отделение, общественный, правопорядок, полиция, РТОВД, субъект, территориальный, управление.*

**F.P. Vasilyev**, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor,  
Member of the Russian academy of juridical sciences

e-mail: [vasilev17@mail.ru](mailto:vasilev17@mail.ru)

**J.S. Koroleva**

Police department №1 of the Interior of Russia of Barnaul

e-mail: [Yulehka84@mail.ru](mailto:Yulehka84@mail.ru)



## LEGAL STATUS OF THE DEPARTMENT (OFFICE) OF THE LOCAL POLICE AUTHORITIES OF REGIONAL LEVEL

*The article is devoted to the organization and work of the department of the local police authorities of regional level.*

*Key words: safety, law, Interior of Russia, security, organization, department, office, public, order, police, RTOVD, subject, territorial department.*

В целях повышения эффективности деятельности МВД России по защите прав и свобод человека и гражданина, для совершенствования деятельности отделов (отделений, пунктов) полиции территориальных органов МВД России на районном уровне (далее – территориальный орган низового уровня или ТОВД), приближения деятельности отделений полиции к населению и в связи с принятием ФЗ от 07.02.2011

«О полиции» Президентом России были изданы значимые Указы, в частности Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации». В 2011-2013 гг. были внесены существенные изменения и дополнения в действующие НПА, регламентирующие деятельность ОВД (полиции). Это, прежде всего, Указы Президента РФ от 01.03.2011 № 250 «Вопросы организации по-

лиции» [2], нормы которого распространяются на все виды (уровни) территориальных ОВД и от 01.03.2011 № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации».

В последующем, во исполнение президентских требований Министром внутренних дел РФ (далее – Министр) издан ряд приказов. В частности, приказ МВД России от 10.07.2013 № 535 «Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа МВД России на районном уровне» (далее – территориальные ОВД по субъектам РФ или ТОВД по субъектам РФ); приказ МВД России от 21.04.2011 № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе МВД России на районном уровне». При этом приказ от 10.07.2013 № 535 обязывает дополнительно руководителей ТОВД по субъектам РФ обеспечить приведение подчиненными территориальными ОВД на районном уровне положений об отделах (отделениях, пунктах) полиции в соответствие с названным приказом.

Типовое положение определяет основные полномочия и организацию деятельности территориального органа полиции территориального органа МВД России на районном уровне (далее – территориальный орган или ТОВД). Действие данного документа распространяется на отделы (отделения, пункты) полиции, входящие в состав управлений, отделов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям (включая отделы (отделения, пункты) полиции, входящие в состав УВД по административным округам Главного управления МВД России по г. Москве, УВД по г. Сочи Главного управления МВД России по Краснодарскому краю)), управлений, отделов МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям.

Данный территориальный ОВД является структурным подразделением территориального органа МВД России на районном уровне, реализующим задачи и полномочия органов внутренних дел РФ (полиции) (далее – органы внутренних дел) на территории муниципального образования (поселения или части внутригородской территории) (далее – территория обслуживания). Границы территории обслуживания отдела (отделения, пункта) полиции определяются правовым актом руководителя соответствующего территориального органа МВД России на региональном уровне.

Основными направлениями деятельности отдела (отделения, пункта) полиции являются: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; контроль за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия; осуществление в пределах компетенции экспертно-криминалистической деятельности.

Данный ТОВД в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, ФЗ от 7.02.2011 № 3 «О полиции» [4], иными ФЗ, актами Президента и Правительства России, законами соответствующего субъекта РФ по вопросам ООП и обеспечения общественной безопасности, изданными НПА МВД России, правовыми актами соответствующих территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях, а также положением об отделе (отделении, пункте) полиции. При этом свою деятельность осуществляет во взаимодействии со структурными подразделениями территориального органа МВД России на районном уровне, другими ОВД, структурными подразделениями соответствующих территориальных органов ФОИВ, а при решении совместных задач отдел (отделение, пункт) полиции обеспечивает взаимодействие с органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Деятельность данного территориального органа является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ. Он создается, реорганизуется и ликвидируется в порядке, установленном НПА МВД России.

Министр в Типовом положении определил полномочия данных категорий ТОВД (полиции). Так, отдел (отделение, пункт) полиции, реализуя на территории обслуживания следующие задачи и полномочия ОВД (полиции):

осуществляет прием и регистрацию (в том числе в электронной форме) заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях<sup>1</sup>; своевре-

<sup>1</sup> По мнению авторов, с учетом происходящих событий, роста миграции иностранных граждан применение

менно принимает по ним меры; осуществляет оказание первой помощи лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует;

обеспечивает незамедлительное прибытие сотрудников ОВД (СОГ) на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, а также пресечение ими противоправных деяний, устранение угроз безопасности граждан и общественной безопасности, документирование обстоятельств совершения правонарушения, обстоятельств происшествия, сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия; осуществляет проведение государственной дактилоскопической и геномной регистрации; выполнение возложенных на ОВД обязанностей в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов;

обеспечивает совместно с органами местного самоуправления безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках и в других общественных местах городов и иных населенных пунктов; обеспечивает совместно с представителями органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок, оказывает содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых (публичных) мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий;

участвует в соответствии с НПА МВД России в осуществлении контроля за соблюдением гражданами РФ и должностными лицами госорганов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций порядка

ограничений, запретов в процессе осуществления обеспечения правопорядка в рамках международных норм в типовых положениях следовало указать отдельным абзацем, что руководители ТОВД районных уровней (всех категорий), а также следственных подразделений и дознания при осуществлении тех или иных правоприменительных функций в отношении иностранных граждан (и юрлиц) должны руководствоваться совместным приказом МВД РФ № 786, Минюста РФ № 310, ФСБ РФ № 470, ФСО РФ № 454, ФСКН РФ № 333, ФТС РФ 971 от 06.10.2006 «Об утверждении Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола».

регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах страны, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленного порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в России, въезда (выезда) в Россию и транзитного проезда через территорию страны<sup>1</sup>; реализации региональных программ, законов соответствующего субъекта РФ в области ООП и обеспечения общественной безопасности, а также в пределах своей компетенции в разработке и реализации муниципальных программ; в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории страны или на территории субъекта РФ, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой госсистемы предупреждения и ликвидации ЧС; территориальной обороне РФ.

Кроме того, ТОВД:

принимает меры по идентификации лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе, а также меры по идентификации неопознанных трупов; разрабатывает и принимает меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению; участвует в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвует в пропаганде правовых знаний – правового воспитания<sup>2</sup>; реализует меры по выполнению мероприятий по ГО, повышению устойчивости работы отдела (отделения, пункта) полиции в условиях военного времени и

<sup>1</sup> По мнению авторов, в названных типовых положениях Министерством не учитывается Положение об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, утвержденное постановлением Правительства России от 13 ноября 2012 г. № 1162. Ибо пункты типовых положений обязывают полицию исполнять не свойственные ей функции, т.к. миграционно-регистрационные вопросы возложены на территориальные органы ФМС России, а в задачи полиции должно входить оказание содействия. При этом также слабо учтены нормы Указа Президента России от 15.01.2013 № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы».

<sup>2</sup> Тем более Президентом России 04.05.2011 г. утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (Российская газета, № 151, 14.07.2011). Данный документ как МВД России, так и его территориальными органами не учитывается (в изданных НПА 2012-2013 гг.).

при возникновении ЧС в мирное время; организует прием граждан, своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный срок; информирует выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на территории обслуживания, а также соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования;

оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка; депутатам законодательных (представительных) органов госвласти, депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на должность Президента России, зарегистрированным кандидатам в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

осуществляет оперативно-разыскную деятельность; розыск лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего конфискации; дознание по уголовным делам; контроль в области оборота оружия; содержание задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых ОВД, лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также их охрану и конвоирование; экспертно-криминалистическую деятельность; производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции ОВД (полиции); обеспечивает исполнение административных наказаний; контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом запретов и ограничений, а также участвует в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым

назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно; осуществляет иные полномочия ОВД (полиции) в соответствии с федеральными законами, актами Президента и Правительства России, нормативными правовыми актами МВД России, а также правовыми актами соответствующих территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях.

В целях реализации своих полномочий данный территориальный ОВД имеет право:

запрашивать и получать от государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций документы, справочные и другие материалы, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к его компетенции; участвовать в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности ОВД на территории обслуживания; применять электронные формы приема и регистрации документов, уведомления о ходе оказания госуслуг, а также электронные формы взаимодействия с государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями;

использовать возможности органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций; в своей деятельности информсистемы, системы связи и передачи данных, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру; достижения в области науки и техники, современные технологии и информационные системы.

Министр также определил организационную деятельность данных категорий ТОВД. В частности, территориальный орган возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем соответствующего территориального органа МВД России на региональном уровне (за исключением отделов МВД России по районам г. Москвы, ОМВД России по городскому округу Троицк г. Москвы). Он осуществляет руководство территориальным отделением полиции на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на отдел задач. Он имеет двух заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности руководителем соответствующего территориального органа МВД России на региональном уровне.

Организационное построение (структура), должностной и численный состав данной кате-

гории ОВД определяется штатным расписанием территориального органа МВД России на районном уровне, утвержденным руководителем соответствующего территориального органа МВД России на региональном уровне.

Начальник отдела (отделения, пункта) полиции:

организует деятельность данного территориального органа, планирование и координацию деятельности его структурных подразделений на территории обслуживания, докладывает руководителю соответствующего территориального органа МВД России на районном уровне о результатах осуществления своих полномочий; распределяет обязанности между своими заместителями; делегирует часть предоставленных ему организационно-распорядительных полномочий своим заместителям (не распространяется на пункт полиции); утверждает положения о структурных подразделениях ТОВД;

обеспечивает соблюдение законности при осуществлении сотрудниками отдела оперативно-служебной деятельности; организует и осуществляет контроль над законностью решений и действий должностных лиц ОВД; требований и нормативов по инженерно-техническому укреплению объектов, используемых отделом, их антитеррористической защищенности; а также обеспечивает в части, касающейся ОВД (полиции), реализацию мероприятий, предусмотренных федеральными, региональными, местными и ведомственными целевыми программами, а также организует рациональное использование результатов, полученных в ходе реализации этих программ;

вносит в соответствующий территориальный орган МВД России на районном уровне предложения о назначении на должность и освобождении от должности своих заместителей (не распространяется на пункт полиции), а также других руководителей (начальников), должности которых входят в номенклатуру территориального органа МВД России на районном уровне;

организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию в ТОВД; ведет прием граждан; рассматривает предложения, заявления и жалобы по вопросам деятельности ТОВД, принимает по ним необходимые меры.

Несомненно, руководители данного уровня территориального органа также обязаны совершенствоваться в области организации ООП и обеспечения безопасности. Об этом отмечает

в своих трудах первый заместитель начальника ГУОООП МВД России А.В. Мельников. По его мнению, они связаны с пересмотром ряда государственных вопросов в области обеспечения безопасности на местах [1, с. 65-67]; изменения миграционной политики (контрольно-надзорные функции); территориальных делений прежних районных (горрайорганов) ОВД и их организационных вопросов, в области обеспечения правопорядка [3, с. 96-99]; пересмотра районных территориальных ОВД (далее – РТОВД).

Руководитель территориального ОВД проводит работу по отбору, расстановке, воспитанию и профессиональной подготовке сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, работников отдела (отделения, пункта) полиции; организует и осуществляет морально-психологическое обеспечение оперативно-служебной деятельности территориального органа; реализует меры, направленные на охрану и укрепление здоровья сотрудников, федеральных ГГС, работников ТОВД;

осуществляет информирование населения, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций о деятельности отдела территориального органа, а также обеспечивает в установленном НПА МВД России порядке отчеты УУП о результатах работы перед гражданами, проживающими на обслуживаемом ими административном участке (нескольких административных участках); полномочия руководителя органа дознания и органа, осуществляющего ОРД; другие полномочия в соответствии с законодательством РФ, законами соответствующего субъекта РФ по вопросам ООП и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах его компетенции, НПА МВД России, а также НПА соответствующих территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях.

Вопросы делопроизводства и мероприятия по режиму секретности и электронные переписки должны осуществляются в особом порядке. При этом следует учитывать не только НПА МВД в данной области, но и постановление Правительства от 15.06.2009 № 477 (в ред. от 07.09.2011 № 751) «Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», утвержденные приказом Росархива от 23.12.2009 № 76 «Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (и в ОВД РФ).

### *Литература*

1. Васильев Ф.П., Дугенец А.С., Дашко М.Н., Мельников А.В. Вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности в современной России // Административное право и процесс. 2012. № 3.
2. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации от 01.03.2011. № 248 (с изм. и доп. от 29.08.2013 г.) // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.
3. Мельников А. В. Научно-теоретический взгляд на деятельность территориальных органов внутренних дел районных уровней // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 4 (25).
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

УДК 351.754.5

**А.Г. Бачурин**

*Барнаулский юридический институт МВД России*

*(адъюнкт Санкт-Петербургского университета России)*

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ**

*В статье проводится анализ действующего законодательства, регламентирующего порядок проведения публичных мероприятий с использованием транспортных средств. Раскрываются отдельные аспекты правоприменения. Предлагаются научно обоснованные рекомендации по совершенствованию существующей нормативной правовой базы.*

*Ключевые слова: административно-правовое регулирование, публичные мероприятия, транспортные средства, автопробег.*



**A.G. Bachurin**

*Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*

*(a postgraduate student of Saint-Petersburg University of the Interior of Russia)*

## **ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR HOLDING PUBLIC ASSEMBLIES WITH THE USE OF VEHICLES**

*The article gives the analysis of the current legislation regulating the procedure for holding public assemblies with the use of vehicles, discloses some aspects of enforcement. The article provides scientifically grounded recommendations for improvement of the existing normative legal base.*

*Key words: administrative and legal regulation, public assemblies, vehicles, motor rally.*

Становление и развитие гражданского общества напрямую связано с высокой политической активностью в государстве. Базируется данный процесс на конституционном праве граждан проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвигание требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культур-

ной жизни страны и вопросам внешней политики [4].

Федеральный закон от 19.06.2004 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» № 54-ФЗ (далее – ФЗ № 54), закрепляя понятие публичного мероприятия, называет и формы её проведения, а именно: митинг, демонстрация, шествие, пикетирование либо различное сочетание указанных форм. Закон также предусматривает использование транспортных средств в ходе проведения публичного мероприятия, и именно в этой области возникает ряд проблем правоприменения.

Протестные акции с использованием автотранспорта в России – частое общественное явление. Средства массовой информации пестрят сообщениями о подобных акциях. В 2008 г. многотысячная акция протеста автомобилистов в г. Владивостоке, протестующих против подня-

тия пошлин на ввозные автомобили, вызвала транспортный коллапс в городе [7].

С 2009 г. Федерация Автовладельцев России устраивает ежемесячные акции протеста против высоких цен на топливо и транспортного налога. 24 сентября 2011 г. в акциях протеста приняли участие автовладельцы из 70 городов от Владивостока до Калининграда, общее количество участников было оценено в 4000 человек в сотнях автомобилей [6]. 25 декабря 2013 г. проводилась всероссийская акция протеста автовладельцев против высоких цен на топливо, в которой приняли участие тысячи автолюбителей по всей стране [11].

Самостоятельные акции протеста с использованием автотранспорта проводят различные общественные организации, такие как «ТИГР» (Товарищество Инициативных Граждан России), «Общество Синих Ведерок» и многие другие.

Все указанные акции проводятся путем автопробега, т.е. согласованного передвижения на автотранспорте по определенному маршруту, с использованием средств наглядной агитации, звуковых сигналов и т.д. Но именно подобная форма проведения публичных акций не нашла своего четкого отражения в профильном законе.

Собрание, митинг и пикетирование как формы проведения публичного мероприятия, согласно требованиям ФЗ № 54, проводятся без продвижения их участников, в определенном месте. Шествие предполагает пешее передвижение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к какому-либо проблеме. Единственная форма публичного мероприятия, имеющая на первый взгляд схожесть с автопробегом, – это демонстрация. Демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации. В законе способ передвижения граждан во время проведения демонстрации не указан, но для этого следует прибегнуть к толкованию норм права, обратившись к словарям и научному мнению.

Толковый словарь Ефремовой трактует демонстрацию как массовое шествие, как публичное выражение общественно-политических настроений [8].

Согласно Большому энциклопедическому словарю, «демонстрация (от лат. demonstratio – показывание) – шествие и другие формы массового выражения общественных настроений» [10].

В Словаре иностранных слов «демонстрация – выражение требований, солидарности или протеста путём устройства массовых шествий» [10].

С точки зрения Д.В. Шутько, демонстрация – форма организованного выражения не только коллективного, но и индивидуального мнения по любому вопросу общественной и государственной жизни [2, с. 272]. Л.А. Нудненко считает, что демонстрация – это публичное выражение группой людей общественно-политических настроений с использованием во время шествия плакатов, транспарантов и иных наглядных средств [3, с. 64].

Исходя из изложенного, можно констатировать, что в качестве способа передвижения граждан при демонстрации будет являться пешее передвижение. Следовательно, использование автомобилей для передвижения всех участников публичной акции не предусмотрено, что фактически выводит автопробег из правовых рамок и представляет как форму публичного мероприятия, не предусмотренную законом.

Данный вывод подтверждается тем, что уведомительный порядок проведения публичного мероприятия предусматривает соответствующее уведомление, которое подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При этом в уведомлении обязательно указывается её форма. Возникает вопрос, какая форма публичного мероприятия будет указана, например, организатором акции автовладельцев? Соответственно, уведомление будет считаться поданным с нарушением закона, что повлечет его недействительность и, как следствие, незаконность проведения самого публичного мероприятия.

Пример подобной правовой коллизии имел место в г. Кемерово, где уведомление о проведении публичного мероприятия Кемеровского представительства Федерации Автовладельцев России (ФАР) было отклонено в связи с тем, что заявка на его проведение была оформлена ненадлежащим образом [5].

Аналогичная ситуация имела место в г. Ижевске, где инициативной группе автомобилистов России было разрешено в проведении митинга, а в проведении автопробега отказано [6].

Как правило, автомобилисты – участники подобных несогласованных акций протеста – привлекаются к административной ответствен-

ности, что вызывает недовольство граждан, которые подобным образом пытаются реализовать своё право проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование мирно, без оружия.

Мы считаем, что выходом из создавшегося положения будет своевременное изменение действующего законодательства, в частности, путем внесения изменений в ФЗ № 54. Мы предлагаем закрепить еще одну форму проведения публичного мероприятия – «автопробег» в следующей формулировке: «Автопробег – передвижение граждан на транспортных средствах по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам

с одновременным использованием средств наглядной агитации».

Завершая рассмотрение вопроса административно-правового регулирования порядка проведения публичных мероприятий с использованием транспортных средств, следует сделать вывод, что возведение в правовое поле новых форм протестных акций позволит государству в должной мере обеспечивать право граждан на свободу волеизъявления и в то же время делать этот процесс контролируемым, а следовательно, более безопасным для всего общества. Это подчёркивал Д.А. Медведев, говоря, что государство должно удовлетворять запросы общества на открытый диалог с властью [1].

### *Литература*

1. Выступление Д.А. Медведева на втором международном юридическом форуме. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 г. Официальный сайт МВД России. URL: <http://mvd.ru/news/item/154212>.
2. Куракин А.В., Калинина Н.С. Административная ответственность и ее реализация в сфере обеспечения правопорядка при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования // Административное и муниципальное право. 2013. № 3.
3. Нудненко Л.А. Теоретические основы права граждан РФ на проведение собраний, митингов, шествий и пикетирования // Журнал российского права. 2000. № 12.
4. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Официальный сайт информационного агентства «Город новостей». URL: <http://www.city-n.ru/view/131871.html>.
6. Официальный сайт информационного агентства «День». URL: <http://www.dayudm.ru/news/2011/9/29/50627/>.
7. Официальный сайт информационного агентства «РИА Новости». URL: <http://ria.ru/video/20081215/157266050.html#13958039776413&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration>.
8. Энциклопедии и Словари. URL: [http://enc-dic.com/enc\\_big/Demonstracija-17194.html](http://enc-dic.com/enc_big/Demonstracija-17194.html).
9. Энциклопедии и Словари. URL: <http://enc-dic.com/efremova/Demonstracija-19335.html>.
10. Энциклопедии и Словари. URL: <http://enc-dic.com/fwords/Demonstracija-11569.html>.
11. TOPNEWS.RU. URL: [http://www.topnews.ru/news\\_id\\_64050.html](http://www.topnews.ru/news_id_64050.html).

# Уголовное право, криминология, уголовно-исполнительное право

УДК 343.35:343.85

**Р.М. Абызов**, доктор юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации  
Барнаульский юридический институт МВД России

e-mail: rav1861@yandex.ru

**П.Д. Фризен**, канд. юрид. наук, доцент

Администрация г. Барнаула

## О НЕКОТОРЫХ ТЕХНОЛОГИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

*В статье рассматриваются основные направления антикоррупционной политики государственной власти России на современном этапе в свете принятого Национального плана противодействия коррупции. Авторами выделяются основные инструменты реализации антикоррупционной политики, а также анализируется их эффективность применительно к органам государственной власти.*

*Ключевые слова: коррупция, государственная служба, безопасность общества, антикоррупционная политика.*

**R.M. Abyzov**, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor, Honored lawyer of Russian Federation

Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

e-mail: rav1861@yandex.ru

**P.D. Frizen**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Altai territory Administration



## SOME IMPLEMENTATION TECHNOLOGIES OF ANTI-CORRUPTION POLICY

*In the article are considered basic directions of anti-corruption policy of state power of Russia in recent times, in the light of the accepted National plan of fight corruption. The author describes main instruments of implementation of anti-corruption policy and analyses their efficiency as applied to public authorities.*

*Keywords: corruption, public service, a security of a society, anti-corruption policy.*

Одним из важных направлений антикоррупционной политики является совершенствование теории и практики построения и деятельности государственной службы в России. Реформированию государственного аппарата сегодня мешает несовершенство политической системы общества, отсутствие надлежащего парламентского контроля за структурами исполнительной

власти, закрытость бюрократии, не способной эффективно решать стоящие перед ней задачи, отстраненность государственного аппарата от нужд населения.

Коррупционности государственной службы способствует также правовой нигилизм значительной части чиновничества, отсутствие политической воли в вертикалях различных вет-

вей и уровней власти, неразработанность технологий реализации антикоррупционной политики.

Принятые в последнее время Национальный план противодействия коррупции и антикоррупционные законы пока лишь обозначили контуры проблемы и основные направления деятельности государства и общества по ее разрешению [2, с. 88-93].

Обращение к правовому нигилизму обусловлено нерешенностью на сегодняшний день поставленной в начале реформ стратегической задачи – создания в России новой, правовой государственности, свободной от теневых сделок и бюрократического произвола. В российском обществе широко распространена коррупция чиновников всех уровней, практически отсутствует независимый суд, все более снижается степень доверия населения к властным и правоохранительным органам, растет криминализация населения. Правовое же государство предполагает в первую очередь четкость правового регулирования, высокий авторитет государственной власти, бережное отношение к правам личности. Распространенность нигилистического отношения к праву является существенным мировоззренческим фактором, препятствующим искоренению коррупции среди чиновничества.

Рискогенный потенциал правового нигилизма связан с распространением в его мировоззренческой основе неправовых социальных практик, сконцентрированных в траекториях нигилистического порядка, пронизывающих все слои общества и постепенно поглощающих позитивные формы правовых взаимодействий. Это выражается в прогрессирующей криминализации общества, социальных групп и отношений, росте коррупции и криминального перерождения управленческой элиты, составляющих непосредственную угрозу социальной безопасности.

Негативные тенденции проявляются в длительной исторической традиции взаимного отчуждения государства и общества: власть нигилистически пренебрегает интересами и правами граждан, в свою очередь граждане нигилистически игнорируют правовые требования государства.

Отсутствие веры в перспективы правового разрешения конфликтов коррелируют с зависимостью и коррумпированностью органов власти, в силу чего значимые социальные взаимодействия осуществляются вне правового поля, выпадают из сферы государственного и правового контроля, что является рискогенным фактором для безопасности общества.

Обеспечение безопасности современного российского общества требует возвращения

к позитивным формам социального порядка, однако этому препятствуют нигилистические тенденции массового правопонимания. Преодоление правового нигилизма невозможно в контексте жесткого сценария поддержания безопасности, поскольку подобный вариант способен лишь закрепить и усилить взаимное отчуждение государства и общества. Позитивный социальный порядок в России возможен только на основе развития правовой государственности и начал гражданского самоуправления.

Формирование и закрепление правовой государственности должно сопровождаться включением в общественное сознание позитивных правовых ценностей, которые составят идеологическое ядро социального порядка и его мобилизационный потенциал, станут основой обеспечения его безопасности, расширения сектора гражданского общества, опосредующим звеном во взаимоотношениях государства и его граждан.

Другой проблемой, тормозящей развитие и совершенствование антикоррупционной политики, является недостаток политической воли всех ветвей и уровней власти. Пока что политическая воля декларируется и проявляется лишь в выступлениях и решениях двух первых лиц государства – Президента и Премьер-министра Российской Федерации. Нижестоящие уровни власти пока что смотрят на федеральное чиновничество в ожидании надлежащих сигналов, а те в свою очередь не слишком торопятся проявлять свою позицию относительно противодействия коррупции.

Существование целого слоя людей, наделенных властными полномочиями, но при этом не имеющих глубоких идей и стратегических антикоррупционных целей, возможно лишь в совершенно определенном социуме. «Системные изменения социума были вызваны не только волюнтаристическими, но и весьма объективными причинами, в частности, скрытыми, но всеобъемлющими процессами распада основных элементов социальной структуры. Она десятилетиями разъедалась изнутри под влиянием манипулятивной политической доктрины, нуждавшейся в послушной и преданной «массовке», в которой податливость людей достигалась дезориентирующими вмешательствами государства в их частную и общественную жизнь» [4, с. 16].

В подобной ситуации речь должна идти о правовой ответственности государства, его органов за действия госслужащих, коррупционное поведение которых наносит материальный и моральный вред. Представитель государства при этом изначально находится в неравноправ-

ных отношениях с физическим или юридическим лицом, чьи права нарушает. Неравенство субъектов административно-правовых, уголовно-процессуальных и гражданско-процессуальных отношений – явление естественное, обусловленное самой их природой. В результате государство и его представитель изначально находятся в приоритетном положении.

Более того, государство еще и уклоняется от ответственности за результаты проведения тех или иных реформ, а также при возмещении материального ущерба, когда противоправным действием чиновника конкретному гражданину или коллективу причиняется вред.

В реализации антикоррупционной политики значительную роль играют механизмы и средства организации и осуществления волевых действий политической элиты. Их следует назвать технологией осуществления политической воли, могущей серьезно повлиять на причинный комплекс коррупции. Осознание основных компонентов этой технологии дает возможность не только понимать неудачи антикоррупционных мероприятий, но и конструировать эти мероприятия таким образом, чтобы значительно повысить их эффективность.

К числу основных инструментов реализации антикоррупционной политики можно отнести следующие технологии:

- индуцирование новых политических ценностей, понятых и одобряемых субъектами антикоррупционной деятельности и населением;
- выработку стратегии целей и задач антикоррупционной политики;
- консолидацию государственных и общественных институтов;
- определение и обоснование важнейших объектов и приоритетных направлений антикоррупционной политики;
- опосредование политической воли в правовых и организационных мерах антикоррупционного характера;
- устранение сбоев в функционировании государственных органов власти в процессе противодействия коррупции;
- оценку эффективности антикоррупционной деятельности и ее корректировку [3, с. 17].

С первой технологией связан процесс критики и ревизии имеющегося опыта борьбы с коррупцией. Именно здесь выдвигается и совершенствуется система новых политико-правовых ценностей с отказом от наивных представлений о возможностях специального антикоррупционного закона и соответствующих программ, об

идее о «сильной руке», которая наведет порядок; об олигархии как причине экономических и политических неурядиц и т.п.

Расхождение государственно-политических ценностей в вопросах пределов государственно-го вмешательства в социально-экономические сферы, соотношения публичного и частного и др. приведут к блокированию антикоррупционных мер, лишат антикоррупционную деятельность политической воли.

Вторая технология позволяет облечь антикоррупционные представления, идеи в форму политико-правовой программы и довести ее до решений на уровне: обращений Президента РФ к Федеральному Собранию РФ, народу; постановлений Государственной думы и ряда последующих законодательных актов, вносящих необходимые дополнения, изменения в действующие законы; системы подзаконных актов, актов управления министерств и ведомств. Этому должны предшествовать дискуссии, определение альтернатив действий, согласование интересов, выбор наиболее оптимальных вариантов решений.

Третья технология предусматривает выработку однозначно понимаемых норм и правил взаимодействия, распределение прав и ответственности в совместных действиях государственных и общественных институтов по противодействию коррупции.

Четвертая технология предполагает, что в процессе реализации антикоррупционной политики и определения наиболее приоритетных направлений и объектов предупредительно-профилактического воздействия будет последовательно соблюдаться условие учета реальных возможностей государства и общества в разное время, поскольку небольшие, но действительные подвижки важнее крупномасштабных намерений.

Пятая технология заключается в обеспечении постоянного отслеживания практики применения правовых и организационных антикоррупционных мер, информировании организаторов антикоррупционной деятельности от местного до федерального уровня.

Последние две технологии тесно связаны друг с другом, ибо одна из наиболее сложных проблем реализации антикоррупционной политики – блокирование противодействия, включая самих субъектов антикоррупционной деятельности в силу собственной коррумпированности. Это может быть и ослабление воли к достижению цели и поставленных задач, и угасание интереса к проблеме коррупции, в том числе и в связи с появлением других актуальных задач.

В этом как раз и проявляются волевые качества руководителей антикоррупционной политики.

Результаты антикоррупционной политики, помимо сокращения коррупционных проявлений, должны оцениваться в контексте экономических и социальных последствий, а также с учетом многофакторного подхода, что позволит избежать опасностей идеологизации, апологетизации принимаемых антикоррупционных мер и внести своевременные коррективы в антикоррупционную политику государства [1, 24].

Один из специалистов государственного управления отмечает: «В целом наша административная система стала работать еще хуже, ибо, сохранив почти все свои прежние недостатки, приобрела и новые. Один из них – снижение уровня профессионализма, так как наиболее квалифицированные и способные аппаратчики покинули государственную службу, переместились в коммерческие структуры. Другой парадоксальным образом связан с исчезновением «КПСС-ного хозяина», который, пусть из соображений, далеких от подлинных общественных интересов, но все же достаточно жест-

ко контролировал деятельность аппарата. Иначе говоря, аппарат служил, хотя с ленцой и небескорыстно, не забывая о своих нуждах, партийному «боссу». Теперь прежний «босс» исчез, а служить обществу как это и должно быть, аппарат не обучен» [5, с. 7].

Политическая заорганизованность основана на предположении об абсолютной «прозрачности» общества и возможности рационально, оптимально осуществлять антикоррупционную политику. На практике, как известно, из-за влияния самых различных разновекторно действующих факторов неизбежны неудачи и ошибки. Совершенно понятно, что наибольшая сложность будет заключаться в игнорировании антикоррупционных предписаний самими же проводниками антикоррупционных решений, уровень компетентности и правовой культуры которых в ближайшее время не изменится, а представления о влиянии юридического образования на правосознание и профессионализм управленческих кадров по меньшей мере наивны.

#### *Литература*

1. Атаманчук Г.В. Управление – социальная ценность и эффективность. М., 1995.
2. Егорова Н. О национальном плане противодействия коррупции // Государство и право. 2008. № 6.
3. Кмоковская И.Н. Антикоррупционная политика как вид правовой политики // Современное право. 2004. № 4.
4. Мостовая Я.В. Социальное расслоение в России: методология исследования. Ростов-на-Дону, 1999.
5. Оболонский Л.Б. Постсоветское чиновничество: квазидемократический правящий класс // Общественные науки и современность. 1996. № 5.

УДК 343.72 (43+470)

**Е.С. Аничкин**, доктор юрид. наук, доцент  
Алтайский государственный университет

**И.В. Ботвин**

адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

## **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СТРАН ЕВРОПЫ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ ИМУЩЕСТВЕННОГО УЩЕРБА ПУТЕМ ОБМАНА ИЛИ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ДОВЕРИЕМ**

*В статье исследуются вопросы, связанные с причинением имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием как преступления против собственности в законодательстве стран Европы. Проводится сравнительно-правовой анализ уголовного законодательства стран Европы и Российской Федерации за причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием.*

*Ключевые слова: причинение имущественного ущерба, обман, злоупотребление доверием, мошенничество, сравнительно-правовой анализ.*

**E.S. Anichkin**, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor  
Altai State University

**I.V. Botvin**

a postgraduate student of Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia



## **COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF CRIMINAL LAW IN EUROPE AND THE RUSSIAN FEDERATION FOR CAUSING DAMAGE TO PROPERTY BY FRAUD OR BREACH OF CONFIDENCE**

*This article is about issues connected with causing damage to property by fraud or breach of confidence as crimes against property in the legislation of the countries of Europe. It is conducted a comparative legal analysis of the Criminal Laws of the countries of Europe and the Russian Federation for causing damage to property by fraud or breach of confidence.*

*Keywords: property damage, fraud, breach of confidence, comparative legal analysis.*

Потенциал правовой регламентации ответственности за причинение имущественного ущерба без признаков хищения как преступления против собственности в значительной мере возрастает. Это в первую очередь связано со вступлением в силу 8 декабря 2011 г. Федерального закона № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которому ч. 1 ст. 165 УК РФ была декриминализована, вследствие чего значительно снизилось число зарегистрирован-

ных преступлений. Так, по данным статистики ГУ МВД России, в 2011 г. на территории страны преступлений, предусмотренных ст. 165 УК РФ, зарегистрировано 6764, что составляет 0,46% от общего количества преступлений против собственности. В 2012 г. зарегистрировано 677 (0,05%) преступлений, предусмотренных рассматриваемым составом, а за первое полугодие 2013 г. – 277 (0,04%).

Статистика показывает, что многие вопросы правоприменительной практики в отношении причинения имущественного ущерба путем об-

мана или злоупотребления доверием не нашли еще должного теоретического обоснования, что приводит к серьезным квалификационным ошибкам в деятельности следственных и судебных органов. Это предопределяет необходимость формулирования единых подходов к правовой регламентации, а также совершенствования законодательства об ответственности за совершение преступления, предусмотренного ст. 165 УК РФ, чему во многом способствует сравнительное правоведение и анализ возможной рецепции права.

Исследование вопросов, связанных с причинением имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием как преступления против собственности в законодательстве стран Европы вызывает интерес в определении перспектив развития и совершенствования нормы, закрепленной в ст. 165 УК РФ, иных уголовно-правовых норм и институтов, а также практики их применения. Предметом исследования последовательно будут выступать уголовное законодательство Германии, Швейцарии, Англии, Франции, Испании и Дании.

Итак, в законодательстве Германии в отличие от российского не содержится отдельного состава, предусматривающего ответственность за причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием. Уголовный кодекс ФРГ помимо составов мошенничества содержит три отдельных состава, связанных со злоупотреблением доверием, а именно: § 266, 266а, 266b УК ФРГ [7, с. 149-153]. Согласно этим нормам уголовной ответственности подлежит лицо, которое злоупотребляет предоставленным законом, предписанием властей либо полномочием по сделке распоряжаться чужим имуществом. Злоупотреблением доверием также считается возложение таких действий на другое лицо или нарушение возложенной на лицо законом, предписанием властей либо по сделке или доверительными отношениями обязанности соблюдать интересы чужого имущества, если этим причиняется ущерб лицу, имущественные интересы которого уполномоченное лицо должно защищать.

Подробное рассмотрение указанных составов показало, что преступное злоупотребление доверием (§ 266) выступает в качестве самостоятельного уголовно наказуемого деяния. Так, подлежат уголовной ответственности действия лица, которое злоупотребляет предоставленными ему по закону, властному предписанию или по сделке правами по распоряжению чужим имуществом или нарушает обязанности по со-

блюдению чужих имущественных интересов, возложенных на него по тем же основаниям либо в силу доверительных отношений [3, с. 36]. Злоупотребление доверием считалось отдельным преступлением и в российском законодательстве дореволюционного периода. Это объясняется тем, что большинство положений было заимствовано из германского закона, которые к настоящему времени претерпели значительные изменения.

По § 266 УК ФРГ ответственность наступает при условии причинения ущерба лицу, чьи интересы виновный должен был защищать, при этом вина должна быть в форме прямого умысла, что объединяет данный состав с российским пониманием причинения имущественного ущерба.

Помимо общего состава о злоупотреблении доверием УК ФРГ выделяет два отдельных вида этого преступления. Первым видом, закрепленным в § 266а УК ФРГ, выступает растрата и утаивание заработной платы. По данному параграфу подлежит ответственности работодатель, который либо утаивает взносы работников на социальное обеспечение или Федерального министерства труда от инкассации, либо другим способом утаивает от работника части его заработной платы, которые он должен выплатить за работника иному лицу, однако эти части не платит и ничего не предпринимает для того, чтобы информировать работника не позже, чем во время срока платежа или после него о неисполнении выплат другому лицу.

Параграфом 266b УК ФРГ предусмотрена еще одна разновидность рассматриваемого преступления, которая представляет особый интерес для России в силу востребованности правового регулирования противодействия этому виду преступности, является злоупотребление с чеками и кредитными картами. Преступлением по данной статье признается злоупотребление возможностями, предоставленными лицу чековой или кредитной картой, а также принуждение владельца карты произвести оплату, нанося ему ущерб. Данное положение, скорее, соответствует ст. 159.3 УК, нежели ст. 165 УК РФ, т.к. описывает злоупотребление доверием, которое входит в понятие мошенничества.

Кроме того, в ходе анализа уголовного законодательства Германии установлено, что состав мошенничества включает в себя большое количество признаков причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием в российском понимании данного преступления. Так, в соответствии с § 263 УК ФРГ

уголовная ответственность наступает в отношении лица, кто «с намерением доставить себе или третьему лицу противоправную имущественную выгоду причинит ущерб имуществу другого путем введения его в заблуждение или поддержания в нем заблуждения, выдавая ложные факты за истинные, или искажая, или скрывая истинные факты» (т.е. причинит с корыстной целью путем обмана имущественный ущерб). Корыстная цель отличает этот состав от российского, в остальном же схожесть составов налицо.

Таким образом, несмотря на заимствование из германского уголовного законодательства норм об ответственности за совершение преступлений путем злоупотребления доверием, прямой аналогии со ст. 165 УК РФ в УК ФРГ нет. Это в первую очередь объясняется частыми изменениями российского законодательства за весь период его существования с целью приведения его в соответствие с социально-экономическим развитием страны и потребностями государства.

Уголовный кодекс Швейцарии 1937 г. не содержит формулировки «злоупотребление доверием». Тем не менее помимо общей нормы о мошенничестве (ст. 146), определяющей, что обман может состоять в утверждении фактов или их сокрытии либо обманном укреплении заблуждения потерпевшего, существует три специальные нормы о различных злоупотреблениях [8, с. 56].

В соответствии со ст. 147 УК Швейцарии «Мошенническое злоупотребление с установкой для обработки данных» уголовно наказуемым признается деяние того, кто с целью незаконно обогатиться самому или обогатить другого путем неправильного, неполного или неправомерного использования данных либо подобным образом воздействует на процесс обработки или передачи данных и тем самым обеспечивает отсрочку для наступления имущественного вреда другому или непосредственно скрывает срок наступления имущественного вреда. В данном случае эти положения, скорее, можно отнести к отдельному виду мошенничества, нежели к причинению имущественного ущерба путем злоупотребления доверием. Так, можно провести аналогию данного преступления со ст. 159-6 УК РФ («Мошенничество в сфере компьютерной информации»).

Еще один состав злоупотребления по швейцарскому праву определен в ст. 148 УК Швейцарии. Он устанавливает уголовную ответственность за деяния неплатежеспособного (или не желающего платить) и использующего

предоставленную лицом, составившим документ, чековую либо кредитную карту или иной платежный документ такого же вида, чтобы получить имущественную стоимость услуги и таким образом нанести имущественный вред лицу, составившему документ.

Статья 151 УК Швейцарии в рамках рассмотрения уголовного законодательства о причинении имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием для российского права представляет отдельный интерес. В соответствии с данной статьей уголовно наказуемым признается работодатель, который нарушает обязанность использовать удержания из заработной платы, связанные с налогами, выплатами, премиями и взносами по страхованию, или другим образом нарушает обязанности по произведению расчетов с работниками и тем самым наносит ущерб их имуществу. Данная норма фактически повторяет содержание § 266а УК ФРГ об ответственности работодателя перед работником. На наш взгляд, целесообразно рассмотреть возможную интерпретацию данной статьи применительно к причинению имущественного ущерба гражданам в свете изменения пенсионной реформы, реформы здравоохранения и социальной сферы в Российской Федерации.

Схожая картина наблюдается и в уголовном законодательстве Англии. Упоминаний о причинении имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием в уголовном законодательстве Англии нет, но предусмотрен широкий перечень мошеннических действий. Мошенничество в английском праве представлено в виде единого преступления, которое объединило в себе несколько самостоятельных составов преступлений. Закон «О краже» 1968 г. предусматривает ответственность за приобретение имущества путем обмана и получение денежной выгоды путем обмана. Закон «О краже» 1996 г. установил ответственность за обман, повлекший совершение финансовых операций на счетах в кредитных организациях.

Помимо этого, с мошенничеством непосредственно связаны нормы о ложной отчетности и злоупотреблениях с документами, которые имеют много общих черт с российским пониманием причинения ущерба путем обмана или злоупотребления доверием [4, с. 40-42].

Таким образом, на наш взгляд, подход английского законодателя в сравнении с российским упрощает систему преступлений в сфере имущественных отношений. Причинение имущественного ущерба, как это понимается в рос-

сийском праве, полностью поглощается приведенными положениями английского законодательства, поэтому в виде самостоятельного преступления отдельной регламентации не имеет.

По уголовному законодательству Франции мошенничество также включает в себя понятие причинения ущерба путем обмана или злоупотребления доверием в понимании российского законодателя, поскольку представляет собой обман физического или юридического лица путем использования вымышленного имени, вымышленной должности либо путем использования обманных действий для того, чтобы побудить лицо в ущерб себе или третьим лицам передать денежные средства, ценности или какое-либо имущество, оказать услугу или предоставить какой-либо документ, содержащий обязательство или освобождение от обязательства. Данное определение, несомненно, следует оценить с положительной стороны, поскольку в нем достаточно подробно определены способы совершения противоправного деяния, круг потерпевших лиц, а также цели совершения преступления.

Уголовный кодекс Франции в ст. 313-1 определяет следующие способы обманных действий: использование ложного имени или ложного статуса, злоупотребление действительным статусом, использование обманных приемов [6, с. 35].

Статья 313-4 УК Франции предусматривает уголовную ответственность лица, которое намеренно злоупотребляет состоянием неведения или положением слабости несовершеннолетнего лица либо лица, особая уязвимость которого в силу его возраста, болезни, увечья, физического или психического недостатка или состояния беременности очевидна или известна исполнителю, для склонения этого несовершеннолетнего или этого лица к действию или отказу от действия, являющемуся для него крайне невыгодным. По нашему мнению, здесь речь идет об особом состоянии потерпевшего, нежели о каких-либо доверительных отношениях между преступником и потерпевшим, как это предусмотрено в некоторых статьях УК РФ, предусматривающих ответственность за преступления в сфере экономических отношений.

Также представляет интерес тот факт, что во французском уголовном праве выделяются такие деяния, как мошенническое злоупотребление и мошеннический обман, которые являются незнакомыми российскому уголовному праву. Мошенническое злоупотребление представляет собой использование состояния невежества, ма-

лолетства, психической неполноценности другого лица с целью его принуждения к какому-либо действию или бездействию, которые для него очень невыгодны. Таким образом, основное отличие мошеннического злоупотребления от мошенничества заключается в особой уязвимости жертвы преступления. Наказывается данное деяние тремя годами тюремного заключения и штрафом в 2,5 млн франков.

Понятие мошеннического обмана закреплено в ст. 313-5 УК Франции. Мошенническим обманом признаются действия лица, которое, зная, что оно абсолютно не в состоянии заплатить или решив не платить, совершает одно из следующих деяний:

- велит подать себе напитки или пищевые продукты в ресторане или кафе;
- велит предоставить себе и действительно занимает одну или несколько комнат в заведении, сдающем комнаты внаем (например, в гостинице), если срок проживания не превысил 10 дней;
- велит заполнить рабочие емкости автомобиля горючим или смазочными маслами;
- велит везти себя в такси.

Принятый в 1995 г. испанский Уголовный кодекс в разделе «Преступления против собственности и социально-экономического порядка» содержит гл. IV под названием «Об обманном присвоении чужого имущества» [5]. В указанной главе содержатся составы мошенничества, незаконного обмана, связанного с электричеством и другими элементами и необоснованного присвоения. Полагаем, что данными составами охватывается причинение ущерба как преступления, предусмотренного российским уголовным правом. Особенно это наглядно в части незаконных действий, связанных с элементами коммунального хозяйства.

Согласно ст. 248 УК Испании мошенничество совершают лица, которые с целью наживы, используя обман, достаточный для возникновения заблуждения у лица, побуждают его совершить действия по распоряжению имуществом во вред самому себе или другим лицам. Также закон называет мошенниками лиц, которые с целью наживы добиваются неправомерной передачи наличного имущества, манипулируя информацией или используя иную подобную уловку (ч. 2 ст. 248).

В целях сравнения с российским уголовным правом особый интерес представляет незаконное использование электроэнергии, газа, воды, телекоммуникаций и т.п., которое при причинении

ущерба стоимостью свыше пятидесяти тысяч пест считается преступлением (ст. 255 УК Испании), если при этом использовался обманный механизм либо умышленно искажались показатели приборов, либо использовались иные незаконные способы. Российским уголовным законодательством все эти признаки полностью охватываются ст. 165 УК РФ.

Преступный обман нашел свое отражение и в других статьях Уголовного кодекса Испании. Например, в ст. 438 раздела «Преступления против государственной власти» сказано о мошенничестве и незаконном присвоении, совершаемых должностным лицом или государственным служащим, злоупотребляющим своими полномочиями. Кроме того, в ст. 436, 437 говорится и о других случаях обмана и незаконного обложения, совершенных указанными субъектами. В этих статьях тоже присутствует определенная схожесть с уголовно-наказуемыми в России деяниями, которые также в определенных случаях квалифицируются по ст. 165 УК РФ [1, с. 29-31].

В соответствии с § 279 Уголовного кодекса Дании «любое лицо, которое в целях получения для себя или для других лиц незаконной выгоды путем незаконного осуществления, подтверждения или использования ошибки заставляет любое лицо совершить или не совершать деяние, которое заключается в потере имущества для обманутого лица или для других лиц, которых затрагива-

ет данное действие или бездействие, признается виновным в мошенничестве» [2, с. 70-73].

Следует отметить, что в Уголовном законодательстве таких стран, как Нидерланды, Италия, Австрия, Греция, Финляндия, Польша, злоупотребление доверием не выделяется отдельно ни как способ совершения мошенничества, ни как отдельный состав.

Подводя итог сравнительно-правовому анализу норм об ответственности за причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием по законодательству стран Европы, необходимо сделать вывод, что положения о злоупотреблении доверием, заимствованные из германского законодательства, в отечественном уголовном праве были кардинально изменены.

Во многих странах Европы этот вид преступления детально регламентирован, однако, как правило, для уголовно-правового законодательства рассмотренных стран характерно поглощение причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием составом мошенничества, поскольку последнее по своим признакам охватывает оба преступления. Анализ исследованных положений применительно к условиям российского законодательства свидетельствует о возможном их использовании в уголовном законодательстве нашей страны в порядке внесения изменений в действующий Уголовный кодекс.

#### *Литература*

1. Зенкин А.Н. «Откат» с государственного или муниципального заказа и его уголовно-правовая квалификация // Уголовное право. 2012. № 1.
2. Корольков А. Мошенники, равняйтесь! // Административное право. 2012. № 3.
3. Маслов В.А. К вопросу о сущности обмана и злоупотребления доверием как способа совершения мошенничества в отечественном и зарубежном законодательстве // Адвокат. 2013. № 8.
4. Соловьев О.Г., Гешелин М.И. Особенности регламентации квалифицированных составов экономических преступлений в уголовном праве Англии // Международное публичное и частное право. 2011. № 3.
5. Уголовный кодекс Испании 1995 года. URL: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1247923> (дата обращения: 25.12.2013).
6. Уголовный кодекс Франции / науч. ред. Л.В. Головкин, Н.Е. Крыловой, пер. с франц. Н.Е. Крыловой. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002.
7. Уголовный кодекс ФРГ / пер. с нем. А.В. Серебренникова. 2001.
8. Уголовный кодекс Швейцарии / пер. с нем. М., 2000.

УДК 341.45

**Ю.В. Пузырева**, канд. юрид. наук  
Московский университет МВД России  
e-mail: yuliya\_dugina@mail.ru

## **СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА УВЕДОМЛЕНИЙ ИНТЕРПОЛА КАК ЭФФЕКТИВНАЯ ОСНОВА МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

*В статье рассматриваются актуальные вопросы международного сотрудничества в борьбе с преступностью на примере деятельности Интерпола. Уделено внимание информационному обмену государств-участников организации посредством направлений Генеральным секретариатом Интерпола специальных уведомлений. Автор анализирует сложившуюся систему уведомлений, а также статистику их направлений за последние годы.*

*Ключевые слова: Интерпол, Генеральный секретариат Интерпола, уведомления, международное сотрудничество, борьба с преступностью.*



**Y.V. Puzyreva**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)  
Moscow University of the Ministry of Interior of Russia  
e-mail: yuliya\_dugina@mail.ru

## **THE MODERN SYSTEM OF INTERPOL NOTIFICATION AS AN EFFECTIVE FRAMEWORK FOR INTERNATIONAL COOPERATION IN CRIME PREVENTION**

*The article deals with current issues of international cooperation in the fight against crime on the example of Interpol. The author pays attention to information exchange of states-members of the Organization by directions of special notices of the General Secretariat of Interpol. Moreover, the author analyzes the current notification system, as well as statistic of their notions in recent years.*

*Keywords: Interpol, the Interpol General Secretariat, notifications, international cooperation, crime prevention.*

Обязанность государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций 1945 г. является императивным правилом уже многие десятилетия. Закрепление данного положения в ст. 1 Устава ООН, его подтверждение и расширение в содержательном аспекте в последующих правовых актах послужило стимулом для прогрессивного развития межгосударственных отношений во многих областях: экономической, гуманитарной, социальной, культурной, технической, торговой [3]. Не явилась исключением и такая актуальная сфера, как противодействие преступности.

История показывает, что с древнейших времен народами различных государств предпри-

нимались попытки по взаимодействию в сфере борьбы с преступностью. Хрестоматийным в этом отношении является заключенное в 1296 г. до н.э. соглашение между царем хеттов Хаттушилем III и египетским фараоном Рамсесом II о выдаче беглых рабов, которые по законам того времени являлись преступниками [1, с. 125; 13, с. 306-307].

В настоящее время в анализируемом направлении межгосударственного сотрудничества сформировался большой комплекс правовых и организационных механизмов, основной целью которых является эффективное противодействие разнообразным видам преступлений: международным преступлениям, посягающим

на международный мир, правопорядок и безопасность в целом [4, 12], а также преступлениям международного характера, затрагивающим интересы нескольких государств и осложненным «иностранным элементом» [7, 8].

Среди большого круга участников международного сотрудничества по борьбе с преступностью особо следует выделять международные организации, осуществляющие взаимодействие правоохранительных органов различных государств в сфере предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений. Безусловно, в этом контексте в первую очередь следует назвать Международную организацию уголовной полиции – Интерпол, координирующую сотрудничество полицейских органов (учреждений) различных государств в борьбе с общеуголовными преступлениями<sup>1</sup>. В настоящее время Интерпол является одной из крупнейших по численности международных межправительственных организаций (после Организации Объединенных Наций), объединяющих усилия 190 государств в сфере противодействия преступности<sup>2</sup>.

Основными целями Интерпола, обозначенными в ст. 2 Устава организации, являются: обеспечение широкого взаимодействия всех органов (учреждений) уголовной полиции государств в рамках действующего законодательства; создание и развитие учреждений, деятельность которых направлена на предупреждение и борьбу с уголовной преступностью. Уставом запрещено «какое-либо вмешательство или деятельность политического, военного, религиозного или расового характера» (ст. 3 Устава).

В целом деятельность Международной организации уголовной полиции нацелена на:

- координацию сотрудничества государств в розыске преступников и без вести пропавших лиц;
- на обмен оперативной информацией о членах преступных группировок, о лицах, склонных к рецидивным преступным деяниям;
- идентификацию неопознанных трупов;
- информирование правоохранительных органов государств-членов о лицах, объектах, событиях, которые представляют непосредственную угрозу общественной безопасности;

<sup>1</sup> Правовую основу деятельности Интерпола составляют Устав и Регламент, вступившие в силу 13 июня 1956 г.

<sup>2</sup> Численность государств представлена по состоянию на февраль 2014 г. См. подробнее: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview> (дата обращения 05.02.2014).

– информирование правоохранительных органов государств-членов об угрозах террористических актов.

Реализация обозначенных ключевых задач Интерпола осуществляется посредством разработанной системы уведомлений (Notices), выпуском которых занимается Генеральный секретариат Интерпола по запросу заинтересованных государств-участников организации<sup>3</sup>. Уведомления издаются на официальных языках организации (французском, английском, испанском и арабском) и размещаются на защищенном веб-сайте Интерпола, которым пользуются уполномоченные правоохранительные органы государств-членов. Отдельные типы уведомлений, например, с красным, желтым, оранжевым и пурпурным углами, с согласия государства, которого они непосредственно касаются, могут быть размещены на открытом официальном сайте организации [17].

В научной литературе неоднократно освещался вопрос о системе уведомлений Интерпола, но, что примечательно, в работах некоторых авторов имеются расхождения в вопросах о типах уведомлений, об их содержании, о времени выпуска и особенностях реализации [2, с. 78-80; 6, с. 34-36; 9, с. 27-29]. В данной статье в основу системы уведомлений Интерпола положена информация, размещенная на официальном сайте Международной организации уголовной полиции. Как уже было указано выше, Генеральный секретариат организации уполномочен выпускать различные типы уведомлений. В зависимости от категории уведомления его правый верхний угол маркируются цветом:

- красным (Red Notice);
- синим (Blue Notice);
- зеленым (Green Notice);
- желтым (Yellow Notice);
- черным (Black Notice);
- оранжевым (Orange Notice);
- пурпурным (Purple Notice).

Кроме данных семи типов уведомлений с 2005 г. Интерпол совместно с Советом Безопасности ООН издает специальное уведомление (INTERPOL – United Nations Security Council Special Notice), предусматривающее принятие международным сообществом мер по противодействию террористической угрозы со стороны «Аль-Каиды», движения «Талибан» и их пособ-

<sup>3</sup> Следует отметить, что по собственной инициативе Генеральный секретариат может направлять уведомления с зеленым углом и оранжевым углом.

ников. Проведем краткий анализ обозначенных уведомлений.

*Уведомление Интерпола с красным углом* предполагает осуществление правоохранительными органами государств-участников ареста разыскиваемого лица; после ареста компетентными органами принимается решение об экстрадиции в государство, выступающее инициатором розыска предполагаемого правонарушителя. Многие государства-члены Интерпола считают данный вид уведомления юридической основой для предварительного ареста лица, в отношении которого оно издается. Основаниями для направления уведомления с красным углом в государство, где предполагается местонахождение разыскиваемого лица, являются следующие позиции:

- разыскиваемое лицо должно быть субъектом уголовного разбирательства или должно быть обвинено в преступлении (обязательны ссылки ордера на арест, судебное решение или иные судебные документы);

- предоставление гарантий того, что после ареста такого лица будет направлен запрос о его выдаче в соответствии с национальным законодательством и/или применимыми двусторонними и многосторонними договорами;

- достаточность информации для эффективности запрашиваемого сотрудничества [2, с. 78].

В настоящее время на официальном сайте Интерпола размещено 280 уведомлений с красным углом, из них 160 уведомлений выпущены в отношении розыска граждан Российской Федерации [11].

*Уведомление Интерпола с синим углом* предполагает установление правоохранительными органами государств-участников организации контроля за передвижением и местонахождением лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления с последующим предоставлением заинтересованному государству полученных сведений. Государство-инициатор издания данного уведомления вправе запросить в Генеральном секретариате и в государствах-членах Интерпола любую информацию о контролируемом лице, которая может способствовать раскрытию преступления и привлечению лица к ответственности.

Данный вид уведомления является закрытым и в доступном публичном варианте на официальном сайте Интерпола не размещается.

*Уведомление Интерпола с зеленым углом* издается с целью установления правоохранительными органами государства негласного полицейского наблюдения за лицами, которые

в прошлом уже совершали противоправные деяния и в настоящем есть обоснованные причины предполагать возобновление их рецидивной деятельности. Уведомление издается с превентивными целями в отношении так называемых «привычных международных преступников» только при наличии достоверной информации, подтверждающей желание контролируемого лица выехать за границу. Данный тип уведомления требует от правоохранительных органов государств-членов Интерпола сообщать все получаемые сведения, которые могут быть полезны при проведении оперативно-разыскных мероприятий. В уведомлении с зеленым углом, кроме иной информации, как правило, содержится следующее обращение к правоохранительным органам государств: «В случае появления взять под наблюдение» [5, с. 98].

Данный вид уведомления также является закрытым и в доступном публичном варианте на официальном сайте Интерпола не размещается.

*Уведомления Интерпола с желтым углом* издаются Генеральным секретариатом с целью сбора при помощи правоохранительных органов государств-членов Организации информации для последующего установления местонахождения лиц, пропавших без вести, несовершеннолетних, а также для опознания личностей людей, которые сами себя идентифицировать не могут.

До направления Национальным центральным бюро государства запроса о публикации и распространении уведомления с желтым углом оно должно обеспечить соблюдение следующих условий:

- если извещение публикуется для определения местонахождения пропавшего лица, о пропаже такого лица должно быть заявлено в полицию, его местонахождение должно быть неизвестно, и анонимность или неприкосновенность частной жизни такого лица не должны быть защищены применимым национальным законодательством;

- если извещение публикуется для опознания лица, не способного сделать это самостоятельно, запрос подается по причине того, что такое лицо было обнаружено, и оно не может быть опознано [2, с. 79].

В настоящее время на официальном сайте Интерпола размещена информация о 644 лицах, пропавших без вести. Из них 44 касаются граждан Российской Федерации. 159 уведомлений с желтым углом выпущено в отношении пропавших детей различной гражданской принадлежности [11].

*Уведомление с черным углом* издается для получения от компетентных органов государства информации по неопознанным трупам. Данный вид уведомления также является закрытым и в доступном публичном варианте на официальном сайте Интерпола не размещается.

*Уведомление Интерпола с пурпурным углом* издается с целью предупреждения государств-членов организации о незаконных средствах и способах совершения преступлений, представляющих международный оперативный интерес. В настоящее время на официальном сайте Интерпола размещено 11 уведомлений данного типа, датируемых 2013-2014 гг. В качестве примера можно рассмотреть уведомление от 29 декабря 2013 г., содержащее информацию о том, что в ноябре 2013 г. рыболовное судно «Berkat Menjala» было арестовано властями одной из африканских провинций Южно-Африканской Республики (далее – ЮАР) по подозрению в совершении преступных действий по ловле рыбы в нарушение действующих международных соглашений: в открытом море и исключительной экономической зоне ЮАР [10]. В уведомлении также указано, что документы о регистрации судна поддельные, а экипаж судна вообще не имеет официальных документов. Уведомление издано с целью распространения указанных сведений среди правоохранительных органов государств, где потенциально могло скраться судно «Berkat Menjala», с целью их информирования о незаконных способах работы обозначенного объекта и его экипажа.

Решение о выпуске *уведомления Интерпола с оранжевым углом* было принято на 33-й Европейской региональной конференции Интерпола в 2004 г. (г. Киев, 12-14 мая). Причины, побудившие разработать и внедрить новый тип уведомления, связаны с новыми вызовами и угрозами современного мира, нестабильностью международной универсальной и региональной безопасности, в том числе в связи с участвовавшими актами терроризма. Уведомление содержит информацию о лицах, объектах, событиях или деятельности, представляющих непосредственную угрозу общественной безопасности. На примере борьбы с терроризмом – это информация о потенциальных угрозах совершения террористических актов с использованием оружия массового уничтожения, взрывчатых веществ, опасных материалов, о способах и методах совершения террористических акций. В анализируемом уведомлении содержатся требования, обращенные ко всем государствам-членам, о сообщении всех имеющихся сведений, кото-

рые могут быть полезны при проведении оперативных мероприятий. На официальном сайте Интерпола размещены 3 уведомления с оранжевым углом, датируемые 2013-2014 гг.

Последний тип уведомления, который будет анализироваться в данной статье, является результатом правотворческой деятельности Интерпола согласно положениям его Устава. На основании ст. 41 Соглашения Международная организация уголовной полиции обладает правом заключать соглашения с иными международными организациями. В 1997 г. был подписан договор о сотрудничестве между Интерполом и ООН. Их плодотворное взаимодействие нашло выражение в совместно разработанном и выпускаемом с 2005 г. специальном *уведомлении Интерпол – Совет Безопасности ООН*. Данное уведомление содержит информацию о лицах, причастных к движениям «Аль-Каида», «Талибан» и их пособникам. Со стороны ООН такая информация предоставляется Комитетом по санкциям против «Аль-Каиды» и «Талибана» (Комитет 1267) Совета Безопасности ООН, учрежденным 15 октября 1999 г. резолюцией 1267 с целью надзора за осуществлением санкций в отношении Афганистана, находящегося под контролем «Талибана» в связи с поддержкой им на тот момент Усамы бен Ладена. Режим санкций был изменен и укреплен на основании последующих резолюций, в результате чего в настоящее время санкции распространяются на лица и организации, связанные с «Аль-Каидой» и/или «Талибаном», независимо от места их нахождения. К лицам и организациям, причастным к террористической деятельности, применяются следующие санкции:

- незамедлительное замораживание денежных средств и других финансовых активов или экономических ресурсов указанных лиц и организаций;
- запрет на въезд на территорию государства или транзит через нее указанных лиц;
- предотвращение прямой или косвенной поставки, продажи или передачи указанным лицам и организациям со своей территории либо их гражданами, находящимися за пределами их территории, или с использованием морских или воздушных судов под их флагом оружия и связанных с ним материальных средств всех типов, запасных частей, а также техническое консультирование, оказание помощи или обучение, связанное с военной деятельностью [15].

Своевременное информирование правоохранительных органов государств-членов Интерпола посредством анализируемого уведомления о лицах, событиях и фактах, связанных с «Аль-

Каидой» и/или «Талибаном», позволяет обеспечить превентивные действия в борьбе с терроризмом.

В заключение хотелось бы привести статистику по выпуску уведомлений Генеральным секретариатом Интерпола за последние годы. Так, за 2012 г. было выпущено более 12000 уведомлений, из них 8136 документов являлись уведомлениями с красным углом, 1085 – с синим углом, 1477 – с зеленым углом, 1691 – с желтым, 141 – с черным углом, 31 – с оранжевым углом, 16 – с пурпурным углом, и 78 уведомлений носили специальный характер и были выпущены совместно с Советом Безопасности ООН. Анализ указанной статистики позволяет утверждать, что в последние годы меняются направления борьбы с преступностью. Если в предыдущие годы Генеральный секретариат выпускал, как правило, преобладающее число

уведомлений по розыску лиц (с красным углом), то в настоящее время акцент делается на распространении информации иного характера.

Высокая эффективность и результативность функционирования Международной организации уголовной полиции объясняется многими факторами. Но в первую очередь – это особые механизмы межгосударственного сотрудничества информационного, технического и организационного характера. В данном контексте система уведомлений Интерпола является важной правовой базой для плодотворного сотрудничества в сфере предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений. Система уведомлений позволяет достичь максимальной эффективности сотрудничества государственных органов в указанных направлениях и обеспечивает достижение глобальных целей организации.

### *Литература*

1. Бабай А.Н., Колташов А.И. Право международных организаций и сотрудничество государств в борьбе с преступностью. Учебно-методическое пособие. М., 2008.
2. Волеводз А.Г. Международные правоохранительные организации: учебное пособие. М.: Проспект, 2011.
3. Декларация о принципах международного права, касающаяся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г., Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. // Блатова Н.Т., Мелков Г.М. Международное право. Сборник документов. Учебное пособие. М.: РИОР, 2009.
4. Доклад Комиссии международного права о работе ее 48-й сессии, 6 мая – 26 июля 1996 г., Нью-Йорк.
5. Зайцева Е.С. Деятельность Интерпола по противодействию терроризму как вклад в укрепление международного правопорядка. Дис. ... канд. юрид. наук. М.: МосУ МВД России.
6. Зайцева Е.С. Система международных уведомлений Интерпола // Российский следователь. 2007. № 7.
7. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. // Официальный сайт ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orgcrime.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml) (дата обращения: 15.12.2013).
8. Лукашук И.И., Наумов А.В. Международное уголовное право. М., 1999.
9. Овчинский В.С. Интерпол в вопросах и ответах. Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2011.
10. ООН борется против терроризма // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/russian/sc/committees/1267/> (дата обращения: 05.02.2014).
11. Официальный сайт Международной организации уголовной полиции // URL: <http://www.interpol.int/notice/search/wanted> (дата обращения: 03.02. 2014).
12. Скуратова А.Ю. Международные преступления: современные проблемы квалификации. М.: Инфра-М, 2012.
13. Тураев Б.А. История Древнего Востока. Т. 1. М., 1935.
14. About INTERPOL // Официальный сайт Международной организации уголовной полиции. URL: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview> (дата обращения: 05.02.2014).
15. Annual report 2012 // Официальный сайт Международной организации уголовной полиции // URL: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials> (дата обращения: 05.02.2014).
16. Public – Purple notice // Официальный сайт Международной организации уголовной полиции // URL: <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Public-Purple-notice> (дата обращения: 03.02. 2014).
17. Types of Notice // Официальный сайт Международной организации уголовной полиции. URL: <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices> (дата обращения: 05.02.2014).

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

УДК 343.14

*С.М. Кузнецова, канд. юрид. наук, доцент*

*Барнаульский юридический институт МВД России*

## ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЯСНЕНИЙ, ПОЛУЧЕННЫХ НА СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА В ДОКАЗЫВАНИИ

*В статье рассматриваются спорные вопросы, возникающие в связи с возможностью использования объяснений, полученных в ходе проверки сообщения о преступлении в качестве доказательств по уголовному делу. Особое внимание уделено проблемам соблюдения прав лиц, у которых отбирается объяснение.*

*Ключевые слова: объяснение, доказательство, процессуальные права, проверка сообщения о преступлении, возбуждение уголовного дела.*

*S.M. Kuznetsova, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor*

*Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*



## PROBLEMS OF USE OF THE EXPLANATIONS RECEIVED AT A STAGE OF INITIATION OF CRIMINAL CASE IN PROVING

*The article deals with the issues arising in connection with possible use of explanations, received during the check report a crime as evidence in a criminal case. Special attention is paid to the problems of observance of the rights of persons who are deprived explanations.*

*Key words: explanation, evidence, procedural rights, check report a crime, initiation of criminal case.*

Процесс доказывания начинается со стадии возбуждения уголовного дела, и это утверждение уже ни у кого сомнений не вызывает. Так, если по УПК РСФСР 1960 г. в данной стадии предусматривалось проведение только одного следственного действия – осмотра места происшествия, то Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ были внесены серьезные изменения в УПК РФ, направленные на увеличение процессуальных средств доказывания. Согласно новой редакции ч. 1 ст. 144 УПК РФ при проверке сообщения о преступлении дознаватель,

орган дознания, следователь, руководитель следственного органа теперь вправе: получать объяснения; образцы для сравнительного исследования; истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном УПК РФ; назначать судебную экспертизу; принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок; производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов; освидетельствование; требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов;

привлекать к участию в этих действиях специалистов; давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-разыскных мероприятий.

Включение в число процессуальных средств проверки объяснения в совокупности с ч. 1.2 ст. 144 УПК РФ, согласно которой полученные в ходе проверки сообщения о преступлении сведения при условии соблюдения требований ст. 75 и 89 УПК РФ могут быть использованы в качестве доказательств, вызвало новый виток научных дискуссий о возможности использования объяснений, полученных на стадии возбуждения уголовного дела в качестве доказательств [1-10].

Внимание практических работников к обозначенной проблеме вызвано тем, что объяснение является наиболее часто встречающимся способом проверки сообщения о преступлении<sup>1</sup> [1, с. 76].

Сказанное обусловило необходимость более детального рассмотрения спорных вопросов, возникающих в связи с возможностью использования объяснений в качестве доказательств по уголовному делу.

Следует, прежде всего, согласиться с мнением А.Г. Григорьева о различии процессуального статуса объяснений, полученных в рамках административного процесса, а также осуществления оперативно-разыскной деятельности, и объяснений, полученных дознавателем, органом дознания, следователем, руководителем следственного органа в рамках проверки сообщения о преступлении, т.е. в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ<sup>2</sup> [6, с. 147].

В соответствии с указанными позициями, а именно с точки зрения выделения двух видов

объяснений, имеющих различный правовой статус, продолжим наши рассуждения.

В.С. Балакшин, исследуя проблему использования объяснений в качестве доказательств, предлагает предусмотреть в УПК РФ условия и порядок преемственности доказательственного значения источников фактических данных, полученных до возбуждения уголовного дела государственными органами и должностными лицами в процессе проверки административных материалов, рассмотрения арбитражных, гражданских дел, а также совершения иных процессуальных действий, указывая при этом на необходимость предусмотреть дополнительные гарантии, направленные на обеспечение достоверности полученных таким образом фактических данных и их источников [2, с. 125-126]. Однако механизма реализации высказанного предложения автор не предлагает.

Теория доказательств в качестве одного из обязательных признаков называет их допустимость, т.е. пригодность для установления обстоятельств дела, соответствие требованиям норм уголовно-процессуального права относительно формы: источника, субъекта и процедуры получения и закрепления.

Согласно ч. 1 ст. 86 УПК РФ, сбор доказательств осуществляется в ходе уголовного судопроизводства дознавателем, следователем, прокурором и судом путем производства следственных и иных процессуальных действий, предусмотренных УПК РФ.

Таким образом, мы приходим к выводу, что сведения, содержащиеся в объяснении и полученные субъектами, не названными в ст. 86 УПК РФ, а также вне уголовно-процессуальной формы, могут выступать лишь в качестве информации и требуют дополнительной проверки.

И.Л. Петрухин, говоря о юридическом значении объяснений, отмечает, что следователь обязан проверить их, учесть при производстве расследования. Объяснения представляют собой лишь рассуждения, умозаключения и в прямом смысле этого понятия не являются доказательствами [7, с. 90-91].

М.В. Чиннова и А.В. Сучков также рассматривают объяснения как толкование существа дела, т.е. сведений, подлежащих установлению [12, с. 29].

Вопрос доказательственного значения объяснений, полученных дознавателем, органом дознания, следователем, руководителем следственного органа в рамках проверки

---

<sup>1</sup> Так, согласно исследованиям, проведенным В.В. Артемовой по результатам изучения уголовных дел, объяснения были получены в 76% случаев проверки сообщений о преступлениях и в 98% случаев из числа изученных материалов об отказе в возбуждении уголовного дела.

<sup>2</sup> Например, сотрудники полиции при осуществлении оперативно-разыскных мероприятий вправе получать у граждан и должностных лиц объяснения (п. 3 ст. 13 ФЗ «О полиции»). Должностные лица органов, осуществляющих оперативно-разыскные мероприятия, вправе производить опрос, результаты которого оформляются объяснением опрошенного лица (ст. 6 ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности»). Согласно ч. 1 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ», прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе вызывать и получать у граждан и должностных лиц объяснения по поводу выявленных нарушений закона.

сообщения о преступлении, т.е. в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ, является неоднозначным и сложным, а потому требует более детального изучения и анализа уже имеющихся научных исследований по указанной теме.

Суммируя исследования ученых-процессуалистов, а также собственное видение относительно использования объяснений в качестве доказательств, можно выделить ряд проблемных вопросов, возникающих в указанной связи. Во-первых, какие права и обязанности необходимо разъяснять лицам, у которых отбирается объяснение, когда они еще не наделены соответствующим процессуальным статусом? Во-вторых, к какому виду доказательств, предусмотренных УПК РФ отнести сведения, содержащиеся в объяснении? И наконец, многие авторы справедливо отмечают, что в УПК РФ детально не регламентирован процессуальный порядок получения объяснения, отсутствует предусмотренная законом процессуальная форма закрепления полученных при этом сведений. Нечеткость и неполнота закона в указанной части, несомненно, влечет неоднозначное его понимание и применение. Сказанное побудило к поиску ответов на вышеперечисленные вопросы.

Учитывая особую значимость соблюдения прав лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, мы неизбежно сталкиваемся с вопросом об их объеме. Согласно ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, должны быть в обязательном порядке разъяснены следующие права: не свидетельствовать против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников; пользоваться услугами адвоката; приносить жалобы на действия (бездействие) дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа). Вместе с тем законодатель также указывает на необходимость разъяснять и обеспечивать права участников в той части, в которой производимые процессуальные действия и решения затрагивают их интересы.

Касаясь в своем исследовании отдельных аспектов данной темы, А.В. Чуркин предлагает при получении объяснения разъяснять и, соответственно, гарантировать реализацию

дополнительных прав, таких как:

- опрашиваемому лицу необходимо разъяснить, что данные объяснения могут быть использованы в качестве доказательств вины самого опрашиваемого лица или иного лица даже и в случае последующего отказа опрашиваемого лица от данных, содержащихся в объяснении;

- если опрашиваемый плохо владеет либо не владеет языком, на котором ведется опрос, необходимо обеспечить участие переводчика;

- при получении объяснений от малолетних или несовершеннолетних следует обеспечить присутствие педагога, а в необходимых случаях также и законных представителей либо близких родственников несовершеннолетнего;

- если по обстоятельствам, входящим в предмет материалов проверки и данного конкретного опроса, прогнозируется возбуждение уголовного дела, то перед началом опроса опрашиваемое лицо должно быть предупреждено об уголовной ответственности за заведомо ложный донос (ст. 306 УК РФ).

- бланки объяснений необходимо заполнять читаемым почерком либо печатать при помощи компьютера или печатной машинки.

Все перечисленные права автор предлагает закрепить в протоколе объяснения и разъяснять опрашиваемому лицу под роспись, тем самым предлагая и процессуальную форму объяснения. В итоге А.В. Чуркин приходит к выводу, что в случае соблюдения данных рекомендаций по обеспечению прав опрашиваемого лица и процессуальной формы закрепления объяснений они могут использоваться как полноценные допустимые доказательства [13, с. 20].

В.В. Терехин также говорит о необходимости расширения прав, которые следует, по его мнению, разъяснять лицу, в отношении которого проводится проверка о преступлении, «...либо которое в ходе проверки приобрело соответствующий потенциал – стать подозреваемым в случае возбуждения уголовного дела». Автор считает необходимым разъяснять: право знать о том, под какую статью УК РФ подпадает деяние, сообщение о котором проверяется; право добровольно сдавать запрещенные в гражданском обороте предметы и вещества; право делать заявления (в том числе в виде явки с повинной); право ходатайствовать о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве с момента возбуждения уголовного дела (и производства по нему предварительного следствия) либо дознания в сокра-

щенной форме; право заявлять ходатайства о проведении следственных, процессуальных действий для установления обстоятельств, имеющих значение для положения данного лица в стадии возбуждения уголовного дела [11, с. 30].

В.М. Быков предлагает установить в УПК РФ четкий порядок получения объяснения, в частности, предусмотреть порядок вызова для получения объяснения и процессуальный порядок фиксации результатов полученного объяснения. Кроме того, автор указывает на необходимость законодательного закрепления статуса участников, у которых они отбираются [4, с. 41].

Представляется, что наблюдающаяся тенденция увеличения процессуальных гарантий лиц при получении объяснений может привести к тому, что по сути объяснение будет представлять собой завуалированный допрос, проводимый на стадии проверки сообщения о преступлении.

Спорной представляется позиция Н.В. Матвеевой, которая предлагает дополнить ч. 1 ст. 74 УПК РФ (показания подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля, эксперта, специалиста) самостоятельным видом доказательств – объяснением [8, с. 40].

Закрепив в качестве способа проверки

сообщения о преступлении объяснение, законодатель тем самым включил его в число процессуальных действий, и этот шаг можно только приветствовать, т.к. уголовно-процессуальные отношения должны регулироваться нормами уголовно-процессуального законодательства.

Вместе с тем не следует забывать, что объяснение – это один из способов своевременной и качественной проверки сообщения о преступлении. Целью объяснения является получение фактических данных об обстоятельствах совершенного или готовящегося преступления, достаточных для установления наличия или отсутствия основания для возбуждения уголовного дела и обстоятельств, подлежащих доказыванию.

Использование полученных в ходе проверки сообщения о преступлении сведений, содержащихся в объяснении, в качестве самостоятельного вида доказательств повлечет неоправданное увеличение средств доказывания на данном этапе, и как следствие – стирание грани между стадией возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

#### *Литература*

1. Артемова В.В. Получение объяснения – новый способ проверки сообщения о преступлении // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 7.
2. Балакшин В.С. Объяснение как доказательство в уголовном и административном судопроизводстве // Российский юридический журнал. 2012. № 5.
3. Боруленков В.П. Доследственная проверка: за и против // Российский следователь 2013. № 19.
4. Быков В.М. Новый закон о порядке рассмотрения следователем и дознавателем сообщения о преступлении // Российская юстиция. 2013. № 5.
5. Головкин Л.В. В ходе реформы судебных стадий можно исправить ошибки в построении проверочных стадий // Уголовный процесс. 2013. № 12.
6. Григорьев А.И. Допустимость объяснений в качестве доказательств по уголовному делу // Российский юридический журнал. 2013. № 5.
7. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. И.Л. Петрухина. М.: ТК Велби, 2003.
8. Матвеева Н.В. Правовая природа объяснений в уголовном процессе России // Российский судья. 2012. № 7.
9. Махмутов М. Закон о дознании в сокращенной форме и реформа стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2013. № 7.
10. Сумин А.А. Некоторые проблемы применения статьи 144 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Адвокат. 2013. № 4.
11. Терехин В.В. Допустимость материалов проверки как доказательств // Российский следователь. 2013. № 11.
12. 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.
13. Чуркин А.В. Допустимость в уголовном процессе объяснений как новых доказательств // Российский следователь. 2013. № 17.

УДК 343.102

**Т.Г. Олефиренко**

*Барнаульский юридический институт МВД России*

## **О ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА**

*Автор отстаивает идею о том, что руководитель следственного органа, являясь властным субъектом обеспечения законности предварительного расследования, обладает большим объемом процессуальных полномочий, однако его деятельность, реализуемая в рамках получения судебного решения о производстве процессуальных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан, имеет существенные пробелы, в этой связи предлагает ее совершенствовать.*

*Ключевые слова: процессуальные полномочия, предварительное расследование, руководитель следственного органа, процедура согласования.*



**T.G. Olefirenko**

*Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*

## **ON THE PROCEDURAL POWERS OF THE HEAD OF THE INVESTIGATIVE BODY**

*The author defends the idea that the head of the investigative body, being a powerful entity to ensure the legality of preliminary investigation, has a large scope of procedural powers, but his activities implemented within the framework of receiving the court decision about the production of procedural actions, limiting the constitutional rights and freedoms of citizens, has substantial gaps, in this regard the author offers to improve it.*

*Key words: procedural powers, preliminary investigation, head of the investigative body, approval procedure.*

Принятие Конституции РФ стало одним из тех поворотных пунктов развития всей системы отечественного законодательства, с которыми связываются существенные изменения в регламентации деятельности участников правовых отношений в целом и уголовно-процессуальных, в частности. Провозглашение в Основном законе прав и свобод человека высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ) заставляет по-новому взглянуть на роль руководителя следственного органа, деятельность которого приобретает наибольшую значимость в обеспечении законности предварительного расследования, а основным условием обеспечения законности должно быть совершенство закона.

Верно отмечено учеными, что применение мер уголовно-процессуального принуждения сопряжено с возможностью достаточно широкого ограничения прав личности, вовлеченной в уголовное судопроизводство, в силу чего нуждается в особых механизмах, предотвращающих ущемление этих прав [2, с. 3].

Именно в процессе расследования уголовных дел возникает необходимость в проведении процессуальных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан. В этой связи законом предусмотрен особый порядок их судебного санкционирования. Ведущим субъектом в процедуре принятия и обоснования перед судом решения указанных процессуаль-

ных действий является руководителем следственного органа, т.к. осуществляет процессуальную деятельность, направленную на обеспечение законности предварительного следствия, в частности дает «согласие» на их проведение.

Необходимость исследования полномочий руководителя следственного органа, реализуемых в рамках получения судебного решения о производстве процессуальных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан (ст. 108, 125, 165 УПК РФ), появилась с внесением в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации законодательных новелл Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87 ФЗ с последующими изменениями и дополнениями. В соответствии п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ руководитель следственного органа дает согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения.

Данные изменения позволили разрешить лишь некоторые вопросы. Другие, напротив, приобрели еще большую остроту: правоприменитель столкнулся с новыми проблемами, касающимися регламентации процессуального порядка получения следователем «согласия» у руководителя следственного органа. Эти проблемы, прежде всего, связаны с рядом вопросов, а именно: каким образом должно выражаться «согласие» руководителя следственного органа? Каков срок его получения? Возможно ли «несогласие» и каков порядок действий следователя в этом случае?

Исходя из содержания п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ, согласие – это разрешение руководителя следственного органа на производство следователем соответствующих следственных и иных процессуальных действий и на принятие им процессуальных решений.

По существу, «согласие» – это выражение решения руководителя следственного органа, которое имеет своим основанием то мотивированное ходатайство, постановление, обвинительное заключение, с которым соглашается руководитель следственного органа.

Анализ судебной-следственной практики показывает, что «согласие» руководителя следственного органа выражено в визировании процессуальных документов и включает слово «Согласен» либо «Согласовано», должность лица, с которым согласовывается документ, его подпись с расшифровкой (инициалы, фамилия), да-

ту согласования. Место расположения – правый верхний угол документа. Следует отметить, что в обвинительном заключении согласие располагается как в правом верхнем углу, так и в конце документа после подписи следователя. Это говорит о неоднородности понимания должностными лицами органов предварительного следствия самого понятия «согласие» и расположения данного реквизита в документе.

Об этом свидетельствуют данные проведенного Т.А. Гумеровым исследования в области содержания обвинительного заключения. Так, Т.А. Гумеров при изучении обвинительных заключений пришел к выводу, что в 36% согласие руководителя следственного органа располагается по соседству с грифом утверждения документа прокурором в правом верхнем углу, в 52,2% визирование процессуального документа руководителем следственного органа осуществляется после подписи следователя, а в пяти случаях согласие выражается в наличии сопроводительного письма<sup>1</sup>.

При изучении уголовных дел нами установлено, что визирование процессуальных документов, как правило, располагается в правом верхнем углу. Так, например, по уголовному делу № 154875 постановление следователя о возбуждении перед судом ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу гр. Ш. имеет гриф согласования с руководителем следственного органа в правом верхнем углу в виде слова «Согласен».

Для единообразного применения процедуры согласования необходимо, на наш взгляд, законодательно урегулировать форму визирования процессуального документа. Как мы полагаем, виза должностного лица, с которым согласовывается процессуальный документ, должна состоять из слова «Согласен» и располагаться в правом верхнем углу. В этом вопросе с нами соглашались 58,9% опрошенных респондентов [1, с. 140].

Кроме того, как отмечалось выше, законом не предусмотрен и срок получения «согласия», что приводит к неоднозначному толкованию. По нашему мнению, визирование процессуальных документов руководителями следственных органов должно осуществляться незамедлительно после подписания их следователем, что подтверждается результатами проведенного нами опроса, согласно которому 61,5% респондентов

---

<sup>1</sup> Опрошено 302 сотрудника органов предварительного расследования: СК РФ, СД МВД РФ, ФСБ РФ на территории Алтайского края, Новосибирской и Кемеровской областей, Республик Алтай и Тыва в 2010-2013 гг.

разделяют нашу точку зрения. В связи с этим считаем также целесообразным в п. 4 ст. 39 УПК РФ внести следующие изменения: после слова «давать» добавить слово «незамедлительно...».

К тому же законом не предусмотрен возможный отказ руководителя следственного органа в даче согласия на производство процессуального действия, т.е. его «несогласие», и не урегулирован порядок действий следователя в этом случае.

Руководитель следственного органа в досудебном производстве – это властный субъект контроля за законностью и обоснованностью процессуальных действий, нуждающихся в судебном санкционировании. Возможный отказ руководителя следственного органа в даче согласия следователю на возбуждение перед судом ходатайства – это есть правовой акт на оцененную им законность и обоснованность подобного ходатайства, а по буквальному толкованию норм уголовно-процессуального закона (ст. 38, 39 УПК РФ) следователь не наделен

правом обжаловать данный процессуальный акт, но обязан принять меры к выполнению указаний данных в этой связи руководителем следственного органа.

Однако анализ результатов проведенного опроса, согласно которому 59,6% опрошенных респондентов свидетельствуют о том, что в данном случае следователи обжалуют отказ руководителя следственного органа в даче согласия на производство следственного действия вышестоящему руководителю следственного органа. В связи с этим полагаем, что целесообразно внести изменения в ст. 38 УПК РФ и наделить следователя правом обжаловать действия руководителя следственного органа.

Таким образом, внесение изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, касающихся расширения процессуальных полномочий руководителя следственного органа и следователя, будет способствовать эффективности и законности предварительного расследования.

#### *Литература*

1. Гумеров Т.А. Обвинительное заключение: правовая природа, содержание, процессуальные последствия: монография. М.: Юрлитинформ, 2011.
2. Русман Г.С. Судебный контроль за применением мер пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006.

УДК 343.745.7:343.102

**И.Д. Шатохин**

*адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России  
e-mail: sha\_to\_hin@mail.ru*

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

*Автором впервые ставится вопрос о существовании конституционного контроля за оперативно-разыскной деятельностью. В статье раскрываются основные черты и признаки конституционного контроля за оперативно-разыскной деятельностью.*

*Ключевые слова: конституционный контроль, Конституционный Суд Российской Федерации, оперативно-разыскная деятельность.*

**I.D. Shatokhin**

*a postgraduate student of Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*

*e-mail: sha\_to\_hin@mail.ru*



## **CONSTITUTIONAL CONTROL OF OPERATIONAL INVESTIGATIONS**

*For the first time the author raises the question of the existence of constitutional control of operational investigations. The article describes the main features and characteristics of the constitutional control of operational investigations.*

*Key words: constitutional control, Constitutional Court of the Russian Federation, operational investigations.*

Конституционный контроль – это особый вид правоохранительной деятельности, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции государства. В Российской Федерации конституционный контроль осуществляется Конституционным Судом. Конституционный Суд – это судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства [1].

Несмотря на то, что понятие «конституционный контроль» закреплено законодателем, в научных публикациях в качестве его синонима иногда используется понятие «конституционный надзор» [2], хотя «контроль» и «надзор» – термины не идентичные. Смысловое значение слова «контроль» – проверка чего-либо, а «надзор» предполагает длящееся наблюдение за чем-либо. На наш взгляд, понятие «конституционный контроль» более точно отражает суть де-

ятельности Конституционного Суда, т.к. предполагает конкретность проверки, а не абстрактное наблюдение [3, с. 11].

Конституционный контроль распространяется на все отрасли права и на все отношения, регулируемые законодательством, поскольку по жалобам граждан могут проверяться любые законы.

Спецификой конституционного контроля является то, что поводом для него выступают обращения граждан, отвечающие формальным требованиям, закрепленным в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». Анализ его решений позволяет сделать вывод, что интенсивность такого контроля в последние годы возрастает. Если до 2000 г. было принято менее десяти решений, то в настоящее время Конституционным Судом вынесено уже более 130 решений по жалобам граждан на конституционность норм Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД).

Конституционный контроль за оперативно-разыскной деятельностью (далее – ОРД) осуществляется путем проверки конституционности норм Закона об ОРД и истолкования их смысла, которое упорядочивает практику ОРД. Осуществляя конституционный контроль законодательных норм по жалобам граждан, Конституционный Суд не проверяет конкретные действия сотрудников оперативных подразделений правоохранительных органов в той или иной ситуации и не дает оценку правильности применения ими норм Закона об ОРД, поскольку это прерогатива судов общей юрисдикции и не входит в его компетенцию. Устанавливая конституционно-правовой смысл проверяемой нормы, он дает правоприменителям ориентир ее правильного толкования, что позволяет судам общей юрисдикции оценить правильность ее применения с учетом обстоятельств конкретного дела. Таким опосредованным путем Конституционный Суд контролирует не только содержание нормы, но и действия должностных лиц по ее применению. Для дела заявителя конституционный контроль носит ретроспективный характер, поскольку норма проверяется после ее применения. Однако придание норме конституционно-правового смысла в решении Конституционного Суда обеспечивает соблюдение прав личности и в будущем, поскольку обязывает должностных лиц применять норму таким образом, каким обеспечиваются права граждан. При этом конституционно-правовое истолкование нормы будет применяться в отношении неограниченного круга лиц. Таким образом, конституционный контроль в отличие от обычного судебного контроля за законностью деятельности должностных лиц носит не только ретроспективный, но и перспективный характер.

Уяснение сути и механизма конституционного контроля за ОРД возможно на конкретном примере из практики Конституционного Суда по разрешению проблемы обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь, гарантированную ст. 48 Конституции РФ при проведении ОРМ.

Впервые эта проблема была рассмотрена в Определении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 211-О по жалобе гражданина К.О. Барковского, в отношении которого на основании поручения следователя проводились опросы в условиях следственного изолятора в отсутствие защитника и без разъяснения ему

права отказаться от участия в таких действиях. Конституционный Суд в своем решении разъяснил, что нормы, регламентирующие проведение по поручению следователя опросов граждан, не подлежат применению к обвиняемому без учета положений УПК РФ, закрепляющих гарантии прав этого участника судопроизводства, в том числе права на доступ к адвокату.

Этот вывод получил свое развитие и конкретизацию в целом ряде других решений Конституционного Суда (Постановление от 27 июня 2000 г. № 11-П, определения от 9 июня 2005 г. № 327-О, от 20 декабря 2005 г. № 473-О, от 14 апреля 2007 г. № 342-О-О и др.), из смысла которых вытекает, что отказ в предоставлении адвоката при проведении оперативно-разыскных мероприятий (далее – ОРМ) допустим лишь в тех случаях, которые носят «безотлагательный и внезапный характер» и готовятся «в условиях секретности». При проведении же ОРМ, которые этим условиям не отвечают, должностные лица оперативно-разыскных служб обязаны обеспечить реализацию права на квалифицированную юридическую помощь.

В очередной раз с разрешением проблемы обеспечения права на адвоката Конституционный Суд РФ столкнулся при рассмотрении жалобы гражданина Ю.Г. Панова, которому после задержания оперативными сотрудниками было отказано в допуске к участию прибывшего адвоката в проведении обследования его жилища. В Определении от 21 апреля 2011 г. № 580-О-О по этой жалобе Конституционный Суд, ссылаясь на свои прежние решения, вновь был вынужден отметить, что нормы Закона об ОРД не могут применяться в отношении задержанного подозреваемого без учета особенностей его правового положения, в том числе вытекающих из предписаний ст. 48, 49 и 51 Конституции РФ. Из мотивировочной части этого Определения со всей очевидностью вытекает, что отказ заявителю в допуске адвоката к обследованию его жилища был неправомерен. Такое решение предоставляет заявителю возможность оспорить в суде общей юрисдикции законность проведенного обследования, а полученные в ходе его результаты признать недопустимыми доказательствами.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, осуществляя контроль за оперативно-разыскной деятельностью, фактически определяет единую систему правоприменительной деятельности правоохранительных органов.

*Литература*

1. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. Ст. 1 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Чечетин А.Е. Конституционный надзор за соблюдением прав личности в оперативно-розыскной деятельности // Гражданское общество и правовое государство: Матлы межд. научн.-пр. конф.: в 2 т. Т. 1. Барнаул, 2013.
3. Шеховцов В.А. Конституция России и конституционный контроль (учебное пособие). М., 2006.

# Гражданско-правовые отношения

УДК 347.72

**В.А. Болдырев**, доктор юрид. наук, доцент  
Омская академия МВД России

## ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ УЧРЕЖДЕНИЕМ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*В статье отстаивается позиция, согласно которой гражданское законодательство должно толковаться как позволяющее собственнику при принятии устава оговорить возможность для учреждения дополнительно осуществлять деятельность по передаче имущества, выполнению работ или оказанию услуг, а также получать от этого доход. Существование такого установления в законе не может толковаться как введение запрета на определение в качестве основной цели учреждения (его обязанности) осуществления общественно полезной деятельности на возмездных началах.*

*Ключевые слова: некоммерческая организация, учреждение, приносящая доход деятельность, предпринимательская деятельность, прибыль.*



**V.A. Boldyrev**, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), assistant-professor  
Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

## CARRYING OUT OF INCOME-GENERATING ACTIVITIES

*The article takes a stand that civil legislation should be interpreted as allowing the owner when adopting the statute to receive a possibility for an institution to carry out activity on transfer of property, performance of works or services activities, and also to get profit. The existence of such determination in the law can not be interpreted as a ban on the definition as the main purpose of the institution (of his duty) implementation of socially useful activity on a fee basis.*

*Key words: nonprofit organization, institution, income-generating activities, entrepreneurial activity, profit.*

Отношение к предпринимательской деятельности некоммерческих организаций вообще и приносящей доход деятельности учреждений в частности в среде юристов можно назвать неоднозначным. Нередко соответствующая экономическая активность рассматривается как неизбежное зло.

«Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы и являлась деятельностью, соответствующую этим

целям» [3]. «Однако до сих пор эффективный механизм контроля над таким соответствием отсутствует, – пишет Е.Ю. Валявина, – а негативные последствия для организаций, нарушающих это, по сути, формальное ограничение, не наступают» [1, с. 10].

Если толковать приведенную норму буквально, осуществление предпринимательской деятельности является именно правом некоммерческой организации, не обусловленным каким-то дополнительным разрешением со стороны ее учредителя, существующим с момента

регистрации юридического лица (лишь бы эта деятельность соответствовала целям создания юридического лица), и специального указания в учредительных документах на возможность осуществлять такую деятельность не требуется. Первоначальная редакция п. 2 ст. 24 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [10] (далее – Закон о некоммерческих организациях) приводила к такому же выводу, но в действующей редакции норма содержит оговорку, что предпринимательская деятельность возможна для некоммерческой организации при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах [8]. Иными словами, некодифицированный закон ввел дополнительное условие занятия предпринимательской деятельностью для всех некоммерческих организаций.

Специфика экономической активности учреждений отражена законодателем в ст. 298 ГК РФ. Им допускается осуществлять «приносящую доход деятельность». Законодатель счел неуместным использование термина «предпринимательская деятельность» при характеристике данной категории юридических лиц. Кроме того, занятие приносящей доход деятельностью (изначально, в силу содержания Кодекса) возможно, только если это прямо допускается учредительными документами. Приобретенное на такие доходы имущество поступает в самостоятельное распоряжение частного, автономного или бюджетного учреждения, а казенное учреждение такие доходы передает в бюджет, точнее, они «сами» туда *поступают*: «Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации» [9].

В. Царев находит использованию термина «приносящая доход деятельность» следующее объяснение: «Это понятие шире понятия «предпринимательская деятельность», поскольку доходы может приносить не только предпринимательская, но и любая другая деятельность, которая приводит к увеличению экономических выгод» [12, с. 108]. Скажем, если деятельность должна приносить доход, но его получение не будет иметь систематического характера (что является одним из признаков предпринимательской деятельности согласно ст. 2 ГК РФ), занятие ею допустимо исключительно при условии, что это разрешено уставом учреждения.

Согласно позиции Т.А. Нуждина, использование термина «предпринимательская деятельность» для характеристики экономической активности любой некоммерческой организации

некорректно [5, с. 20]. Такой вывод основан на следующей посылке: «Целью некоммерческой организации (основной, дополнительной) не может быть извлечение прибыли» [5, с. 20].

Позиция автора не соответствует буквальному содержанию закона, в частности, п. 1 ст. 51 ГК РФ, говорящему о некоммерческих организациях как о не имеющих извлечения прибыли в качестве *основной* цели. Кроме того, целеполагание и мотивация плохо подчиняются правовому регулированию. Как следствие, мы не видим веских причин для отказа от использования в кодифицированном законе термина «предпринимательская деятельность» для обозначения приносящей доход деятельности некоммерческих организаций (например, п. 1 ст. 117, п. 2 ст. 118 ГК РФ).

Надо заметить, что в п. 2 ст. 298 ГК РФ законодатель говорит о *праве* учреждения осуществлять приносящую доход деятельность. Буквальное толкование данной нормы в отрыве от других позволяет сделать вывод, что в уставе учреждения нельзя предусматривать обязанность осуществлять приносящую доход деятельность. Однако узкое толкование закона не соотнобразится с его действительным смыслом. Например, создание медицинского учреждения, оказывающего услуги за цену ниже себестоимости для социально незащищенных граждан вполне укладывается в рамки идеи, лежащей в основе классификации юридических лиц на коммерческие и некоммерческие. У такого юридического лица прибыли нет вообще. В данном случае следует говорить, что на органе управления соответствующего юридического лица лежит *обязанность* организовать деятельность, приносящую доход. Приносит доход и оказание медицинских услуг в рамках программ обязательного медицинского страхования, хотя бы эти доходы поступали и не от граждан, а от страховщиков.

Гражданское законодательство должно толковаться как позволяющее собственнику при принятии устава оговорить возможность (право) для учреждения дополнительно осуществлять деятельность по передаче имущества, выполнению работ или оказанию услуг, а также получать от этого доход. Существование такого установления в законе не может толковаться как введение запрета на определение в качестве основной цели учреждения (его обязанности) осуществления общественно полезной деятельности не возмездных началах (организация спектаклей, выставок, оказание медицинской помощи и т.п.).

Подчеркнем, что данный тезис не содержит предложений по изменению норм права, а лишь согласует буквальный смысл нормы на основе ее доктринального толкования, со сложившейся экономической практикой.

Проблема деятельности, приносящей доход некоммерческим организациям, в том числе учреждениям, является не только правотворческой, но и правоприменительной, она волнует политиков самого высокого уровня: «Что касается некоммерческих организаций, – отмечал Д.А. Медведев, – то одним из фундаментальных вопросов законодательства является определение тех пределов, в которых они могут заниматься деятельностью, приносящей доход» [4, с. 10].

Нельзя не согласиться и с О.А. Серовой, отмечающей, что «фактическая коммерциализация деятельности некоммерческих организаций ставит перед законодателем задачу по определению четких ограничений или прямого запрета для некоммерческих юридических лиц на участие в предпринимательской деятельности» [11, с. 38].

Здесь следует заметить, что формулировка ст. 50 ГК РФ в ее буквальном толковании не дает оснований для имеющей чрезмерные масштабы коммерциализации учреждений. Логика закона такова: сама предпринимательская деятельность должна способствовать достижению уставных целей учреждения. Но такой подход законодателя отчасти основан на идеализации фигуры правоприменителя и норм общего характера. Именно об этом говорит О.В. Гутников: «На наш взгляд, конструкция соответствия разрешенной предпринимательской деятельности целям создания организации (ст. 50 ГК РФ) или соответствия результатов этой деятельности таким целям (ст. 24 Закона о некоммерческих организациях) юридически ущербна. Так как никаких четко установленных критериев такого соответствия нет и быть не может, на практике это соответствие всегда будет устанавливаться произвольно, поэтому данную конструкцию следует исключить из законодательства» [2, с. 56].

На наш взгляд, позиция автора излишне категорична, сама по себе недостаточность норм общего характера для регулирования общественных отношений не означает, что таких норм быть не должно. В законе следует сохранить общее ориентирующее правило о необходимости соответствия разрешенной предпринимательской деятельности целям некоммерческой организации. Вместе с тем стоит оценить как заслуживающее обсуждения предложение автора о введении закрытого перечня

разрешенных видов предпринимательской деятельности [2, с. 56].

Законом о некоммерческих организациях (п. 1 ст. 24) определено: «Законодательством Российской Федерации могут устанавливаться ограничения на виды деятельности, которыми вправе заниматься некоммерческие организации отдельных видов, а в части учреждений, в том числе, отдельных типов».

Как известно, автономные учреждения создаются только для осуществления видов деятельности, указанных в законе [6]. В законодательстве существует и норма-запрет: «Государственные учреждения субъектов Российской Федерации и муниципальные учреждения, участвующие в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования, не могут быть созданы в виде казенных учреждений» [7].

Вероятно, существующий круг ограничений для некоммерческих организаций на занятие деятельностью, приносящей доход, может быть расширен, однако любые изменения в данном случае должны быть крайне осторожными, взвешенными. По всей видимости, ограничения должны быть связаны не с организационно-правовой формой или типом юридического лица, а со сферой его основной деятельности (образование, медицина, культура и т.д.).

За ужесточение законодательных требований к приносящей доход деятельности любых некоммерческих организаций выступает Е.А. Суханов: «Такие юридические лица вправе заниматься не любыми видами предпринимательства, а лишь соответствующими основному профилю их деятельности (например, вузы вправе оказывать научные и образовательные услуги, но не вправе заниматься розничной торговлей). Такие виды деятельности должны быть исчерпывающим образом перечислены в их уставах (учредительных документах)» [12, с. 7].

Следует заметить, что попытки дифференцировать предпринимательскую деятельность по различным критериям наблюдаются в науке гражданского права, что свидетельствует о внутренней неоднородности предпринимательства как вида экономической активности.

Некоторые авторы понимают предпринимательскую деятельность широко. Например, О.А. Серова указывает: «Необходимо доктринальное закрепление наличия двух форм осуществления предпринимательской деятельности некоммерческими организациями: прямая форма – осуществление деятельности, приносящей доход, и опосредованная форма – участие в со-

здании и деятельности коммерческой организации с последующим переходом к экономическому критерию разграничения данной классификационной группы» [11, с. 25].

Приведенная позиция сложно согласуется с цивилистической доктриной (теорией правосубъектности юридических лиц). Здесь отождествляется деятельность двух разных участников общественных отношений: участника юридического лица и самого юридического лица. Такой подход допустим в экономической, но не в юридической науке и тем более не в законотворческой деятельности.

По большому счету, рассуждения о прямой и опосредованной предпринимательской деятельности являются вариацией на довольно известную тему о прямом и опосредованном участии субъектов права в общественных отношениях (также малопродуктивную для цивилистики).

Не может служить хоть какой-нибудь почвой для подхода О.А. Серовой правило, отраженное в п. 2 ст. 24 Закона о некоммерческих организациях, согласно которому предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью «признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в

хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика».

Участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере с учетом приведенного определения является «иной приносящей доход деятельностью», а подход законодателя может быть оценен как вполне обоснованный.

Не будучи принципиальным сторонником терминологических споров в науке, отмечу, что законотворчество должно (во всех случаях, когда это возможно) основываться на едином и достаточно определенном значении ключевых терминов. К числу таковых, несомненно, относится «предпринимательская деятельность».

Предложения о широком понимании предпринимательской деятельности (а равно широком понимании таких базовых категорий, как «собственность», «обязательство», «сделка», «юридическое лицо») имеют исторические корни и заимствованные из экономической науки основания. Известное современности рождение наиболее важных достижений на стыке самых разных наук не должно подменяться произвольным использованием категориального аппарата, поскольку он является лишь инструментарием для специалиста более, менее или вообще не пригодным к использованию за неясностью его функций.

### *Литература*

1. Валявина Е.Ю. Развитие законодательства о некоммерческих организациях // Журнал российского права. 2009. № 1.
2. Гутников О.В. Оптимизация видов юридических лиц в соответствии с потребностями гражданского оборота // Журнал российского права. 2011. № 1.
3. Коммерческие и некоммерческие организации: Гражданский Кодекс РФ. Ст. 50. п. 3.
4. Медведев Д.А. Гражданский кодекс России – его роль в развитии рыночной экономики и создании правового государства // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. № 7.
5. Нуждин Т.А. О совершенствовании законодательства о юридических лицах // Право и экономика. 2009. № 6.
6. Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ. Ч. 1 Ст. 2 // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»: Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 313-ФЗ. Ст. 15 // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6409.
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. Ст. 6. п. 14. // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.
9. Распоряжение имуществом учреждения: Гражданский Кодекс РФ. Ст. 298.
10. Российская газета. 1996. 24 янв.
11. Серова О.А. Теоретико-методологические и практические проблемы классификации юридических лиц современного гражданского права России: автореф. дис.... д-ра юрид. наук. М., 2011.
12. Суханов Е.А. О Концепции развития законодательства о юридических лицах // Журнал российского права. 2010. № 1.

13. Царев В. Право самостоятельного распоряжения доходами и имуществом учреждений // Хозво и право. 2009. № 7.

УДК 342.72

**С.И. Гутник**

аспирант Юридического института Сибирского федерального университета  
e-mail: sergeygutnik89@mail.ru

**А.В. Теплякова**

аспирант Юридического института Сибирского федерального университета  
e-mail: annetta\_1@mail.ru

## ОБ ОХРАНЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ В СВЕТЕ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О РЕГУЛИРОВАНИИ РОССИЙСКОГО СЕГМЕНТА СЕТИ ИНТЕРНЕТ»

*В статье анализируется проект Федерального закона «О регулировании российского сегмента сети Интернет» сквозь призму охраны и защиты прав и свобод человека при обработке персональных данных. Авторы приходят к выводу о необходимости введения мер охраны наряду с мерами защиты в отношении обработки персональных данных в сети Интернет.*

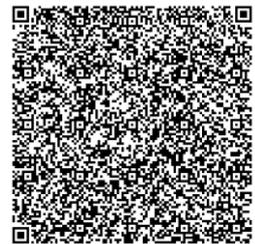
*Ключевые слова: Интернет, персональные данные, охрана прав и свобод, защита прав и свобод.*

**S.I. Gutnik**

a postgraduate student of Law institute of Siberian Federal University  
e-mail: sergeygutnik89@mail.ru

**A.V. Teplyakova**

a postgraduate student of Law institute of Siberian Federal University  
e-mail: annetta\_1@mail.ru



## ABOUT THE PROTECTION OF THE PERSONAL INFORMATION IN INTERNET IN LIGHT OF THE PROJECT OF FEDERAL LAW «ABOUT REGULATION OF RUSSIAN SEGMENT OF THE INTERNET NETWORK»

*In the article is analyzed the project of Federal law «About regulation of Russian segment of the Internet network» from the specific point of view protection and defense of human rights and freedoms in processing of personal information. The authors come to the conclusion about the need to install protective measures together with defense measures for processing of personal information in the Internet.*

*Key words: Internet, personal information, protection of human rights and freedoms, defense of human rights and freedoms.*

Российская Федерация с 1993 г. стремится осуществить общепризнанную доктрину прав человека, прежде всего, на уровне конституционного и отраслевого законодательства. Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их защита – важнейшей обязанностью государства. Согласно ст. 24 Конституции РФ сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются [4]. Данное право человека можно ограничить только в строго определенных слу-

чаях. И это признает не только Россия, но и мировое сообщество. На уровне Совета Европы, например, была принята Конвенция «Об охране личности в отношении автоматизированной обработки персональных данных» от 28 января 1981 г. [3]. Но само право на уважение частной жизни было закреплено ранее – в Европейской Конвенции 1950 г. в ст. 8: «Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции» [2].

Проблема охраны персональных данных становится всё более и более актуальной. Ин-

формационные технологии развиваются стремительными темпами. Сеть Интернет дает почти неограниченные возможности получения информации из любых источников. Но не только эти процессы определяют актуальность охраны персональных данных. В вопросе охраны персональных данных всегда сталкиваются два интереса, два права – право общества на информацию, с одной стороны, и право каждого на тайну личной жизни.

Система охраны персональных данных в сети Интернет в России находится только на начальном этапе развития. И хотя Федеральный закон «О персональных данных» был принят в 2006 г. [5], на практике многие вопросы его применения еще не урегулированы.

В настоящее время готовится к принятию новый Федеральный закон «О регулировании российского сегмента сети Интернет». Необходимость принятия данного закона назрела давно, а законопроекты, подобные нынешнему, вносились в Государственную Думу уже в 2000 г. [6]. Однако насколько данный закон охраняет право граждан на информационное самоопределение, и как охраняются персональные данные в сети интернет данным законом?

Отметим, что закон изначально в качестве своих целей не ставит охрану персональных данных в сети Интернет (или в интэрсети, согласно терминам закона), а говорит лишь о том, что направлен на создание правовых основ использования глобальных общедоступных информационно-телекоммуникационных сетей. Далее по тексту в гл. 3 (как в названии, так и в содержании) упор делается именно на защиту персональных данных. Данная терминологическая недоработка прослеживается уже в Федеральном законе «О персональных данных», который направлен на обеспечение защиты прав и свобод человека при обработке его персональных данных. Поясним указанный тезис подробнее.

В современной правовой литературе авторы исходят из позиции, которая разделяет понятия охраны и защиты прав и свобод [8, с. 34-35]. Под охраной прав понимается совокупность мер политического, экономического, правового характера, обеспечивающих нормальный ход реализации прав и одновременно ограждающих личность, ее права и свободы от отрицательного воздействия негативных факторов социальной среды. Необходимость защиты прав возникает лишь в случае нарушения прав, угрозы нарушения прав или при наличии объективно противоправного деяния.

Думается, что сфера действия как Федерального закона «О персональных данных», так и будущего Федерального закона «О регулировании российского сегмента сети Интернет» должна распространяться на различные ситуации, т.е. как на предотвращение нарушений прав личности, так и на борьбу с последствиями нарушений.

Показательной в этом смысле является система охраны персональных данных в Федеративной Республике Германия. Охрана персональных данных в Германии связана с правом на информационное самоопределение, установленным в ст. 2 Основного закона ФРГ. В этом смысле право на информационное самоопределение означает полномочие каждого самому решать, когда и в рамках каких границ личные отношения должны быть открыты для других. Соответственно, субъекты сами определяют границы и степень охраны своих персональных данных. Данное право устанавливает информационную связь государства с гражданином, включая обязанность оправдания при вмешательстве, с одной стороны, и повод к созданию обширной законодательной базы для охраны и защиты информации и данных, с другой [10, с. 88].

Таким образом, при регулировании системы охраны персональных данных государство обращает внимание на то, насколько то или иное вмешательство, как со стороны государства, так и со стороны частных лиц может повлиять на права конкретного гражданина. Например, обработка и иные действия с персональными данными возможны либо с согласия заинтересованного лица, либо если это предусмотрено законом. Согласно двум принципам – «предотвращение распространения данных» и «бережливость» данных, последние должны собираться, обрабатываться и использоваться по возможности анонимно, либо под псевдонимами [9, с. 10]. Похожие правила относятся и к действиям граждан в сети Интернет.

Следует отметить, что вопрос о получении согласия на обработку персональных данных не всегда оправдан, поскольку необходимость в обработке персональных данных при оказании гражданину разовой услуги имущественного характера может и не потребоваться. В связи с этим проблемным моментом является применение ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О персональных данных», которая устанавливает, что хранение частных сведений должно осуществляться не дольше, чем этого требуют цели их обработки. Это означает, что, например, электронный магазин обязан уничтожать персональные данные своих клиентов сразу после то-

го, как они исполнили свои обязательства перед магазином. В то же время, если говорить о сфере Интернета, то в России совершенно отсутствуют чёткие нормы и правила о защите персональных данных при совершении гражданско-правовых сделок посредством Интернет. Следовательно, сложно говорить о применимости к данным правоотношениям Федерального закона «О персональных данных», поскольку такие правоотношения требуют специального нормативного регулирования. В исследуемом проекте Федерального закона «О регулировании российского сегмента сети Интернет» подобных норм не содержится.

Мы не предлагаем механически копировать германские нормы, но идеи, которые позволили бы более качественно обеспечить охрану и защиту прав граждан на информационное самоопределение, полезно воплотить и в российском законодательстве.

В проекте Федерального закона «О регулировании российского сегмента сети Интернет» некоторые положения вызывают вопросы и сомнения относительно их эффективности в охране персональных данных. В частности, в ст. 5 проекта закона закреплено положение о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не имеют права ограничивать возможность юридических и физических лиц быть абонентами интернет-сети и использовать средства интернет-сети в своей деятельности в случаях:

- размещения этими лицами в своих общедоступных информационных ресурсах только такой информации, распространение которой не запрещается и не ограничивается федеральными законами Российской Федерации;

- деятельность абонента интернет-сети не наносит ущерба другим пользователям интернет-сети.

В данном случае возникает логичный вопрос: а если деятельность абонента наносит ущерб гражданам или юридическим лицам, которые не являются пользователями интернет-сети, то может ли государственный орган в данном случае ограничить права абонента?

Исходя из того, что государственным органам разрешено лишь то, что прямо предписано законом, получается, что в данном случае права таких граждан будут не обеспечены. По данным агентства РИА Новости, в России около 50 млн человек не являются пользователями сети Интернет [1], что при этом не лишает их права на информационное самоопределение и охрану персональных данных. Поэтому думается, что

в данном случае было бы целесообразно заменить данную норму словами «другим пользователям интернет-сети» на слова «правам других граждан и юридических лиц».

Также нечетко урегулированной остается проблема незапрошенной информации (ст. 10 проекта ФЗ). Во-первых, не понятно, на основании какого закона будет нести ответственность отправитель незапрошенной информации. Во-вторых, под определение такого отправителя может попасть любое лицо, даже человек, который перепутал адрес электронной почты. И, в-третьих, регулирование незапрошенной информации важно не только для электронной почты, но и для социальных сетей и иных Интернет-ресурсов. В этой связи важно отметить, что в российском уголовном законе отсутствует норма, которая устанавливает уголовную ответственность за рассылку спама – распространения несанкционированных электронных сообщений. Несмотря на то, что пока в Государственной Думе РФ обсуждаются вопросы, связанные с внесением данного законопроекта и установления уголовной ответственности за спам [7], норма проекта закона о регулировании интернета, которая гласит, что виновные лица несут установленную законом ответственность, не обеспечена соответствующим нормативным материалом. Между тем лица, осуществляющие несанкционированную рассылку, на сегодняшний день подлежат ответственности лишь за незаконное предпринимательство – экономическое по своей природе преступление, хотя рассылка спама имеет, скорее, своим объектом общественную безопасность, как и все компьютерные преступления.

Кроме того, не понятно, почему не разрешено использовать анонимизированные данные и необходимо постоянно просить согласие субъекта персональных данных в случае, если эти данные используются для целей рекламы, маркетинговых исследований или создания технических средств по предоставлению услуги. Зарубежной практикой признается, что в случае, если персональные данные используются, обрабатываются и распространяются анонимно, нарушения права на информационное самоопределение не происходит. Более того, это положение проекта закона противоречит п. 9 ч. 1 ст. 6 ФЗ «О персональных данных», поскольку, если персональные данные используются в статистических и иных исследованиях, они могут обрабатываться только при условии их обязательного обезличивания. Очевидно, что анонимные персональные данные являются, скорее,

условием их обработки при отсутствии согласия субъекта на их обработку.

Таким образом, проект Федерального закона «О регулировании российского сегмента сети

Интернет» нуждается в дополнительной проработке для обеспечения оптимальной охраны прав граждан в сети Интернет.

### *Литература*

1. Ежемесячно интернетом пользуется около 60% населения России старше 12 лет. URL: <http://ria.ru/society/20130305/925928196.html>.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 04.11.1950 // СЗ РФ. 2001. №2. Ст. 163.

3. Конвенция Совета Европы «О защите физических лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (ETS № 108)» от 28.01.1981 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с поправками от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек. № 237.

5. О персональных данных: федеральный закон от 27.07.2006 №152-ФЗ // СЗ РФ. 2006. №31. Ст. 3451.

6. О правовом регулировании оказания Интернет-услуг: пояснительная записка к проекту Федерального закона. URL: <http://www.ifap.ru/pr/2005/050426aa.doc>.

7. Спамеров завалят работой. URL: <http://www.gazeta.ru/business/2011/05/11/3612285.shtml>.

8. Шафиров В.М. Обеспечение права: человекоцентристский подход: монография. Красноярск: ЮИ КрасГУ, АНО «РУМЦ ЮО», 2005.

9. Duden Recht A-Z. Fachlexikon für Studium, Ausbildung und Beruf. Mannheim, 2007.

10. Pieroth B., Schlink B. Grundrechte, Staatsrecht II. Heidelberg, 2007.

УДК 340.1

**А.С. Селиванов**

*Барнаульский юридический институт МВД России*

*e-mail: sas\_barn2006@mail.ru*

## К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТРУКТУРЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНОЛОГИИ ПРОВЕРКИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

*В статье приводится теоретико-правовая характеристика технологии проверки правоприменительного производства. Автор выделяет отдельные приемы в рамках юридической технологии проверки и предлагает для их классификации использовать критерий поставленных задач.*

*Ключевые слова: правоприменительное производство, юридическая технология, органы государственной власти, органы местного самоуправления, формы защиты прав.*

**A.S. Selivanov**

*Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*

*e-mail: sas\_barn2006@mail.ru*



## ON THE ISSUE OF THE DEFINITION OF STRUCTURE OF LEGAL TECHNOLOGY OF VERIFICATION ENFORCEMENT PRODUCTION

*The article provides theoretical and legal characteristics of the technology of verification enforcement proceedings. The author describes the individual techniques within the legal verification technology and offers to use the criterion of tasks for their classification.*

*Key words: enforcement production, legal technology, bodies of state power, self-governing authorities and forms of defense of rights.*

Отношения, складывающиеся при проверке правоприменительного акта, с формулировкой обоснованного вывода о законности либо незаконности в широком смысле есть воплощение юридической технологии проверки правоприменительного производства.

Ограничим данную работу рассмотрением вопросов, связанных с проверкой решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Традиционно эта тема является активно обсуждаемой. Однако основные исследования относятся к отраслевому праву (административное право, гражданский процесс). Сюда можно отнести работы Д.Н. Бахраха, А.Т. Боннера, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Поповой, М.К. Треушниковой, Д.М. Чечета, В.В. Яркова и других авторов.

Существующие правовые инструменты проверки решений, действий (бездействия) органов

публичной власти, совершаемых в правоприменительном процессе, направлены на обеспечение гражданских прав.

С целью определения структуры приемов в рамках юридической технологии проверки и выработки единообразного подхода к терминологии необходимо затронуть вопрос соотношения категорий «охрана права» и «защита права». Следует отметить, что отдельные авторы объединяют указанные категории в систему обеспечительной деятельности [4, с. 82]. По мнению Н.В. Витрука, понятие «охрана права человека» тождественно понятию «защита прав человека». Автор считает, что понятия являются синонимами, взаимозаменяемыми друг друга [10, с. 46]. В.Д. Ардашкин объединяет эти понятия, включая защиту субъективных прав как элемент комплексной системы правоохраны [3, с. 13]. С.С. Алексеев рассматривает защиту права как самостоятельный элемент, государ-

ственно-принудительную деятельность, направленную на осуществление «восстановительных» задач – на восстановление нарушенного права, обеспечение юридической обязанности [1, с. 280].

Не углубляясь в дискуссию о соотношении понятий, согласимся с мнением, что охрана – это комплекс мер по недопущению нарушения субъективных прав и устранению предпосылок подобных нарушений. Защита как элемент, дополняющий охранительные меры, – это ответные действия на факт нарушения субъективных прав с целью их восстановления либо компенсации [19, с. 15].

Переходя к определению структуры юридической технологии, направленной на проверку правоприменительного ненормативного акта, можно выделить следующие моменты:

Во-первых, внутривластный контроль, т.е. контроль, осуществляемый внутри каждой власти, со стороны вышестоящих органов в отношении нижестоящих и межведомственный контроль. Приемы осуществления могут быть самыми разнообразными: личная проверка руководителями подразделений соблюдения законности подчиненными (утверждение, согласование документов), комплексные и целевые проверки, изучение информационно-аналитических материалов, деятельность различных комиссий (конкурсных, аттестационных, по урегулированию конфликтов интересов), правовая экспертиза и т.д.

Во-вторых, способом укрепления законности поведения органов публичной власти и недопущения нарушений субъективных прав является общественный контроль, составляющий с государственным и муниципальным контролем систему социального контроля.

При этом общественный контроль рассматривается как совокупная деятельность граждан РФ и негосударственных некоммерческих организаций, направленная на поддержание прозрачности и учета общественных интересов в деятельности государственных и муниципальных органов, повышение эффективности институтов публичной власти, усиление их ответственности перед обществом [20].

Сегодня общественный контроль превращается в самостоятельный механизм регулирования отношений с участием представителей власти в современной России. Коллективные субъекты общественного контроля, как правило, возникают самостоятельно, по инициативе граждан. Однако исторически сложилось, что большая часть субъектов формируется по прин-

ципу «сверху». Это общественные палаты, советы и комиссии.

Потенциал общественного контроля в России полностью не раскрыт. Во многом это связано с негативной реакцией на проявления общественной инициативы со стороны государства. С этим же связаны попытки создания контролируемых, а потому суррогатных институтов гражданского общества [18, с. 132].

Далее, согласно ранее озвученной задаче определения структуры процессов в рамках юридических технологий проверки правоприменительного производства, важной характеристикой исследуемого феномена выступает форма защиты. Традиционно основными формами защиты выделяют несудебную и судебную. Специфика защиты от неправомерного поведения со стороны органов публичной власти и их должностных лиц связана с историческими процессами становления и разделения форм защиты.

Так, первый Кодекс феодального права русского централизованного государства Судебник Ивана III (1497 г.) закрепил за гражданами право обращаться с челобитной вплоть до самого государя [9, с. 13].

Оформление института жалобы как средства возбуждения защитной процедуры продолжилось в Соборном уложении 1649 г., где в гл. 10 «О суде» регламентировались отдельные вопросы рассмотрения челобитной и ответственности недобросовестных жалобщиков. По сущностной характеристике первые челобитные примыкают к частным жалобам, содержанием которых являются произвол и самоуправство государственных чиновников в отношении конкретных лиц или их сообществ. По юридико-историческому назначению челобитные можно рассматривать как основание формирования правозащитного института в сфере взаимодействия граждан и власти [11, с. 64].

Серьезным этапом разрешения конфликтов в сфере государственного управления между гражданами и органами управления стали коренные перестройки всего административного аппарата, произошедшие при Петре I. Так, введена должность рекетмейстера. Указом от 27 апреля 1722 г. создан специальный орган по работе с жалобами на деятельность публичных органов власти и должностных лиц, с последующим докладом правительствующему Сенату [14, с. 87]. До конца абсолютизма в России функцией по рассмотрению жалоб занимались административно-судебные органы, подконтрольные монарху. После октября 1917 г. в ис-

тории института разрешения административно-правовых споров выделяют четыре этапа.

1. Первый этап (1918-1924 гг.) характеризуется формированием квазисудебных органов общей и специальной компетенции для разрешения жалоб граждан.

2. На втором этапе (1924-1937 гг.) защита публичных прав граждан осуществляется в административном порядке.

3. На третьем этапе (1937-1961 гг.) происходит постепенное надделение судов общей юрисдикции полномочиями контроля за действиями администрации.

4. Четвертый этап (1961-1993 гг.) отмечен как период расширения компетенции судов общей юрисдикции по разрешению административно-правовых споров [12, с. 32].

В настоящее время продолжается развитие последнего этапа.

Указанные исторические особенности позволяют понять, почему отдельные авторы объединяют различные формы судебного, досудебного и внесудебного (административного) обжалования действий публичной администрации независимо от их сущности и принадлежности к той или иной ветви власти, расширительно толкуя понятие административной юстиции [7; 13, с. 12-19; 15, с. 78].

Обычно при определении института административной юстиции в него включают деятельность судов по рассмотрению административных споров. Ю.Н. Старилов указывает, что административная юстиция – это специальный вид правосудия, направленный на деятельность администрации и полиции, на разрешение спора о праве административном (публичном) [17, с. 55].

Данная модель применяется в Гражданском процессуальном кодексе РФ [5], Арбитражном процессуальном кодексе РФ [2], когда суды общей юрисдикции, арбитражные суды проверяют законность поведения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Другое определение понятия административной юстиции дано Д.М. Чечотом. По его мнению, административная юстиция – «это порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами с одной стороны, и административными органами – с другой, осуществляемый юрисдикционными органами, специально созданными для разреше-

ния правовых споров» [8, с. 480]. Близким по своей сути является понятие, предлагаемое Н.Ю. Хаманевой. Она понимает административную юстицию как систему специальных органов, которые осуществляют контроль в сфере управления. Автор считает необходимым создание целостной системы административных судов, обособленных от общего судопроизводства [6, с. 59].

Изложенные точки зрения на понятие института административной юстиции позволяют выявить разные направления научной мысли, в части определения органов уполномоченных разрешать публично-правовой спор и решать вопрос о правах и обязанностях субъектов названного спора. Считаю правильным понимать под административной юстицией именно судебный способ рассмотрения публично-правового спора как наиболее действенный и эффективный.

Исходя из вышесказанного, можно обозначить следующие модели административной юстиции.

1) Первый вариант, применяемый в настоящее время – использование существующей системы судов. Следует оговориться, что 21 мая 2013 г. Госдума приняла в первом чтении проект № 246960-6 Кодекса административного судопроизводства РФ [16]. Проект также предполагает судопроизводство в рамках действующей системы судов и ставит перед судами общей юрисдикции следующие задачи:

- защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Такой подход полностью соответствует динамике развития судебной системы.

2) Второй путь – это создание специальных административных судов. Он связан с серьезными кадровыми, организационными, материальными и прочими сложностями.

Обобщая изложенное, отметим, что приемы юридической технологии проверки правоприменительного производства поддаются классификации, их структуру можно определить, исходя из критерия задач, выделяя охранительные и защитные. К охранительным относятся внутригосударственный и общественный контроль. В качестве защитных можно выделить внесудебную (административную) и судебную формы

защиты прав от неправомерного поведения (деяний) органов публичной власти и их должностных лиц.

Описание этапов развития юридической технологии проверки правоприменительного производства позволяет говорить об общих началах различных правовых приемов в струк-

туре проверки. Отмеченные этапы развития технологии проверки правоприменительного производства указывают на поступательное развитие, появление новых правовых средств и форм проверки, системное изучение которых призвано повысить эффективность описанной деятельности.

### *Литература*

1. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.
3. Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Известия вузов. Серия Правоведение. 1989.
4. Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001. № 12.
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Российская газета. № 220.
6. Кипер Н.Г. Административно-правовой спор (теоретические проблемы) // Юридический мир. 2007. № 12.
7. Козлова Л.С. Институт административной юрисдикции в структуре административного права // Административное право и процесс. 2006. № 1.
8. Лаврентьев А.Р. Об обжаловании в суд постановлений и решений по делам об административных правонарушениях // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия: Сборник статей / Отв. ред. В.В. Ершов, Н.А. Тузов. М.: Статут, 2008.
9. Лыскова Е.И. Становление и развитие института обращений граждан // Право и политика. 2007. № 3.
10. Мататова М.М. Конституционно-правовой механизм защиты прав человека в России: некоторые внутрисударственные и международные аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5.
11. Махина С.Н. Диалектика правового института административной жалобы в российском праве и проблемы его дальнейшего развития // Правовая наука и реформа юридического образования. 2012. № 2 (25).
12. Мегрелидзе М.Р. Становление института разрешения административно-правовых споров. М.: Юриспруденция. 2008.
13. Панова И.В. Административное судопроизводство в судах арбитражной системы // Российский судья. 2012. № 12.
14. Преображенский А.А., Новицкая Т.Е. Законодательство Петра I. М., 1997.
15. Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994.
16. Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 21. Ст. 2599.
17. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма. 2001.
18. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2.
19. Чесноков А.А. Государственный механизм защиты прав личности: история, теория, практика: монография / под ред. А.С. Мордовца. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России. 2010.
20. URL: [http://www.president-sovet.ru/chairman/materials/draft\\_federal\\_law/11.11.php](http://www.president-sovet.ru/chairman/materials/draft_federal_law/11.11.php) (дата обращения: 30.01.2014 г.).

---

---

## ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ В ЖУРНАЛ «АЛТАЙСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК»

Представляемая к изданию рукопись должна:

- по своему содержанию соответствовать приоритетным задачам журнала;
- содержать обоснование актуальности и четкую формулировку раскрываемой в работе проблемы, отражать проблему в названии работы;
- предлагать конкретные пути решения обсуждаемой проблемы, имеющие практическую значимость для образовательного процесса, научных разработок, деятельности правоохранительных органов.

Преимущественное право на публикацию имеют подписчики журнала.

Объем статьи не должен превышать 10-ти машинописных страниц. Рукописи представляются в виде распечатки текста в 1 экз. и в электронном виде, подготовленного в редакторе Microsoft Word, на одной стороне листа формата А4 через полтора интервала, шрифтом Times New Roman, размер – 14. Поля на странице: слева и снизу — 25 мм, сверху — 20 мм, справа — 10 мм.

Допускается наличие рисунков, таблиц, диаграмм и формул по тексту.

Рисунки размещаются в тексте статьи в режиме группировки и даются отдельными файлами на электронном носителе (формат — TIFF или JPEG, режим — градиент серого или битовый, разрешение – 300 dpi). Обязательно наличие подрисуночных подписей, названий таблиц.

Диаграммы выполняются в формате Excel, без заливки, в черно-белом варианте.

Формулы выполняются в редакторе Microsoft Equation. Не допускается применение вставных символов Word.

В журнале принята затекстовая библиографическая ссылка. Затекстовая библиографическая ссылка оформляется как перечень библиографических записей, помещенный после текста документа.

Ссылки на цитируемую литературу даются в тексте цифрами в квадратных скобках, здесь же указываются цитируемые страницы: [1, с. 15; 2, с. 45]. Сам список литературы под заголовком «Библиографический список» приводится после основного текста в алфавитном порядке (один пункт списка – одно наименование). Оформляется он по ГОСТу Р 7.0.5–2008.

Каждая статья должна содержать:

- код универсальной десятичной классификации (УДК) (размещать перед статьей в левом верхнем углу листа);
- сведения об авторе на русском и английском языке (ФИО полностью, ученая степень, ученое звание, место работы, должность, контактные телефоны или адрес электронной почты);
- заголовок на русском и английском языке;
- аннотацию<sup>1</sup> на русском и английском языке (не более 450 знаков, включая пробелы);
- ключевые слова<sup>2</sup> на русском и английском языке.

Статья должна быть обязательно подписана автором (соавторами) следующим образом: «Статья вычитана, цитаты и фактические данные сверены с первоисточниками. Согласен на публикацию статьи в свободном электронном доступе».

Для соискателей ученой степени кандидата наук: «Текст статьи согласован с научным руководителем». Далее — дата, ФИО руководителя, его подпись.

---

<sup>1</sup> **Аннотация** — краткая характеристика издания: рукописи, статьи или книги. Аннотация показывает отличительные особенности и достоинства издаваемого произведения, помогает читателям сориентироваться в их выборе; дает ответ на вопрос, о чем говорится в первичном документе.

<sup>2</sup> **Ключевые слова** используются в информационно-поисковых системах (ИПС) для того, чтобы облегчить быстрый и точный поиск научно-технической информации. Техника выделения ключевых слов чрезвычайно проста: из так называемого первичного документа (книги, статьи и т. п.) выбрать несколько (обычно 5—15) слов, которые передают основное содержание документа. Эти ключевые слова составляют поисковый образ документа (ПОД). В большинстве современных автоматизированных ИПС, действующих в условиях промышленной эксплуатации, ПОД — это просто набор ключевых слов, представленных как существительные в начальной форме.

---

---

К статье прилагается:

— рецензия с оригинальной подписью и печатью (рецензент должен обладать ученой степенью кандидата или доктора наук, научным званием доцента или профессора).

— подписанный лицензионный договор о предоставлении права на использование материалов в двух экземплярах (договор подписывают все авторы статьи).

Идентичный вариант статьи высылается по электронной почте [altvest@buimvd.ru](mailto:altvest@buimvd.ru).

Все документы можно представить лично либо отправить одновременно в одном конверте (простым или заказным письмом без объявленной ценности) по адресу:

656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49,

Барнаульский юридический институт МВД России,

Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел,

журнал «Алтайский юридический вестник».

При получении рукописи проводится проверка на соответствие представленных материалов настоящим требованиям, сличаются печатный и электронный вариант. Если все документы оформлены правильно, рукописи присваивается регистрационный номер. В случае неправильного оформления документов материалы не публикуются.

К рассмотрению не принимаются работы, опубликованные в других изданиях.

Редакция рекомендует авторам проверять рукописи на сайте [antiplagiat.ru](http://antiplagiat.ru)

Гонорар за публикации не выплачивается, статьи публикуются на безвозмездной основе.

Литературное редактирование текста авторской рукописи, корректорскую обработку и изготовление оригинал-макета осуществляет научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел БЮИ МВД России.

---

---

**Лицензионный договор № \_\_\_\_\_**  
**о предоставлении права на использование материалов**  
**(неисключительная лицензия)**

г. Барнаул

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2014 г.

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Барнаульский юридический институт МВД России», именуемое в дальнейшем «Издатель», в лице начальника института Андреева Александра Александровича, действующего на основании Устава, с одной стороны, и \_\_\_\_\_, именуемый в дальнейшем «Автор», с другой стороны, именуемые в дальнейшем «Сторона / Стороны», заключили настоящий договор о нижеследующем.

1. По настоящему договору Автор на безвозмездной основе обязуется предоставить Издателю неисключительные права на использование статьи

---

(наименование, характеристика передаваемых Издателю материалов)

---

\_\_\_\_\_ , именуемой в дальнейшем «Произведение», в обусловленных договором пределах и на определенный договором срок.

1.1. Автор гарантирует, что он обладает исключительными авторскими правами на передаваемое Издателю Произведение.

1.2. Автор гарантирует, что Произведение, права на использование которого переданы Издателю по настоящему Договору, является оригинальным произведением Автора.

1.3. Автор гарантирует, что данное Произведение никому ранее официально (т.е. по формально заключенному договору) не передавалось для воспроизведения и иного использования.

2. Автор предоставляет Издателю на весь срок действия исключительных прав на Произведение:

2.1. Право на воспроизведение Произведения (опубликование, обнародование, дублирование, тиражирование или иное размножение Произведения) без ограничения тиража экземпляров. При этом каждый экземпляр Произведения должен содержать имя автора Произведения.

2.2. Право на распространение Произведения любым способом.

2.3. Право на внесение изменений в Произведение (редакционную правку), не представляющих собой его переработку.

2.4. Право на использование метаданных (название, имя Автора, аннотации, библиографические материалы и пр.) Произведения путем распространения и доведения до всеобщего сведения, обработки и систематизации, а также включения в различные базы данных и информационные системы.

2.5. Право на доведение до всеобщего сведения.

2.6. Право переуступить на договорных условиях частично или полностью полученные по настоящему договору права третьим лицам без выплаты Автору вознаграждения.

2.7. Автор также предоставляет Издателю право хранения и обработки следующих своих персональных данных без ограничения по сроку:

- фамилия, имя, отчество;
- сведения об ученой степени;
- сведения об ученом звании;
- сведения о месте работы и занимаемой должности;
- контактная информация.

Персональные данные предоставляются для их хранения и обработки в различных базах данных и информационных системах, включения их в аналитические и статистические отчетности, создания обоснованных взаимосвязей объектов произведений науки, литературы и искусства с персональными данными и т.п.

3. Дата подписания Договора Сторонами является моментом передачи Издателю прав, указанных в настоящем Договоре.

4. Издатель обязуется соблюдать предусмотренные действующим законодательством авторские права, права Автора, а также осуществлять их защиту и принимать все возможные меры для предупреждения нарушения авторских прав третьими лицами.

5. Условия настоящего Договора и дополнительных соглашений к нему конфиденциальны и не подлежат разглашению.

---

---

6. Автор и Издатель несут в соответствии с действующим законодательством РФ юридическую ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по настоящему Договору.

6.1. Сторона, ненадлежащим образом исполнившая или не исполнившая свои обязанности по настоящему Договору, обязана возместить причиненный реальный ущерб.

7. Территория, на которой допускается использование прав на Произведение, не ограничена.

8. Все споры по Договору подлежат урегулированию путем переговоров, а в случае недостижения согласия в течение 30 рабочих дней споры подлежат разрешению в суде в соответствии с действующим законодательством РФ.

9. Настоящий Договор вступает в силу с момента подписания обеими Сторонами настоящего Договора и действует бессрочно.

10. Расторжение настоящего Договора возможно в любое время по обоюдному согласию Сторон с обязательным подписанием Сторонами соответствующего соглашения об этом.

11. Настоящий Договор составлен в двух экземплярах, имеющих одинаковое содержание и равную юридическую силу, по одному для каждой из Сторон.

## 12. Реквизиты Сторон

### Издатель

### Автор

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

ФИО

656038 г. Барнаул, ул. Чкалова, 49

Адрес

Паспортные данные

Дата рождения

**НАЧАЛЬНИК**

\_\_\_\_\_/ А.А. Андреев /  
м.п.

\_\_\_\_\_/ \_\_\_\_\_ /