

# Алтайский юридический вестник

Научный журнал Барнаульского юридического института МВД России

## № 3 (7) 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

Свидетельство о регистрации СМИ

ПИ № ФС77-57487 от 27.03.2014

Подписано в печать 12.08.2014 г. Формат 60x84/8.

Ризографирование. Усл. п.л. 16,1. Тираж 104 экз.

Заказ № 770. Научно-исследовательский

и редакционно-издательский отдел.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- Зипунникова Н.Н.* Историко-правовые исследования образования и науки в России: к вопросу о методологии ... 4
- Кузнецов Д.Е.* Противодействие бандитизму сотрудникам Западно-Сибирской милиции во второй половине 20-х годов XX века. .... 11
- Медведев И.В., Семёнов В.В.* Физическая подготовка полиции в дореволюционной России (1860-1917 гг.) ..... 15
- Смыкалин А.С.* Правовое положение иностранных военнопленных Первой мировой войны на Урале ..... 18
- Чибурова Е.А.* Противодействие преступности в Алтайском крае сотрудниками уголовного розыска в послевоенный период (1945-1953 гг.) ..... 25

### ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

- Анохин Ю.В.* Об исторических предпосылках формирования института обеспечения прав человека в России..... 29
- Давыдов М.В.* Проблемы применения беспилотных летательных аппаратов в международном праве ..... 36
- Чепрасов К.В.* Принцип разделения властей в государственном механизме России ..... 39
- Шатилов С.П.* К вопросу о понятии «правоохранительная функция государства»..... 44
- Шипулин А.В.* Основные направления совершенствования государственного управления системой безопасности от вызовов и угроз преступности..... 48

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

- Головко В.В.* Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел как вид реализации административного процесса..... 53
- Мелешко А.О.* Административно-правовые проблемы использования результатов антикоррупционной экспертизы ..... 61
- Попов А.И.* Понятие, сущность и предмет административно-договорного регулирования ..... 69
- Шакалова В.Г.* Право на жилую площадь лица, в отношении которого ведется предварительное расследование, как аспект гражданско-правового положения личности..... 74

---

---

**УГОЛОВНОЕ ПРАВО, КРИМИНОЛОГИЯ,  
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО**

*Громов В.Г.* Некоторые вопросы административного надзора .....77  
*Ермакова О.В.* Проблемы толкования мотивов ненависти или вражды в преступлениях экстремистской направленности .....81  
*Одинцева Ю.А.* К вопросу об условиях криминализации и декриминализации деяний в сфере экономической деятельности .....84  
*Семенюк Р.А.* Криминологические особенности лиц, совершающих убийства в состоянии опьянения .....87

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

*Ахмедшин Р.Л., Алексеева Т.А.* Проблемы криминалистической типологизации личности .....91  
*Белицкий В.Ю.* О роли суда в доказывании по уголовному делу .....94  
*Заец А.М.* Особенности проведения обыска в страховой компании во время досудебного расследования правонарушений в сфере страхования .....98  
*Черепанова Л.В.* О доступе к материалам проверки сообщения о преступлении по уголовному делу, производство предварительного расследования по которому не окончено .....104

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ**

*Мородумов Р.Н., Пушкарева М.В.* Договор охраны жизни и здоровья граждан .....109  
*Морозов Д.А.* Понятие гражданско-правовой формы .....113  
*Козловская В.В.* Условия гражданско-правовой ответственности поставщиков интернет-услуг за нарушение прав на объекты промышленной собственности, используемые в сети Интернет .....116  
*Семякин М.Н.* Цивилистическое правоповедение и юридическая практика .....119  
*Чесноков А.А., Чеснокова О.В.* К проблеме эффективности антикоррупционной правовой политики Российского государства .....122

# История государства и права

УДК 37.0

**Н.Н. Зипунникова**, канд. юрид. наук, доцент

Уральский государственный юридический университет

## ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ В РОССИИ: К ВОПРОСУ О МЕТОДОЛОГИИ

*Статья посвящена методологическим проблемам историко-правового изучения образовательно-научной сферы России XVIII-XX вв. Автор охарактеризовал ситуацию методического плюрализма, перспективность новых методов, а также актуальность ряда традиционных подходов к изучению политико-идеологических контекстов, законодательства и управления в сфере образования и науки в России.*

*Ключевые слова: образование, наука, историко-юридическое познание, методология, методы исследования.*

**N.N. Zipunnikova**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor  
Ural State Law Academy



## HISTORICAL AND LEGAL RESEARCH OF EDUCATION AND SCIENCE IN RUSSIA: REVISITING METHODOLOGY

*The article is devoted to methodological problems of historical and legal research of education and science area in Russia in XVIII-XX centuries. The author characterized methodological pluralism, opportunity of new ways and actuality of traditional approaches to study of political and ideological contexts, legislation and management in the area of education and science in Russia.*

*Key words: education, science, historical and juridical research, methodology, research methods.*

Важнейшим «нервом» научного познания является методология, емко охарактеризованная Б.А. Кистяковским «самосознанием», «совестью науки» [23, с. 46-47]. В отношении к ней традиционно доминирует «высокий», философский регистр, связанный с осмыслением проблем науки как целостной развивающейся системы. Кроме прочего, как справедливо замечается, это обусловлено «трудностями "перевода" методологических представлений на уровень простых и ясных правил исследовательской деятельности» [34, с. 10-11], адаптации «метаязыка всех наук (всех видов позна-

ния и сознания)» [9, с. 364] в исследовательских программах и практиках. Условно «элитарная», но вневременная науковедческая проблематика методологии приобретает в последние годы, как представляется, новый размах обсуждения. В отношении конкретно юридической науки нередко высказываются мнения о кризисе ее методологии, также констатируется недостаточное внимание к науковедческим, философским проблемам со стороны правоведов [22, с. 9]. При этом предложения о выделении новых научных областей прочно увязаны, что понятно, с размышлениями не только о

«своих» эмпирике, предмете, но и методах и способах (методологии) познания [25, с. 16, 18].

В орбиту методологических исканий, объясняющих государственно-правовую действительность, закономерно втянут «фундамент» юридической науки – теория и история государства и права. Вопрос о методологии теоретико-правовых и историко-правовых исследований называется, с одной стороны, чрезвычайно «популярным», а с другой – относимым к числу «вечных» проблем, «разрешить ее не удалось ни одному из поколений юристов» [29, с. 6]. Строго говоря, это устойчивый упрек, протянутый через столетия. Так, уже упоминавшийся правовед и социолог Б.А. Кистяковский писал о том, что неудовлетворительное состояние юридической методологии давно осознается в научной юридической литературе [23, с. 38-39].

И именно разработка плодотворного научного метода, к примеру, для достижения «прочных результатов» в области политики права, показывалась Л. Петражицким, развенчивавшим результаты «практическо-догматической школы романистической юриспруденции», как важное условие «возвращения к решению задач школы естественного права и основания науки политики права» [30, с. 191-207]. Подчеркнем, что это – свидетельство эпохи, которую мы теперь характеризуем «золотым веком», классическим периодом развития отечественной юридической науки.

В числе причин, влияющих на результативность поисков и разработок в сфере методологии, справедливо называются особенности национально-исторического правопонимания, «скованность» официальной идеологией, наличие/отсутствие прогностических возможностей в изучении политико-правовых явлений. Так, В.Н. Синюковым в его большой и небезынтесной работе отмечается, что общая теория права в России «настоятельно требует расширения границ прежнего марксистского и современного либерального мировоззрений», которые не в состоянии объяснить отечественное право, «сводя все богатство и сложность русской правовой культуры к общим экономическим или политическим "причинам"» [32, с. 29].

Исследователь при этом акцентирует внимание на актуальности культурно-исторического измерения права, выступающего, по его мнению, важнейшим методологическим средством выявления типологических характеристик правовых систем. Длительная «приписка» такого измерения природы права к предмету правовой истории, а не теории [32, с. 38-39] действитель-

но вытекает из традиции, из той роли исторической школы права, которую она сыграла в укреплении методологических построений в юриспруденции. Очевидна плодотворность актуализации культурно-исторических подходов в правовых исследованиях. Не менее очевидно и то обстоятельство, что юридическая наука испытывает существенное влияние разных отраслей социального знания (истории, социологии, культурологии, антропологии, литературоведения и т.д.). Такое столкновение и взаимодействие представляется исключительно значимым, полезным для конкретных исследовательских практик и для науки в целом. На полях заметим, что нередко звучит мысль о том, что гуманитарные дисциплины нуждаются в объединении в одну большую область культурологических исследований [18, с. 125-126].

Проблематика правового обеспечения, а также политико-идеологических контекстов образовательной и научной деятельности, будучи «сквозьвременной», в последнее время стала особенно манкой для исследователей разного профиля. Ее историко-правовое изучение, несмотря на заметное приращение познавательной активности и создание некоего внешнего (с позволения сказать, «антуражного») фона исследования, также нуждается в серьезном, методологическом сопровождении. Замечательным преимуществом нынешних авторов может стать использование как традиционных, многократно показавших свою результативность методов и подходов, так и апробация новых, в т.ч. «рекрутированных» из других сфер познания, способов исследования. Применение разнообразного арсенала исследовательских приемов, средств, подходов значительно расширяет и обогащает горизонты познания традиций правового регулирования образования и науки, обнаруживает новые исследовательские грани, расцветивает иначе прежние сюжеты. Множество «исследовательских экранов», через которые рассматривается исторический опыт, являет собой сущностную характеристику западной («не по компасу определяемой») истории права [10, с. 20, 29-30].

Важно также обратить внимание на большой вопрос связанности предмета и методов исследования. В частности, отмечается, что использование в одном случае одного теоретического аппарата, а в следующем – другого есть проявление постмодернистского эклектизма. Но определяющим в этом выборе должен быть предмет исследования; если же методология будет детерминировать предмет исследования, то это будет означать неверный, модернистский путь

[18, с. 125]. Кроме того, применительно к конкретным методам точно замечено, что правила исследования нельзя свести к одной формуле, а конкретные процедуры анализа варьируют в зависимости от характера источника [35, с. 386].

Характеризуя подходы к историко-юридическому изучению образования и науки, специально обратим внимание на принципиальную установку на связанность этих институций. Образование и наука должны рассматриваться как двуединая сфера приложения усилий (российского) государства нормативно-регулятивного, управленческого, идеологического характера. Попытка исследователей преодолеть историографическую традицию автономного изучения истории образования (как социальной истории) и истории науки в России (как интеллектуальной истории), объединение ими в большой работе «двух историографических доменов» при акцентировании внимания на политике (образовательной и научной) [16, с. 6] видятся более чем своевременными. Сферой сопряжения образования и науки в России выступали главным образом университеты. Соответствующая система Российской империи прямо называется университетоцентричной (хотя статус «первенствующего ученого сословия» был, понятно, у императорской Академии наук). Попытки новой власти, создававшей профильные, отраслевые институты, институты красной профессуры, свернуть университетскую систему связаны лишь с первыми десятилетиями советской эпохи.

Важнейшее изменение последнего времени – это так называемый антропологический поворот, осуществляемый в связи с культурологическим наполнением историко-правового дискурса. В самом общем виде это характеризуется как акцентирование внимания не на великих событиях и законодательстве, а на человеке, социализированном в данной культуре. Он конструирует правовые институты и воплощает их в своих практиках и правосознании. В числе методологий и научно-исследовательских программ, направленных на изучение человека и его ментальности, создающего и воспроизводящего правовую реальность, И.Л. Честнов называет историю ментальностей, микроисторию, исторический дискурс-анализ, case-study, лингвистическую историю и историю понятий, герменевтическую историю, историческую антропологию, диалогику [29, с. 316].

Характеризуя состояние изученности социальной группы русского профессорства, исследователи отмечают, что менее прозрачной явля-

ется область «этнографии университетского общества» и «антропологии университетского образования». Объектом изучения в данном исследовательском ракурсе и в указанных зонах наблюдения становятся ценности и этические нормы, «поддерживающие единство довольно разных в возрастном, житейском, этническом и культурно-психологическом отношении людей». Это, как справедливо подчеркнуто, позволяет уйти «от распространенной в российских социальных науках исследовательской традиции, рассматривавшей университет как деперсонифицированный и довольно статичный образовательный институт» [14, с. 7-8]. Малоизученным исследовательским ракурсом обозначен в одном из новых исследований взгляд, прицеленный на становление правовой культуры российского профессорства, в частности, либерального [37, с. 3]. Составители антологии по развитию университетской идеи в России прямо отмечают, что «сознательно отказались от публикации законодательных актов», давая дорогу «личностному подходу» и авторским текстам [38, с. 10-11]. Помимо университетских профессоров, внимание исследователей приковано к персоналиям из академического сообщества, а также высокопоставленным бюрократам (министрам народного просвещения, попечителям учебных округов, народным комиссарам, др.) [8, 33, 15]. Заметен интерес и к другой стороне образовательных (право)отношений, еще одной социальной группе – студенчеству. Если советские историки изучали и показывали вклад революционно настроенного студенчества в общее дело борьбы с царизмом, то в современных работах «через деятельность неполитических (академических) организаций материально-бытовой взаимопомощи, научных культуртрегерских, религиозных, земляческих» исследуется «повседневная культура студенческого сообщества». В орбиту исследований впервые втянуты такие, как пишет А.Е. Иванов, утонченные «произведения» корпоративного творчества интеллигентной молодежи, как «самопереписи», предпринимавшиеся «во имя собственного социального самопознания» [21, с. 15].

Упомянутый антропологический поворот в исследованиях, стыкующих правовые и образовательно-научные системы, вызвал к жизни несколько направлений. Во-первых, это биографические исследования и актуализация биобиблиографического метода. Его длительное игнорирование юристами справедливо звучит упреком: ограничиваясь преимущественно историей ученых, а не реконструкцией научных биографий,

юристы «существенно отстают от своих коллег по гуманитарному цеху (историков, философов, филологов)». При этом не менее справедливо констатируется, что в настоящий период обозначилось несколько вариантов формирования биобиблиографического жанра и накопления эмпирического материала, что в совокупности можно считать благоприятной предпосылкой для последующих исследований. В частности, называются переиздания известных работ выдающихся ученых, «юбилейные» публикации, издания об отдельных учебных заведениях, некрологи, а также документы личного происхождения [40, с. 54]. Строго говоря, значительная часть названной эмпирики в отечественной науке имеет свои давние традиции и определенные особенности. А.А. Вигасиным, к примеру, отмечается, что зачастую в юбилейных и некрологических публикациях об ученых авторы стремятся дать некое историографическое исследование с обширными библиографическими указаниями. Публикатор наследия известного востоковеда и организатора науки С.Ф. Ольденбурга сообщает, что значительную его часть составляют очерки об ученых: некрологи и воспоминания, характеристики научной деятельности. При этом большая часть из написанного им о коллегам – «этюды о людях науки» [12, с. 20-21].

Активизация биографического/биобиблиографического направления (биобиблиографики) дает возможность по-новому смотреть на источники эпистолярно-мемуарного характера, имевших в правоведении статус второстепенных источников. Но уже не так редки специальные исследования, показывающие человека, исследователя как автора и носителя идей, которыми прирастала юридическая наука [36, б, 5]. Плодотворным видится также сочетание макро- и микросюжетов [3, с. 234-272], развитие микроистории, позволившей «принять во внимание множество частных судеб». Подчеркивается, что история повседневности становится реконструкцией «жизни незамечательных людей», которая не менее важна исследователю прошлого, чем жизнь людей «замечательных». С ее помощью изучаются несостоявшиеся возможности и причины неудач, в связи с чем возвышаются источники личного происхождения, способствующие «пониманию степени свободы индивида в заданных историко-политических, хронологических, этнокультурных и иных обстоятельствах» [35, с. 323]. Перспективно и развитие истории ментальностей [13, с. 25-31; 17], где внимание акцентируется на изучении контекста ав-

тора соответствующего политико-правового учения прошлого [29, с. 318-319]. Предложение актуализировать так называемую идеалистическую методологию (приоритет идей среди факторов исторического развития) показано в контексте возвышения антропологических смыслов: идеи и их комплексы движут субъектом права, создающим правовую реальность [29, с. 384-385]. Здесь нужно заметить, что рассмотрение «фактора идей» вообще многомерно. С идеями связана, к примеру, и большая проблема идеологии, идеологием, их роли в политике, в т.ч. юридической и образовательно-научной. Понятно, что и здесь фактор личности (например, бюрократа, сановника, реформатора) исключительно значим [24; 20, с. 187-191].

Результативными оказались и подходы, способствующие пониманию глобальных культурных процессов, в которых участвуют образовательные и научные институты на протяжении длительного времени. За почти столетнюю практику развитие и апробация кросс-культурных методов значительно поспособствовали междисциплинарному синтезу. Они лежат в основе многих современных работ по образованию и науке, а также развитию юридической культуры, прежде всего сравнительного толка, даже если напрямую исследователями не называются [2, 28, 11, 26, 31]. Помимо кросс-культурной методологии, это также диффузионистское направление [1; 4, с. 5-13; 27; 35, с. 242-249] и ряд других перспективных исследовательских подходов, которые активно развиваются на современном этапе.

В то же время, поскольку речь идет о стыке права, законодательства, образования и науки, в историко-правовых работах вряд ли можно игнорировать давно устоявшиеся подходы, такие как системно-структурный анализ, обработка статистических данных, метод классификаций и т.д. Разнообразие, контекстное развитие образовательно-научной (поли)системы как сферы влияния/воздействия важнейшего актора – государства – ставит задачу адекватного ее научного описания. Известный специалист в области народного образования Н.В. Чехов писал, что «едва ли какая другая страна в мире представляла когда-нибудь такую пеструю картину организации школьного дела, какую представляла Россия ко времени революции 1917 года» [39, с. 44]. К моменту падения монархии насчитывалось, в частности, более 30 типов средних школ и более 60 начальных [7, с. 11]. Классифицировать (а потом воссоединять в некую условную конструкцию) учебные заведения и научные учре-

ждения возможно по разным критериям – ведомственной подчиненности, ступени образования, источнику финансирования, гендерному и сословному принципам, отраслям образования и науки, формам организации науки. Значительная часть критериев относима и к образовательно-научному пространству страны в советские десятилетия. Понятно, что общественные и частные инициативы (учреждение, финансирование, иное содействие) остаются маркерами императорской России, хотя и там очевидна превалирующая роль государства. Относительно упорядоченно описать обнаруженную совокупность типов/видов и их множеств вполне возможно при использовании тесно связанных между собой системного (Л. фон Берталанфи, Н. Винер, И.В. Блауберг, В.Н. Садовский, Г.П. Щедровицкий, Э.Г. Юдин) и структурного (Ф. де Соссюр, Э. Дюркгейм, В.Я. Пропп, К. Леви-Стросс, Р. Барт, Ю.М. Лотман, Б.Н. Миронов) методов. Как отмечается, изучение строения системы, т.е. совокупности входящих в нее элементов и связей между ними, представляет собой анализ внутренней структуры. И хотя «уязвимым местом» структурализма называют его статичность, неприменимость к исследованию диахронных исторических изменений [35, с. 402-408], очевидна его плодотворность при изучении образовательно-научной системы (систем).

Классификации, системный и структурный анализ тем более необходимы при реконструкциях картины правового регулирования образования и науки. Узаконения являют собой важнейший (основной) источник правовой информации, традиции правового регулирования исследуются при помощи анализа их содержания, классификации, системно-структурных построений. Такие «рабочие лошадки», как методы классификаций и формально-логических обобщений, «которыми сравнительно легко оперировать» [23, с. 41], незаменимы при исследовании десятков тысяч узаконений в сфере образования и науки императорской России и чуть более скромных, но также солидных количественных показателей нормативного массива советских десятилетий. Классифицировать узаконения, к примеру, имперского периода представляется важным по форме (манифесты, уставы, учреждения, грамоты, высочайше утвержденные доклады, распоряжения, инструкции, предписания, правила, др.), по адресной направленности, по характеру предписаний и т.д. В то же время в структуре имперского нормативного массива постепенно оформляются уровни; четко прослеживаются «высочайший» уровень (преиму-

щественно – подпись императора, в начале XX столетия еще и участие Государственной Думы и Государственного совета), министерские акты (в подавляющем большинстве Министерства народного просвещения), акты попечителей учебных округов, локальные документы (университетские, лицейские, академические правила). Связи между ними изучаются с помощью контент- и системно-структурного анализа. Особенности советского законодательства в полной мере отразились на такой его отрасли (условно), как образовательно-научная. Первичное декретирование, спешное нормирование, множественность законотворческих органов (государственных, партийных, общественных), попытки систематизации – все обнаруживается при исследовании традиций правового регулирования образования и науки в советские десятилетия. Также важным представляется препарирование дефиниций, коими снабжались узаконения разных эпох. Редакторы недавней специальной большой работы обнаружили возможность присвоить исследуемому феномену титул «госпожи законодательной дефиниции» [19, с. 12]. Представляется, что изучение дефиниций в законодательстве об образовании и науке в XVIII-XX вв. позволит увидеть контекстную динамику (аспекты политики и идеологии, кросс-культуры, юридико-технические нюансы и т.д.). «Разбег» дефинирования, к примеру, в законодательстве Российской империи весьма солидный. Дефиниции простираются от определения учреждений («академия», «университет», «училище») до научных областей («логика», «математика»).

Таким образом, можно констатировать, что очерченное сферой образования и науки историко-правовое познание в настоящее время отличается множеством доступных источников и разнообразием методологических подходов. Идея образовательного права, пожалуй, уже можно сказать наверняка, сыграла важную роль в процессе поиска и идентификации роли и места соответствующего нормативного массива, которому давно стало тесно в материнской плаце полицейского/административного права. Однако нынче, по-видимому, обнаруживаются новые задачи, выходящие за рамки интерпретации образовательно-научного права/законодательства в качестве вторичного, комплексного образования в структуре права и законодательства (С.С. Алексеев). Комплекс старых, старых-новых и действительно новых подходов, как представляется, будет способствовать и их внятному формулированию, и эффективному разрешению.

*Литература*

1. Алексеева Е.В. Диффузия европейских инноваций в России (XVIII – начало XX в.). М., 2007.
2. Андреев А.Ю. Русские студенты в немецких университетах XVIII – первой половины XIX века. М., 2005.
3. Антощенко А.В. История одной профессорской отставки // Казус 2002. Индивидуальное и уникальное в истории / под ред. Ю.Л. Бессмертного и М.А. Бойцова. М., 2002.
4. Ауст М., Вульпиус Р., Миллер А. Предисловие: Роль трансферов в формировании образа и функционировании Российской империи (1700-1917) // Imperium inter pares: Роль трансферов в истории Российской империи (1700-1917): сб. ст. М., 2010.
5. Баженова Т.М. Биографический метод в научных исследованиях в контексте исследования развития правовой культуры России // Кросс-культурные взаимодействия в политико-правовой сфере: история, теория, современность. Доклады и сообщения: мат-лы Уральских юрид. чтений (науч. конф.). Екатеринбург, 2010.
6. Баженова Т.М., Кодан С.В. Источники личного происхождения в изучении истории государства и права // Источники права и источники познания права. Теоретические, методологические и методические проблемы исследования: мат-лы Круглого стола, 21-22 июня 2013 г. / отв. ред. С.В. Кодан. Екатеринбург, 2013.
7. Балашов Е.М. Школа в российском обществе 1917-1927 гг. Становление «нового человека». СПб., 2003.
8. Басаргина Е.Ю. Вице-президент императорской академии наук П.В. Никитин. Из истории русской науки (1867-1916). СПб., 2004.
9. Бахтин М.М. К методологии гуманитарных наук // Бахтин М.М. Эстетика словесного творчества. М., 1979.
10. Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1998.
11. «Быть русским по духу и европейцем по образованию». Университеты Российской империи в образовательном пространстве Центральной и Восточной Европы XVIII – начала XX в. М., 2009.
12. Вигасин А.А. Предисловие // Ольденбург С.Ф. Этюды о людях науки / отв. ред. С.Д. Серебряный; сост., предисл., коммент. А.А. Вигасин. М., 2012.
13. Винокуров Д.А. Из истории научных конфликтов в отечественной историографии XIX века: полемика вокруг магистерской диссертации И.П. Хруцова (1868-1870) // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 18 (199). Вып. 41.
14. Вишленкова Е.А., Галиуллина Р.Х., Ильина К.А. Русские профессора: университетская корпоративность или профессиональная солидарность. М., 2012.
15. Галиуллина С.Д. Персональный состав попечителей Оренбургского учебного округа // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 356.
16. Дмитриев А.Н. Правила реформ (или коллективный «опорный конспект») // Расписание перемен: Очерки истории образовательной и научной политики в Российской империи – СССР (конец 1880-х – 1930-е годы). М., 2012.
17. Долгих Е.В. К проблеме менталитета российской административной элиты первой половины XIX века: М.А. Корф, Д.Н. Блудов. М., 2006.
18. Доманска Э. Философия истории после постмодернизма (Интервью с Франклином Анкерсмитом). М., 2010.
19. Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: мат-лы международного Круглого стола (Черновцы, 21-23 сентября 2006 г.). Н. Новгород, 2007.
20. Зипунникова Н.Н. Правовое регулирование подготовки юристов в XVIII-XX вв.: источники изучения идеологием // Источники права и источники познания права. Теоретические, методологические и методические проблемы исследования: мат-лы Круглого стола, 21-22 июня 2013 г. / отв. ред. С.В. Кодан. Екатеринбург, 2013.
21. Иванов А.Е. Студенческая корпорация России конца XIX – начала XX века: опыт культурной и политической самоорганизации. М., 2004.
22. Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2000.
23. Кистяковский Б.А. Методология и ее значение для социальных наук и юриспруденции // Юридический вестник. 1917. Кн. XVIII.

24. Кодан С.В. Юридическая политика Российского государства в 1800-1850-е гг.: деятели, идеи, институты. Екатеринбург, 2005.
25. Кожевина М.А. Становление и развитие отечественной юридической науки в XVIII-XIX вв. Омск, 2013.
26. Кросс-культурные взаимодействия в политико-правовой сфере: история, теория, современность: доклады и сообщения: мат-лы Уральских юрид. чтений (науч. конф.). Екатеринбург, 2010.
27. Лагутина И.Н. Россия и Германия на перекрестке культур: культурный трансфер в системе русско-немецких литературных взаимодействий конца XVIII – первой трети XIX века. М., 2008.
28. Мильчина В.А. Россия и Франция. Дипломаты, литераторы, шпионы. СПб., 2006.
29. Наука теории и истории государства и права в поисках новых методологических решений: коллективная монография / отв. ред. А.А. Дорская. СПб., 2012.
30. Петражицкий Л.И. Модные лозунги юриспруденции // Энциклопедия правоведения или интегральная юриспруденция? Проблемы изучения и преподавания: мат-лы VII философско-правовых чтений памяти акад. В.С. Нерсесянца / отв. ред. В.Г. Графский. М., 2013.
31. Сдвижков Д.А. Bildungsbürgertum и интеллигенция: опыт сравнительной родословной // Россия и Германия. Вып. 3 / отв. ред. Б.М. Туполев. М., 2004.
32. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. М., 2010.
33. Стаферова Е.Л. А.В. Головнин и либеральные реформы в просвещении (первая половина 1860 гг.). М., 2007.
34. Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001.
35. Теория и методология истории: учебник для вузов / отв. ред. В.В. Алексеев, Н.Н. Крадин, А.В. Коротаев, Л.Е. Гринин. Волгоград, 2014.
36. Томсинов В.А. Российские правоведы XVIII-XX веков. Очерки жизни и творчества: в 2 т. М., 2007.
37. Торопов М.В. Правовая культура российской либеральной профессуры в 1860-1870-е годы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
38. Университетская идея в Российской империи XVIII – начала XX веков: антология / сост. А.Ю. Андреев, С.И. Посохов. М., 2011.
39. Чехов Н.В. Типы русской школы в их историческом развитии. М., 1923.
40. Ящук Т.Ф. Библиографическое направление в исследованиях по истории права // Кросс-культурные взаимодействия в политико-правовой сфере: история, теория, современность: доклады и сообщения: мат-лы Уральских юрид. чтений (науч. конф.). Екатеринбург, 2010.

УДК 34.02:343.979

**Д.Е. Кузнецов**

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

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ БАНДИТИЗМУ СОТРУДНИКАМИ ЗАПАДНО-СИБИРСКОЙ МИЛИЦИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 20-Х ГОДОВ XX ВЕКА

*Статья раскрывает причины расцвета бандитизма в Сибири в 20-е годы XX века, методы ликвидации бандитизма силами милиции, ОГПУ и населения.*

*Ключевые слова: бандитизм, партизанские бандитские отряды, кулацко-повстанческое движение.*



**D.E. Kuznetsov**

a postgraduate student of Polzunov Altai State Technical University

## COMBATING BANDITISM BY EMPLOYEES OF WEST SIBERIAN MILITIA IN THE SECOND HALF OF THE 20S OF THE XX<sup>TH</sup> CENTURY

*This article reveals the reasons of banditism growth in Siberia in the 20s of the XX<sup>th</sup> century, liquidation methods of banditism by militia, OGPU and population.*

*Key words: banditism, military service, partisan criminal fighters, kulak insurrectionary movement.*

В 1926 г. вступил в силу новый советский Уголовный кодекс, который определял понятие «бандитизм» как «организацию и участие в бандах (вооруженных шайках), в организуемых бандами разбойных нападениях и ограблениях, налетах на советские частные учреждения и отдельных граждан, остановки поездов и разрушение железнодорожных путей, безразлично, сопровождались ли эти нападения убийствами и ограблениями или не сопровождались» (ст. 76) [16].

Дополнительно в ст. 76 значилось пособничество и укрывательство банд и отдельных их участников, а равно сокрытие добытого и следов преступлений [15]. Данное преступление являлось тяжким и наказывалось сроком от 3 лет со строгой изоляцией, вплоть до высшей меры наказания с конфискацией имущества [18, с. 184].

В 1927 г. были приняты общесоюзные «Положения о преступлениях государственных», в соответствии с которыми бандитизм определялся как «организация вооруженных банд и участие в них и в организуемых ими нападениях на

советские частные учреждения или отдельных граждан, остановка поездов и разрушение железнодорожных путей и иных средств сообщения и связи».

Основными причинами появления и развития данного вида преступлений явилось то, что территория Сибири продолжительный период времени являлась сценой военных действий в гражданской войне, и в состав постоянного населения вошло большое число антисоветски настроенных элементов, противостоящих существующей власти. Стоит отметить активность белогвардейских отрядов в соседних регионах, участники которых систематически осуществляли вооружённые налеты на приграничные территории РСФСР, в частности Сибири. Нельзя забывать и о последствиях гражданской войны, таких как голод, разруха и прочее. Сформировался широкий слой людей, проповедующий правовой нигилизм.

В данный период население Сибири было перенасыщено всевозможным оружием. Оружие находилось в пользовании партизан, преступных элементов и большого количества

коммунистов в регионе. Наказания за ношение и применение оружия долгое время не существовало. А в начале 20-х гг. отсутствовала даже его элементарная регистрация. Примером могут служить выявленные в 1926-1927 гг. случаи нахождения у сибирских милиционеров револьверов и патронов к ним, которые по документам являлись вещественными доказательствами по уголовным делам [3]. Все это говорит в пользу того, что возможность для вооружения у потенциальных бандитов была ограничена только их потребностью и желанием.

Бандитизму в Сибири способствовали следующие факторы:

1. В Сибирь ссылали «профессиональных» преступников, зачастую рецидивистов из центральных регионов России.

2. Местное население к ссыльным преступникам относилось резко отрицательно и не спешило им как-либо помогать, что вынуждало их находить средства к существованию уже опробованным ими способом – посредством совершения многочисленных преступлений [11].

Бандитизм был отчасти сезонным явлением и зачастую активность банд в Сибири повышалась в летний период. С наступлением холодов их деятельность имела тенденцию к снижению, многие преступники рассредоточивались по деревням, что осложняло работу милиции по борьбе с данной категорией преступлений.

По участникам банд условно можно выделить партизанские бандитские отряды, белобандитские объединения и кулацко-повстанческое движение. Кроме того, в Сибири имел место и «анархический» бандитизм, участниками которого стали бывшие партизаны, не пожелавшие вступать в ряды Красной армии, а также дезертиры. Распространение получил и так называемый «красный бандитизм» [17, с. 3-79].

В двадцатые годы прошлого века бандитизм в Сибири имел смешанный характер, зачастую уголовный, но с антисоветским подтекстом. Политическая или уголовная направленность банды во многом определялась ее лидером и совершаемыми преступлениями.

Одной из особенностей бандитизма в Сибири являлось и то, что в 1924-1928 гг. банды носили неустойчивый характер. Возглавляли их часто преступники-рецидивисты, доля которых в составе банд достигла в 1927 г. 76% [13, с. 11].

По данным на 1 января 1926 г. в Сибирском крае насчитывалось 9 действующих активных банд, из которых к 15 марта были уничтожены и сняты с учета в Кузнецком округе – 2, в Красноярском округе – 1 (Спирина-Багрова), в Хака-

сии – 1, в Минусинском округе – 1 [10], в Иркутской губернии – 2 (Развозжаева, численностью до 6 человек, и банда Кочкина – 4 человека). В течение апреля 1926 г. отмечалось несколько случаев увода бандитами лошадей у местного населения [6]. В ноябре 1926 г. была ликвидирована банда Огнева, специализировавшаяся на конокрадстве и терроризировавшая население Залесовского и соседних районов, а также шайка Колпакова [2].

К 1927 г. уровень бандитизма в регионе значительно не снижался. Вместо ликвидированных банд появлялись новые, имевшие чисто уголовный окрас. Бандитами становились и бежавшие из домов заключения преступники.

Сильнее прочих бандитизмом был охвачен Канский округ, где в общей сложности действовало 11 групп, отличавшихся беспринципностью и дерзостью. Так, банда Глазунова-Федотова, включавшая в свой состав не более 5 человек, подвергала нападению целые населенные пункты и грабила всех подряд, а присвоенное имущество вывозила на подводах самих же ограбленных.

С середины 1927 г. по первую половину 1928 г. уровень бандитизма возрос на 14%. Одновременно с увеличением числа участников банд росла и их активность, все чаще совершались грабежи и налеты, осуществлялись даже попытки крушения железнодорожных составов. Часто банды имели целые арсеналы оружия: винтовки, револьверы, гранаты [8]. Одновременно с этим все обостряющаяся классовая борьба только придавала устойчивости тенденциям к увеличению масштабов бандитизма.

Методами противостояния бандитизму на данном этапе являлись:

- 1) вооруженное подавление любых проявлений бандитизма;
- 2) уничтожение главарей банд;
- 3) создание концентрационных лагерей на территории, подверженной бандитизму, в которые помещались члены семей и пособники бандитов. В случае совершения убийств бандитами на данной территории советских партийных работников, коммунистов, красноармейцев заключенные подвергались расстрелу;
- 4) прошение о помиловании и прочие жалобы по делам о бандитизме во ВЦИК не пропускались;
- 5) расширение агентурной сети совместно с масштабной оперативной работой;

За время с 1925 по 1929 гг. Сибирь три раза объявлялась «территорией, неблагополучной по бандитизму»: в 1925 г., в 1926-1927 гг. и в 1929 г.

Методы противостояния бандитизму напрямую зависели от степени подверженности бандитизму конкретного района, а также от уровня готовности и численности сотрудников правоохранительных органов в данном районе. Одновременно с этим к борьбе с бандитизмом привлекались члены коммунистических ячеек на селе и комсомольцы. Часто крестьяне формировали отряды, противостоящие бандитизму, по собственной инициативе.

В то же время принимались дополнительные меры по охране и содержанию заключенных, а также ужесточалась процедура досрочного освобождения. Данные меры имели благоприятные последствия для снижения уровня преступности в целом и бандитизма в частности.

В рассматриваемый период прослеживается динамика снижения уровня политического бандитизма в связи с возросшей тенденцией перехода крестьян на сторону советской власти в период проведения новой экономической политики и отмены идеологии «военного коммунизма».

Базой для данного перелома явилось расширение нэпа на основе лозунга «Лицом к деревне», провозглашенного в 1924 г., переход к которому произошел в 1925-1926 гг. Именно в этот период крестьянство Сибири стало активно сотрудничать с советской властью.

Как следствие активной борьбы с политическим бандитизмом со стороны правоохранительных органов, количество банд и их численный состав уменьшались. Бандиты сдавались милиции в надежде на снисхождение, пытались вступать в переговоры с представителями власти об условиях сдачи в плен или с просьбой об амнистии.

Последние предводители политического бандитизма Сибири погибли во 2-й половине 20-х гг. В 1925 г. была ликвидирована банда Замашикова в Иркутской губернии отрядом ОГПУ. В декабре 1925 г. были задержаны руководители банд Тырышкин и Орлов. В августе 1927 г. в результате действий милиции погиб главарь банды Развозжаев. Последнего крупно-

го главаря, банда которого действовала в 1921-1929 гг., Кочкина, убил 11 мая его же сподвижник Михалев [4, л. 147, 153]. После убийства Кочкина его тело было продемонстрировано крестьянам ряда близлежащих деревень во избежание провокационных слухов, а в ночь на 5 июля 1929 г. труп был перевезен в здание Окружного розыска, куда приходили смотреть на него представители всех учреждений и организаций. Всего же было задержано 18 человек из банды Кочкина [7].

Органы ГПУ владели оперативной информацией о готовящихся преступлениях, выявляли и ликвидировали совместно с милицией наиболее опасные банды (как политической, так и уголовной направленности). В Алтайском районе банда из 10 человек во главе с Афанасьевым совершала многочисленные ограбления с убийствами на губернском тракте. Их ликвидация была возложена на два отряда ОГПУ и милиции. Вблизи г. Бийска в конце октября 1925 г. отрядом ГПУ, Бийской милиции и УР ликвидирована банда общей численностью более 50 человек, действовавшая по Чуйскому и Уйманскому трактам [9].

Советская власть противостояла бандитизму всеми возможными методами и средствами, многие из которых были продиктованы ситуацией в регионе и стране в целом.

Сотрудники правоохранительных органов в борьбе с бандитизмом проявляли такие качества, как ответственность и мужество. Так, 10 августа 1929 г. в ходе перестрелки с бандой Подирухина приняли смерть начальник РАО Краснов и один милиционер; в 1929 г. сотрудники УР преследовали зимой, на лыжах банду Горбунова и Бардыбаева, состоящую более чем из 50 человек, по слабозаселенным районам Нарымской тайги Томского округа 750 километров. В результате все преступники были задержаны [1, с. 68].

Всего же за период с 1925 по 1930 гг. сотрудниками милиции и уголовного розыска в сибирском регионе совместно с работниками ЧК была ликвидирована 71 банда [12, с. 20].

Период	Количество банд	Количество участников
1925-1926 гг.	23	1531
1926-1927 гг.	11	976
1927-1930 гг.	37	889

Однако значительно тормозили эффективную борьбу с бандитизмом в Сибири старые кадровые проблемы в милицейской среде. Нехватка квалифицированных кадров негативно

сказывалась на качестве проводимой работы с преступным элементом. С начала 20-х гг. прошлого века кадровая ситуация в милиции была сложной и нерешенной. Это было связано с низ-

ким заработком, большим объемом работ и подчеркнута классовым подходом в выдвижении на различные должности в алтайской милиции [14, с. 162].

Советские правоохранительные органы вели бескомпромиссную борьбу с сибирскими бандитами. Многие бандформирования были уничтожены. Заметные успехи в ликвидации политического бандитизма были связаны с проводимой в стране новой экономической политикой. Крестьянские массы в большинстве своем отказались от активной борьбы с советской властью,

принимая новые правила игры. Однако увеличение товарооборота, появление на исторической сцене зажиточных мелкобуржуазных элементов способствовало увеличению уголовной преступности. Бандиты совершали корыстные экономические преступления в отношении так называемых «нэпманов». Снижал эффективную борьбу с бандитизмом в Сибири и нерешенный кадровый вопрос. Низкая зарплата и высокий риск приводили к большой текучке и нехватке квалифицированных специалистов среди милиционеров.

### *Литература*

1. Батурич Л. Революцией рожденная // Новый агитатор. 1982. № 20.
2. ГААК Ф. 110. Оп. 1. Д. 4. Л. 44.
3. ГААК. Ф. Р-110. Оп. 1. Д. 31. Л. 11.
4. ГАНО. Ф. 1. Оп. 2. Д. 367.
5. ГАНО. Ф. 1. Ф. 2. Ф. 20. Ф. 47.
6. ГАНО Ф. 2. Оп. 2. Д. 66. Л. 523.
7. ГАНО. Ф. 2. Оп. 2. Д. 384. Л. 23.
8. ГАНО. Ф. 20. Оп. 2. Д. 152. Л. 221.
9. ГАРФ. Ф. 393. Оп. 55. Д. 13. Л. 13. 13 об.
10. ГАРФ. Ф. 393. Оп. 66. Д. 162. Л. 54. 54 об.
11. ГАРФ. Ф. 393. Оп. 83. Д. 17. Л. 6. Из информационной сводки № 41 на 01.06.25.
12. Известия Сибкрайкома ВКП(б). 1926. № 3.
13. Рапорт рабоче-крестьянской милиции Западно-Сибирского края к 15-й годовщине. Новосибирск, 1932.
14. Суверов Е.В. Кадровая политика в подразделениях алтайской милиции (1920-1923 гг.) // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы X междунар. науч.-практ. конф. Барнаул: БЮИ МВД России, 2012. Ч. 2. С. 160-162.
15. СУ РСФСР. 1922. Ст. 15.
16. СУ РСФСР. 1922. Ст. 15.
17. Угроватов А.П. Красный бандитизм в Сибири (1921-1929). Новосибирск: ЮКЭА, 1999.
18. Швеков Г.В. Первый советский УК. М., 1970.
19. Шишкин В.И. Красный бандитизм в Сибири // Советская история: проблемы и уроки. Новосибирск: Наука, 1992.

УДК 796:94

**И.В. Медведев**, канд. пед. наук

Барнаульский юридический институт МВД России;

**В.В. Семенов**, канд. техн. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

## ФИЗИЧЕСКАЯ ПОДГОТОВКА ПОЛИЦИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ (1860-1917 ГГ.)

*В статье прослеживается организация и различные аспекты физической подготовки в правоохранительных органах дореволюционной России, ее становление и развитие в период с 1860 по 1917 гг.*

*Ключевые слова: физическая подготовка полиции, физическое воспитание.*

**I.V. Medvedev**, Ph.D. (Candidate of Pedagogical Sciences)

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

**V.V. Semenov**, Ph.D. (Candidate of Technical Sciences), assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia



## PHYSICAL TRAINING OF POLICE IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA (1860-1917)

*The article discusses organization and various aspects of physical training in law-enforcement bodies of pre-revolutionary Russia, its formation and development in the period between 1860 and 1917.*

*Key words: physical training of police, physical education.*

Становление и развитие физической подготовки как одной из важнейших составляющих профессионального облика полиции было на протяжении всей истории дореволюционной России тесно связано с развитием этого направления в армии. Армия являлась в то время направляющей силой, способствующей развитию физической подготовки в полиции, и этому есть свое объяснение.

В дореволюционный период полицейские кадры готовились в большинстве своем в стенах кадетских корпусов (первый в России сухопутный шляхетский корпус открыт в 1732 г. в г. Санкт-Петербурге). Большинство выпускников этих престижных на тот момент учебных заведений, естественно, привлекала военная служба, а значит почет и уважение в обществе, высокое материальное вознаграждение, возможность карьерного роста. Полицейское поприще, как правило, замыкало список желанных приоритетов. В силу этого к руководству полицейскими органами в этот период нередко приходи-

ли лица, «отторгнутые» армией и управленческими структурами (нарушители, лентяи, посредственности и т.д.), или заслуженные, опытные, пользующиеся авторитетом за прошлые подвиги «инвалиды», вышедшие в отставку по причине ранения или достижения предельного возраста.

Кадетские корпуса обеспечивали своим питомцам разностороннее по тем временам энциклопедическое образование, превращая их в универсальных управленцев. Физическая подготовка в кадетских корпусах была также подчинена нуждам военной науки. Передовые идеи великих русских полководцев П.А. Румянцева, А.В. Суворова, М.И. Драгомирова, А.Д. Бутовского находили отражение в наставлениях по физической подготовке того времени. Кадеты наравне со строевой и тактической подготовкой занимались гимнастикой, фехтованием, борьбой. Поистине неоценимые заслуги в теоретическом обосновании вопросов физической подготовки в русской армии принадлежат профессору

П.Ф. Лесгафту [1]. По заданию военного министерства он в течение двух лет изучал опыт физического образования в Западной Европе, что послужило основой создания отечественной системы физического воспитания. Авторитет П.Ф. Лесгафта и его единомышленников из числа высших военных чинов способствовал тому, что физическая подготовка вводилась в столичных кадетских корпусах и училищах как самостоятельный курс, где изучались анатомия, физиология, теория телесных движений, гимнастика, фехтование, плавание.

Однако инициатива П.Ф. Лесгафта не нашла широкого применения в военном ведомстве, его курсы были единичными, а в 1878 г. и вовсе были закрыты. Обучаемые на курсах Лесгафта не просто занимались физическими упражнениями, они получали первоначальное физкультурное образование. И это уже само по себе являлось уникальным для того времени [3].

Подготовка рядовых сотрудников полиции была в этот период в полном ведении губернаторов. Каждый губернатор сам определял и штатную численность, и материальное положение полицейских. Профессиональная, в том числе и физическая, подготовка рядовых чинов если и была организована в ряде губерний, то на самом низком уровне и к началу двадцатого столетия уже не соответствовала складывающейся в стране политической обстановке.

Изменение тактики ведения боевых действий в войне с Японией (1904-1905 гг.) дало толчок дальнейшему развитию прикладных дисциплин в армии, таких как бокс, фехтование на различных видах оружия, шашечные приемы, рукопашный бой. Русско-японская война наглядно показала не только техническую отсталость России, но и слабую обученность русской армии. Многочисленные рукопашные схватки, с одной стороны, демонстрировали всему миру высочайшие образцы мужества и героизма русских воинов, а с другой – показывали недостатки физической и тактической подготовки [4].

Революционные события в России в начале XX в. заставили правительство принимать экстренные меры по укреплению полиции. С 1907 г. по всей стране начали открываться школы по подготовке низших полицейских чинов, в программу которых наряду с правовой и специальной входила и физическая подготовка.

Уличные беспорядки, частые столкновения с агрессивными настроенными демонстрантами закладывали фундамент для развития физической подготовки в профессионально-прикладном направлении. Наряду с фехтованием полицей-

ские активно осваивали приемы самообороны, уличной борьбы, активно занимались стрелковой подготовкой. Вопросы физической подготовленности полиции нашли отражение и в ведомственных положениях и инструкциях. Например, «Инструкция чинам сыскных отделений», появившаяся в августе 1910 г., обязывала своих служащих «основательно» ознакомиться с приемами самообороны и обезоруживания преступников [5].

В этот же период под патронажем влиятельных военных и полицейских чинов в России организуются различные физкультурные общества. Членство высших и средних полицейских чинов в этих обществах поощряется царским правительством. Накануне революции правительство, понимая всю сложность обстановки и стремясь обеспечить трону твердую опору, пыталось всеми средствами усилить полицию. Так, в октябре 1916 г. было принято постановление Совета министров «Об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов». В Министерстве внутренних дел готовился проект единой образовательной программы, в которой физическая подготовка полицейских признавалась в качестве приоритетной. Но эти меры запоздали, их не успели воплотить в жизнь. В результате революционных событий в феврале 1917 г. жандармские управления и полицейские участки были разгромлены, многие сотрудники убиты или арестованы. Временное правительство издало постановление об упразднении Департамента полиции, его дела были переданы военному ведомству. Российская полиция не только фактически, но и юридически прекратила свое существование.

Таким образом, на протяжении исследуемого периода не было создано единой целостной системы работы с кадрами полиции. Децентрализация управления общей полицией в Российской империи обусловила значительное разнообразие в подходах к профессиональной подготовке, вплоть до полного пренебрежения последней.

Слабая социальная защищенность и низкий престиж работы полицейского делали эту профессию в глазах общества малопривлекательной и не позволяли привлечь в ряды полиции грамотных специалистов по физической подготовке, хотя в начале XX в. в России наблюдался известный всплеск физкультурного движения и развития спорта.

Министерство внутренних дел дореволюционной России не сумело создать единую систему профессиональной подготовки служащих полиции, соответственно, физическая подготов-

ка как ее составляющая находилась на крайне низком уровне. Отсутствие собственных учебных заведений оказывало влияние и на содержание физической подготовки. Умения и навыки, которые получали офицерские кадры в кадетских корпусах, были основаны на военных принципах, подчинены военной организации и

объективно не соответствовали потребностям полицейской службы. Необходимые навыки силового задержания, противодействия вооруженным правонарушителям, пресечения массовых беспорядков полицейские и жандармы получали непосредственно на улицах, оплачивая эти уроки своими жизнями и здоровьем [2].

### *Литература*

1. Голощапов Б.Р. История физической культуры и спорта. М., 2001.
2. Костылев А.А. Организационно-правовые аспекты работы с кадрами полиции и жандармерии Российской империи (1880-1917): дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2005.
3. Лесгафт П.Ф. Значение физических упражнений для войск // Собрание сочинений: в 4 т. М.: Физкультура и спорт, 1953. Т. 4.
4. Министерство внутренних дел России (1802-2002). Исторический очерк / под ред. В.П. Сальникова. СПб., 2002.
5. Мулукаев Р.С. Полиция в России (19-20 в.). Н. Новгород, 1993.

УДК 94(470.5):341.34

*А.С. Смькалин, доктор юрид. наук, профессор*

*Уральский государственный юридический университет*

## ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ВОЕННОПЛЕННЫХ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ НА УРАЛЕ

*В статье подробно анализируется нормативно-правовое регулирование, прибытие иностранных военнопленных на Урал, описывается использование труда военнопленных, их вклад в развитие экономики региона.*

*Ключевые слова: война, военнопленные, нормативно-правовые акты, Урал, Первая мировая война, русская армия, добровольные воинские части.*



*A.S. Smikalin, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor  
Ural State Law Academy*

## LEGAL SITUATION OF FOREIGN PRISONERS OF THE FIRST WORLD WAR IN URAL

*The article analyzes in detail legal regulation, arrival of foreign war prisoners in Ural, describes how to use the labour of prisoners, their contribution to the economic development of the region.*

*Key words: war, war prisoners, regulatory legal acts, Ural, the First World War, Russian army, voluntary military unit.*

Любая война предполагает наличие военнопленных. Установить их абсолютные цифры просто невозможно. Тем не менее считается, что во время Первой мировой войны (1914-1918 гг.) их было около 8 млн человек. Как сообщает «Википедия», от общего числа потерь пленных Австро-Венгрии было 32%, Италии – 26%, Франции – 12%, Великобритании – 7%.

Германская армия захватила в плен 2,5 млн человек, русской армии удалось захватить 2,9 млн военнопленных, французские и британские войска пленили 720 тыс. человек, армия США захватила 48 тыс. пленных [2].

Сухими цифрами не передать те ужасные условия, в которые попали люди. Например, в России военнопленные страдали от голода, около 40% всех военнопленных, захваченных русской армией, погибли или остались без вести пропавшими. Что касается австро-венгерских военнопленных, то 37,5 тыс. погибли в Сибири и на Урале от оспы и тифа.

Всего в годы Первой мировой войны на Урале находилось около 300 тыс. пленных. Это

были люди, имеющие гражданство Австро-Венгрии, Германии и Турции [13, с. 120]. Военнопленные размещались в лагерях среди местного населения. Большинство из них работало на уральских заводах, в лесном и сельском хозяйстве. После окончания войны основная часть из них уехала на родину, но некоторые остались на Урале навсегда.

Тогда и появились первые воинские захоронения иностранных военнопленных на Урале. Это такие места, как Нижняя Салда (Свердловская область), Слободской (Кировская область). Имеют место, помимо братских захоронений, и индивидуальные могилы военнопленных Первой мировой войны на гражданских кладбищах.

Первые партии пленных появились на Урале в 1914 г. Этот факт получил отражение в местной периодической печати. Газета «Уральская жизнь» информировала своих читателей, что 7 августа 1914 г. через станцию Екатеринбург-1 в Вятку (Киров) проследовало 234 германских подданных, взятых в Прибалтийском крае в ка-

честве военнопленных. В Оренбурге к концу августа 1914 г. пребывало уже более 3 тыс. пленных, а в Тюмени в здании Романовского училища к концу сентября 1914 г. был оборудован госпиталь для лечения австрийских и германских военнопленных.

Прибытие военнопленных продолжалось и далее. 8 октября в 8 часов утра на станцию Екатеринбург-1 прибыл из Челябинска поезд с военнопленными, едущими в Вятскую губернию. «Всего военнопленных 172 человека, из них 12 офицеров... подавляющее количество славяне: чехи, хорваты, босняки, словаки, поляки, сербы. Остальные австрийцы и венгры... На прокорм выдают чинам по 25 коп. в день» [11].

Отправка в отдаленные районы Сибири, Урала и Дальнего Востока военнопленных неславянского происхождения, видимо, была связана с их неблагонадежностью. Австрийцы, немцы, венгры, по мнению царского правительства, представляли организованную взрывоопасную силу в случае восстания.

В архивах на Урале сохранилось достаточное количество документов, освещающих жизнь и деятельность этих людей, подданных иностранных государств, в 1917-1920 гг. Специфика их труда и частной жизни в плену зависела от их гражданской квалификации, национальности, социального статуса. Естественно, жандармские управления следили за перемещением иностранных подданных на территории Уральского региона, составлялись рапорты, донесения, обобщенные высказывания иностранцев, их намерения, данные о подготовке к побегам, отношение к своему и российскому правительству. Сохранились и справки о причинах заболеваний, смерти и местах захоронения иностранцев.

Широко использовался и труд военнопленных. Принудительно на Урале начиная с 1915 г., особенно в период гражданской войны, работали военнопленные австрийцы, немцы, венгры, чехи, поляки, китайцы, корейцы, турки.

Подтверждением широкого использования труда военнопленных в горнозаводском округе может служить публикация в газете «Уральская жизнь» в октябре 1914 г., в которой отмечалось: «Южно-Екатеринбургскому горному округу владельцами горных заводов заявлено требование на 500 чел. военнопленных для работ. Изъявили желание иметь пленных Ревдинские заводы – до 150 человек, Вознесенские рудники – 100 человек, Шайтанские заводы –

50 человек, остальные предприятия – по 20-25 человек» [12].

Нормативно-правовую базу использования труда военнопленных Первой мировой войны представляли следующие российские документы: 7 октября 1914 г. правительство утвердило «Правила о порядке предоставления военнопленных для исполнения казенных и общественных работ в распоряжение заинтересованных ведомств», после утверждения этого документа Советом министров был разработан и утвержден еще ряд законопроектов, регламентирующих использование труда пленных: «Правила о допущении военнопленных на работы по постройке железных дорог частными обществами» от 10 октября 1914 г., «Правила об отпуске военнопленных на сельскохозяйственные работы» от 2 февраля 1915 г., «Правила об отпуске военнопленных для работ в частных промышленных предприятиях» от 17 марта 1915 г. Сходные по своему содержанию, эти документы значительно отличались лишь в части оплаты труда бывших вражеских военнослужащих. В правилах от 7 и 10 октября 1914 г. ни о каком материальном вознаграждении пленным за их работу вообще не говорилось. Что касается пленных, занятых в частных промышленных предприятиях, – а для Урала это было особенно актуально, – то на них распространялась следующая норма закона: «Присылаемые частными предприятиями военнопленные могут быть им предоставляемы исключительно для работ за плату, размеры коей устанавливаются предприятиями соответственно существующим местным цензам для каждой категории работ. Не менее 1/3 из заработной платы пленных отчисляется в особый фонд, на особо открываемые счета подлежащих министерств, в их депозиты по казначействам, причем суммам этого фонда предприятиями ведутся личные счета для каждого военнопленного. Из остающейся затем части заработной платы пленных покрываются все расходы предприятия, возлагаемые на него настоящими правилами. Из этой же последней части заработной платы предприятиям предоставляется выдавать военнопленным, обнаружившим усердие в работе, на улучшение довольствия денежный отпуск – не свыше, однако, 20 копеек за каждый рабочий день на человека. Отпуск этот, по внесении его в расчетную книжку каждого рабочего военнопленного может быть выдаваем пленным на руки». Аналогичным образом решался вопрос об оплате труда пленных, занятых на сельхозработках [9, с. 24].

В мае 1915 г. военнопленные в Екатеринбургe работали в городском карьере, использовались на замощении Турчаниновой улицы и Сибирского проспекта, на фабрике братьев Злоказовых и фабрике братьев Макаровых.

Труд военнопленных занимал определенный процент в экономике Урала. Конечно, в первую очередь промышленные предприятия интересовали специалисты. Но, к сожалению, знакомых с премудростями горнозаводского дела было немного, и поэтому подавляющее большинство использовалось как простые чернорабочие.

Имеются следующие цифры: к ноябрю 1917 г. на уральских заводских предприятиях было занято 20794 пленных (12,2% общей численности всех рабочих), в горных предприятиях – 10569 (25,2%), в лесных – 20297 (36,1%).

Следовательно, можно сделать вывод, что использование труда пленных иностранцев вошло в систему с начала Первой мировой войны и до конца гражданской войны, а это, в свою очередь, давало возможность освободить определенную долю русских рабочих.

Гражданская война и иностранная военная интервенция поставили Россию в экономическом отношении на грань краха. Достаточно сказать, что интервенты и белогвардейцы занимали 3/4 территории бывшей России с населением 82 млн человек (общая численность населения России составляла в тот период 142 млн человек) [10, с. 69]. Были потеряны жизненно важные районы, которые обеспечивали центр России хлебом, каменным углем, железной рудой, чугуном, сталью. Хозяйственная разруха, вызванная гражданской войной, поставила Россию на грань катастрофы. В эту братоубийственную войну были вовлечены и иностранные военнопленные, оказавшиеся в тот момент в России.

В период Гражданской войны их не только принуждали работать на заводах и фабриках Урала, но еще и служить в армии. Так, на Урале появляются иностранные военнослужащие.

Поскольку в России шла гражданская война, и общество было расколото на «белых» и «красных», сторонников старой монархической власти и большевиков, захвативших государственную власть, в этот процесс были вовлечены и иностранные военнопленные. Часть из них добровольно шла служить в Красную Армию, увлеченная большевистскими лозунгами пролетарского интернационализма и приближающейся мировой социалистической революции, а другая часть встала под знамена

белого движения, еще защищавшего основы монархического строя. Сложнейшая политическая обстановка в России, плохое знание русского языка и действительности нередко приводили их к ошибочному решению.

В Гражданской войне так же, как и в Первой мировой, принимали участие многие иностранцы, находившиеся в это время в России: австрийцы, венгры, чехи, немцы, китайцы, турки и др.

### **Формирование Красной Армии**

Именно в период Гражданской войны иностранцы, оказавшиеся в России, тоже были поставлены по разные стороны баррикад.

Большевистская пропаганда, общение с русскими рабочими рождали чувство пролетарской солидарности, способствовали революционной социализации иностранных военнопленных. Нередко на массовых собраниях, проходивших в первые дни после Октябрьской революции 1917 г., происходило братание пленных с русскими рабочими. Идеи «мировой революции» стали близки и иностранным военнопленным. Большевистское правительство, учитывая масштабность подобных явлений, в декабре 1917 г. создает Центральный комитет военнопленных. Одновременно при Народном комиссариате по иностранным делам было организовано Бюро революционной пропаганды, которое ставило своей целью распространение идей социалистической революции как среди военнопленных, так и среди солдат на фронте и в тылу противника. Одним из первых мероприятий Центрального комитета военнопленных было обращение к советскому правительству с просьбой разрешить сформировать из военнопленных свои воинские формирования для защиты российской социалистической революции. Таких красногвардейских отрядов из числа военнопленных в 1917-1918 гг. было создано несколько десятков в более чем в 400 пунктах советской России [1, с. 58].

На Урале, в г. Верхотурье, 26 февраля 1918 г. состоялся массовый митинг военнопленных разных национальностей, участники которого выступили против братоубийственной войны. На следующий день такой же митинг по инициативе местного Союза интернационалистов-военнопленных прошел в Екатеринбурге. Пленные высказывали желание с оружием в руках защищать завоевания русской революции. 7-8 апреля 1918 г. в Екатеринбурге состоялась областная конференция военнопленных социал-демократов Урала. На конференцию прибыло большое количество делегатов: из Екатеринбургa, Алапаевска, Кушвы, Нижнего Тагила, Ирби-

та, Верхотурья, Челябинска, Шадринска, Кунгура и других городов – всего 37 делегатов-представителей 6312 организованных военнопленных, а всего военнопленных на Урале в 1918 г. было более 21 тыс. [16, с. 6].

Интересны резолюции, принятые на этой конференции. Собрание единогласно приняло следующую резолюцию: «Мы, собравшиеся здесь интернационалисты-военнопленные, заявляем: **Святое дело русской революции мы принимаем за свое собственное и готовы защищать ее с оружием в руках...** Победа русской революции есть победа грядущей мировой революции, поражение ее – поражение всего международного пролетариата...». И эти заявления не были голословными. Достаточно сказать, что уже на 15 сентября 1918 г. в рядах Красной Армии насчитывалось 130 тыс. бывших иностранных военнопленных. Непосредственно на фронтах Гражданской войны в это время сражались около 50 тыс. иностранцев-коммунистов и беспартийных. Большинство из них находилось на восточном фронте. Проводилась большая политическая, пропагандистская работа. Издавались газеты на немецком, венгерском, чешском и других языках [16, с. 8-9].

Следовательно, говоря о национальном составе частей Красной Армии, сражавшихся в 1918 г. на Восточном фронте, можно отметить, что здесь воевали чехи, австрийцы, венгры, китайцы, поляки и представители многих других национальностей.

В подтверждение приведем подлинный документ.

«Протокол № 13 от 22 мая 1920 г. РКП(б) Мадьярской и немецкой группы  
г. Курган (8 часов вечера)

...заслушивается заявление тов. Кальмана о назначении двух членов на Зап. фронт, «изъявили согласие добровольно вступить в ряды Красной Армии т. Изингард Вильгельм и Петнер Михаил».

В своем заявлении тов. Кальман говорит, что каждый член иностранной секции обязан вступить в батальон особого назначения и цель этого батальона поддерживать внутри Советской республики (порядок) нарушающийся контрреволюцией...» [14, л. 101].

Наибольшая опасность состояла не в участии военнопленных в борьбе за установление советской власти в России, а в агитации, которая велась среди них с использованием газет и листовок на немецком, чешском, венгерском, польском и других национальных языках. Ленин

прямо подчеркивал: «Сотни тысяч военнопленных из армий, которые империалисты строили исключительно в своих целях, передвинувшись в Венгрию, в Германию, в Австрию, создали то, что бациллы большевизма захватили эти страны целиком...» [5, с. 141].

Подтверждением сказанному может служить еще один архивный документ, а именно «Заявление редактора венгерской газеты "Мировая революция"». В нем отмечается: «Ввиду предстоящей отправки австро-венгерских и германских подданных, бывших военных и гражданских пленников мировой войны на родину..., на заседании Венгерской Секции по агитации и пропаганде было решено вести среди этих товарищей, уходящих на родину, агитацию в самом широком масштабе... необходимо издать брошюры для просвещения и приготовления к социальной революции на Западе возвращающихся военнопленных...» [14, л. 32].

Необходимо отметить, что Комиссия по созданию интернациональных групп Красной Армии, образованная еще в июне 1918 г. по инициативе Бела Куна, проделала большую пропагандистскую работу, если учесть, что во второй половине 1918 г. нарастал поток бывших военнопленных, возвращавшихся на Родину. За май-октябрь 1918 г. выехало из советской России 150 тыс., а за ноябрь-декабрь еще 60 тыс. бывших австро-венгерских военнопленных.

В марте-апреле 1919 г. Реввоенсовет Республики упраздняет все органы, которые к этому времени занимались формированием интернациональных частей, и передает все дела в распоряжение единой организации – Управление по формированию интернациональной Красной Армии, которое находилось в Нижнем Новгороде.

Так же, как и в разлагающейся русской армии, процессы замены путем выборов своих командиров коснулись и австро-венгерской армии, и других полков противников. В немецких полках создавались солдатские комитеты. Многие из военнослужащих бывшей кайзеровской армии вступали в интернациональные части Красной Армии и боролись за освобождение Украины. Революционные настроения наблюдались и среди австро-венгерских войск.

Так, 4 ноября 1918 г. балтский уездный староста доносил подольскому губернскому старосте: «В Балте среди австрийских войск полная анархия. Австрийские солдаты обезоруживают и арестовывают своих офицеров. Один

убит, трое арестованы. В тюрьме снят австрийский караул и освобождено четверо арестованных австрийцев. К поддержанию порядка меры приняты» [3, с. 111].

Разные политические оценки существуют в исторической науке по поводу участия интернациональных воинских подразделений в 1918-1920 гг. в советской России – от умеренных до крайне революционно-левых. Но факт существования их не может отрицаться.

С освобождением новых территорий иностранцев стремились не привлекать в Красную Армию, а возможно быстрее переправлять или непосредственно на родину, или на территорию Украины.

Интересно то, что, несмотря на значительный временной период, участие в интернациональном движении иностранных граждан в годы революции и гражданской войны в России не было забыто. Коммунистическое правительство СССР наградило, в связи с 50-летием годовщины революции в 1967 г., группу из 46 граждан Австрии, Индии, Италии, Финляндии, Франции, Федеративной Республики Германии и Западного Берлина [6].

### Формирование «белого» движения

В 1914 г., в самом начале войны, австрийские консульства начали лихорадочно собирать своих «подданных» и призывать их к мобилизации. Но к этим призывам не прислушались десятки тысяч чехов и словаков, включая и австро-венгерских граждан, проживающих в России. А те, которые к тому времени уже стали гражданами (подданными) России, поступали в распоряжение российской армии.

Формирование регулярных частей иностранных армий имело свои трудности. Русские чиновники, говоря об иностранцах, при формировании чешского легиона, в частности, справедливо считали чехов подданными австрийского императора и говорили: «...предали своего императора, предадут и нашего царя...».

Вместе с тем необходимо отметить, что на территории России количество военнопленных других государств насчитывало около 300 тыс. человек. В Сибири чешский генерал Радола Гайда даже объявил мобилизацию среди чехо-словацких военнопленных, которых насчитывалось примерно 200 тыс. [4, с. 2-3].

За четыре года мировой войны русская армия взяла в плен около двух миллионов иностранных солдат (точнее, 1 885 595 солдат и 77 146 офицеров). Это были люди разных национальностей: венгры, австрийцы, немцы, чехи,

китайцы и др. Военнопленные в России были размещены в 410 специальных лагерях и работали на 1 957 промышленных предприятиях. Большое количество военнопленных находилось и работало на предприятиях (казенных и частных) Уральского региона [16, с. 3]. Продолжающаяся мировая война, сложная политическая и экономическая обстановка, пропаганда мировой революции, разжигаемая большевиками, заставляли иностранцев, плохо знавших русский язык, решать, как им теперь быть. Поэтому не надо забывать, что далеко не все иностранные военнопленные поддерживали коммунистическое правительство большевиков. Некоторые моменты «оборотной стороны медали» нам стали известны только в 1990-е гг., а большинство не известно и сейчас.

Но начнем с далекого 1914 г., когда на Урал стали поступать первые военнопленные армий противника. Для этого вновь обратимся к статистике числа военнопленных в России. Понятно, что это задача не простая. В условиях боевых действий, постоянной миграции, болезней и смертей невозможно точно определить количество военнопленных в России в годы Первой мировой войны, Временного правительства, Октябрьского переворота и иные послевоенные годы. Поэтому цифры эти весьма не бесспорны. Тем не менее известно, что к 1917 г. на территории России находилось свыше 2 млн военнопленных – почти 500 тыс. венгров, около 450 тыс. австрийцев, примерно 250 тыс. чехов и словаков, более 200 тыс. югославян (термин 1917 г. – А.С.), 190 тыс. немцев, а также турки, итальянцы, галицийские украинцы, поляки, болгары, представители других национальностей [8, с. 143-149].

Естественно, встал вопрос о трудоустройстве военнопленных. По некоторым данным, в экономике России в 1917 г. было занято пленных 1,5 млн человек. Основная масса, за исключением офицерского состава, привлекалась к принудительному труду на производстве. Достаточно сказать, что на некоторых заводах Урала пленные составляли от 1/3 до 1/2 работающих.

Правовой статус этой категории рабочих был определен постановлением Временного правительства, подготовил которое в марте 1917 г. **Центральный комитет по делам военнопленных при Главном управлении Российского общества Красного Креста (РОКК)**. ЦК имел право «самостоятельного и окончательного решения всех вопросов общего характера, касающихся русских военноплен-

ных, находящихся во вражеских странах, и неприятельских военнопленных, водворенных в России (с точки зрения установления взаимности)» [7, с. 602].

О том, что Международный Красный Крест выполнял свои функции через различные посольства и консульства, находящиеся на территории России, может свидетельствовать следующий документ, обнаруженный авторами в Центре общественных организаций Свердловской области (бывшем Партийном архиве Свердловской области). Сохранилось несколько отпечатанных бланков следующего содержания: «Мы, нижеподписавшиеся австрийские подданные, удостоверяем, что с сего числа получили от Датского генерального Консульства в Москве суммы, проставленные против наших имен (пособия)» [14, л. 8-12]. Но не только материальная поддержка входила в деятельность ЦК по делам военнопленных, широко обсуждались требования военнопленных об уравнивании оплаты труда с местными трудящимися, жилищные условия (например, право проживать в городских квартирах), медицинское обслуживание, создание земств, землячеств по национальному принципу и др.

Реальным шагом властей по улучшению положения иностранных военнопленных в России можно считать постановление Временного правительства от 17 июня 1917 г. о приеме «...в подданство России неприятельских военнопленных, состоящих в рядах Русской армии или добровольческих воинских частях». Следующим нормативным актом, изменившим правовой статус военнопленных, был документ, принятый Временным правительством 30 июня 1917 г. Военный министр утвердил «Правила», устанавливающие особые льготы для военнопленных чехов, словаков и поляков.

Согласно им указанным категориям пленных разрешался обмен письмами между лагерями и переписка с соответствующими национальными организациями; создание касс взаимопомощи и библиотек, совместное содержание родственников и т.п. Офицерам и лицам интеллигентных профессий предоставлялось право проживания на частных квартирах. Тогда же военнопленные славянского происхождения при условии их лояльности и взятии на поруки получили возможность вступать в брак с русскими гражданками.

Октябрьская социалистическая революция 1917 г. (большевистский государственный переворот) коснулся и сотен тысяч иностранных военнопленных. Он способствовал их политизации, и теперь надо было выбирать, по какую сторону баррикад становиться: либо поддерживать советскую власть, о необходимости которой постоянно пропагандировали большевики, либо влиться в ряды «белого движения» и выступить против советской власти. Вопрос был очень непростой. Учитывая, что военнопленные стали экономической составляющей русского общества и многие даже обрели семьи в России, речь шла о фактической массовой натурализации.

Оценка событий тех далеких лет показывает, что разложение большевистской пропагандой имело определенный успех. Значительная часть военнопленных (в основном это были рабочие и крестьяне в своих странах) поддержали леворадикальный курс большевиков.

В заключение можно отметить, что судьба сотен тысяч иностранных военнопленных оказала большое влияние на формирование «русского социума» и многие из них навеки связали свою жизнь с далеким Уралом и Сибирью.

### *Литература*

1. Борьба классов. 1937. № 3.
2. Германские и австрийские пленные в Сибири (1914–1917 гг.). URL: <http://forum.vgd.ru/post/316/9469/p576732.htm#pp576732>.
3. Жаров Л.И., Устинов В.М. Интернациональные части в боях за власть Советов. М., 1960.
4. Из Чехии на край света...: каталог выставки. Екатеринбург, 2009.
5. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 29. URL: <http://www.mysteriouscountry.ru/wiki/index.php>.
6. Правда. 1967. 29 окт.
7. Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. Петроград, 1917. Отд. 1. 1-е полугодие.
8. Солнцева С.А. Военнопленные в России в 1917 г. (март-октябрь) // Вопросы истории. 2002. № 143-149.
9. Суржикова Н.В. Военнопленные в экономике Среднего Урала. Екатеринбург, 2005.
10. Сырых В.М. История государства и права России. М., 2007.

11. Уральская жизнь. 1914. 9 окт. № 225.
12. Уральская жизнь. 1914. 10 окт. № 226.
13. Уральская историческая энциклопедия. Екатеринбург, 1998.
14. ЦДООСО. Ф. 76. Оп. 1. Ед. хр. 800.
15. Центр документации общественных организаций Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 76. Оп. 1. Ед. хр. 800. Л. 101.
16. Шакинко И.М. Об участии интернациональных отрядов в гражданской войне на Урале // Труды Свердловского областного краеведческого музея. 1960. Вып. 1.

УДК 343.1:94(571.150)

**Е.А. Чибурова**, канд. ист. наук

Барнаульский юридический институт МВД России

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ СОТРУДНИКАМИ УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1945-1953 ГГ.)

*Статья анализирует историческую обстановку в Советском Союзе после окончания Великой Отечественной войны, высокую степень криминализации советского общества, усиленную, к тому же, послевоенной амнистией. Сотрудники уголовного розыска боролись с преступностью зачастую ценой своей жизни.*

*Ключевые слова: уровень преступности, бандитизм, преступление.*

**E.A. Chiburova**, Ph.D. (Candidate of Historical Sciences)  
Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia



## COMBATING CRIME IN ALTAI REGION BY CRIMINAL INVESTIGATION IN POST-WAR PERIOD (1945-1953)

*The article analyses historical setting in the Soviet Union after the end of the Great Patriotic War, a high degree of criminalization of Soviet society, strong, moreover, by post-war-amnesty. The police fought crime often at the expense of their life.*

*Key words: crime rate, banditism, crime.*

Многолетняя тяжелая война оставила глубокий след в жизни каждого советского человека. Европейская часть страны лежала в руинах, население испытывало серьезные трудности в снабжении продовольствием. Прямой урон Советскому Союзу составил 679 млрд рублей, а вместе с военными расходами и потерей доходов от промышленности и сельского хозяйства в районах, подвергшихся временной оккупации, ущерб составил почти 2600 млрд рублей в довоенных ценах [17].

Люди в советских городах старались не появляться на улицах в темное время суток, чтобы избежать ограбления или насилия. Вернувшиеся с войны солдаты с трудом адаптировались к гражданской жизни. Вместе с демобилизованными солдатами и офицерами на Алтай попало много огнестрельного оружия. Дезертиры армии и тыла, беглые преступники, боясь возмездия, находились на нелегальном положении, объединялись в группы, вели преступный образ жизни.

Высокая степень криминализации советского общества, усиленная послевоенной амнисти-

ей, оказала негативное влияние на уровень преступности. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 7 июля 1945 г. из тюрем и лагерей было выпущено до 700000 осужденных за различные преступления [5]. Еще около 170000 человек освободилось после отмены Указа в отношении судимых за дезертирство с предприятий военной промышленности и ряда других министерств [11, с. 186].

Особенностью послевоенного времени был большой процент женщин, вставших на преступный путь. Лишения и невзгоды, материнское чувство в отношении своих голодных детей толкали часть женщин нарушать закон. Среди осужденных в 1946-1947 гг. были женщины с маленькими детьми, которые вместе с матерями следовали по этапу, они составляли около 50% [4, с. 318].

Руководителей правоохранительных органов Алтая настораживало большое количество несовершеннолетних, вставших на путь нарушения закона. Среди привлеченных к уголовной ответственности в 1946 г. несовершенно-

летние составляли 43%, а из них свыше 68% – ранее не судимые. В основном ими совершались кражи – 90%. Наибольшее количество преступлений совершали беспризорные и безнадзорные дети. В числе привлеченных к уголовной ответственности несовершеннолетние составляли более 60% [7].

Высокий уровень преступности проявлялся во всех алтайских городах, особенно в Барнауле, Бийске, Рубцовске, и сельских районах края. Выделялся на общем криминальном фоне небольшой алтайский город Рубцовск, который был особо поражен уголовной преступностью. В апреле 1949 г. в городе Рубцовске зарегистрировано 46 преступлений, из них 4 грабежа, из которых ни один не раскрыт, из 17 краж личного имущества раскрыты только 4 [16].

Одной из основных причин быстрой криминализации Рубцовска было привлечение рабочей силы из других регионов для промышленных предприятий города (заводы АТЗ и «Сельмаш»). Приезжавшие в Юго-Западную Сибирь кадры были не самыми лучшими и часто имели уже проблемы с законом. На территорию края (особенно в г. Рубцовск) проникало большое количество преступников из Средней Азии, Казахстана и соседних областей, имевших устойчивые связи с преступным миром этих регионов [15, л. 29].

В борьбе с преступным элементом на передовых позициях находился алтайский уголовный розыск. Повышалось качество оперативной работы, пресекалось формирование и деятельность преступных группировок. Особая роль отводилась использованию научно-технических средств, служебно-разыскных собак, а также работе с доверенными лицами, дворниками, управляющими домами и комендантами общежитий. Во исполнение требования руководства Министерства о замене всех руководителей, не соответствующих своему назначению, был пересмотрен руководящий состав отделов и отделений. Кроме того, был пересмотрен штат отделений уголовного розыска. За счет сокращения технического состава и других второстепенных должностей увеличивались штаты основных сотрудников, к работе привлекались грамотные оперативные кадры, в том числе за счет возвращения в уголовный розыск (ОУР) старых работников, ранее переведенных в другие ведомства (ОБДББ, ОИТК и др.). Большое внимание уделялось материально-техническому обеспечению, в частности выделению для нужд ОУР и городских отделов милиции достаточного количества автотранспорта и горючего [9, с. 36].

Сотрудники уголовного розыска самоотверженно боролись с преступностью в Алтайском крае. Для уничтожения преступного подполья активно применялись сведения, переданные секретными осведомителями и агентами, а также в результате внутрикамерных разработок и различных специальных научно-технических средств.

Алтайские милиционеры ежедневно подвергались смертельному риску, не раздумывая, жертвовали своими жизнями при задержании преступников. Летом 1946 г. старший инспектор уголовного розыска Иван Васильевич Игнатов, проходя мимо Барнаульского городского рынка (места сбора уголовного элемента), увидел массовую драку около пивной. Среди дебоширов милиционер узнал разыскиваемого преступника. Остановив драку, он приказал всем следовать в отдел милиции. Уголовники, видя, что перед ними всего один сотрудник милиции, бросились на него с ножами. Игнатов получил 11 ножевых ранений, но преступники все равно были задержаны [12, с. 87].

Противостояние с преступным миром приводило к невозвратным потерям среди личного состава алтайской милиции. Ночью 20 мая 1947 г. в г. Бийске неизвестными преступниками был убит возвращавшийся со службы домой начальник отдела уголовного розыска Бийского ГО МВД лейтенант Тимофеев. Убийство было совершено из пистолета ТТ с близкого расстояния в грудь. Труп не был ограблен, находившийся пистолет ТТ у сотрудника милиции остался на месте [15, л. 90].

Благодаря энергичным действиям алтайского уголовного розыска к 1948 г. уровень преступности снизился на 34,7% по отношению к предыдущему году. В дальнейшем вплоть до 1952 г. количество преступлений уменьшалось на 30,4% ежегодно [7]. В 1949 г. преступность по стране по сравнению с предыдущим годом уменьшилась на 24,3%, а по сравнению с 1940 г. – на 74% [13, с. 64].

В связи с острой нехваткой продовольствия в стране особое внимание правоохранительными органами страны уделялось пресечению краж хлеба. По неполным данным, по всей стране осенью 1946 г. за хищение хлеба было осуждено 53369 человек, из них 36700 человек (68,7%) приговорены к лишению свободы. При этом по закону от 7 августа 1932 г. осудили 1146 человек, в том числе 35 человек получили высшую меру наказания – расстрел [8].

Важной задачей для алтайского уголовного розыска была борьба с фальшивомонетчиками.

Сотрудниками милиции было установлено, что фальшивые денежные знаки подразделялись на три группы: деньги, изготовленные немецкой и японской разведками; банкноты, изготовленные литографическим и фоторепродукционным способами; нарисованные от руки без применения технических средств. Как свидетельствует статистика, во время проведения денежной реформы 1947 г. на территории нашей страны было зарегистрировано 22 случая изготовления фальшивых денег. Из обращения было изъято 1777 фальшивых банкнот на общую сумму 53912 руб. [10, с. 140].

Убийства были одним из распространенных видов преступлений в крае. Человеческая жизнь не была большой ценностью. Чтобы завладеть материальными благами, преступники не задумываясь убивали людей [19, с. 103]. Сотрудники уголовного розыска Алтайского края, не считаясь с личным временем, прилагали максимальные усилия для поиска преступников.

В ночь с 20 на 21 мая 1947 г. на территории прииска «Чульта» Турочакского района у себя дома была убита семья Комининых: Ф.П. Коминин, 68 лет, и его жена А.Т. Коминина, 60 лет. В ту ночь они пустили на ночевку трех неизвестных мужчин и подростка А.Т. Сатина, проживающего по соседству. В 4 часа утра неизвестные вышли во двор, где взяли топор и поленья, зашли в дом и напали на спящих супругов, которых убили [15, л. 26]. Убийцами оказались бежавшие из прииска «Талон» преступники, которые были задержаны уголовным розыском.

26 марта 1947 г. на территории Ново-Платанского сельсовета Хабаровского района Алтайского края был обнаружен труп освобожденной из мест лишения свободы в Новосибирской области немки Васильевой Елизаветы Ивановны. Вскоре милицией был задержан убийца – 17-летний житель с. Ново-Платава Г.Л. Алексеев. Возвращаясь в родное село на лыжах, он убил женщину из дробовика с целью ограбления. Снял с трупа хромовые сапоги, ручные часы, юбку, два шелковых платья, полотенце, две пары рейтуз и рубашку [15, л. 64].

Вторая половина сороковых годов была отмечена ростом числа изнасилований на территории Алтайского края. Часто субъектами данного преступления была молодежь. Только с июля по декабрь 1948 г. в СССР «было зарегистрировано 625 случаев изнасилований. Было привлечено к уголовной ответственности 934 человека, из них рабочие – 50,6%, учащиеся – 26,5%, без определенных занятий – 9,4%, военнослужащие – 6,4%, колхозники – 5,8%, служащие – 1,8%. Из-

насилования в основном совершались подростками и молодежью. По возрастному составу: 14-18 лет – 53%, 18-24 года – 41% и в старшем возрасте – 7%» [7].

4 января 1949 г. последовало принятие Закона об усилении уголовной ответственности за изнасилования. Наказание за данный вид преступления составляло от 10 до 15 лет. Групповое изнасилование и изнасилование несовершеннолетних каралось лишением свободы сроком от 15 до 20 лет [2].

Сотрудники уголовного розыска оперативно задерживали лиц, совершивших преступления на сексуальной почве. Летом 1949 г. в г. Барнауле были осуждены на 20 лет заключения в исправительно-трудовых лагерях Г. Веряев, С. Орешников, И. Сачков, В. Дегтярев за групповое изнасилование молодой гражданки Л. [3].

В послевоенный период серьезной проблемой для стабилизации внутренней жизни страны был бандитизм. Банды уголовников терроризировали население страны, совершая дерзкие преступления. Среди бандитов было много рецидивистов, имевших за своими плечами солидный лагерный опыт. Бандиты терроризировали население алтайских городов и деревень.

Сотрудники уголовного розыска в тесном взаимодействии с отделом по борьбе с бандитизмом ликвидировали очаги организованной преступности на алтайской земле.

В послевоенном Барнауле совершила ряд дерзких преступлений бандгруппа во главе с Мадыневым Миреем (рецидивистом по кличке Зверь). Освободившись, в 1946 г. он переехал в Барнаул, где организовал преступную группу. Преступники занимались грабежами с помощью оружия – пистолета ТТ и парабеллума (трофейного немецкого пистолета). На ул. Коммунаров члены этой преступной организации тяжело ранили милиционера 5-го отдела Г.П. Городеева, пытавшегося пресечь ночную кражу мыла и задержать воров, перевозивших похищенное на тележке.

Вскоре Зверь был арестован. При обыске у бандита милиционеры изъяли фотографию костяка банды, где были изображены Л.И. Бритков, Э.Н. Шаляпин (по кличке Рыжий) и А.Г. Самойлов, что позволило арестовать преступников. Позднее была задержана вторая часть банды: М.Ф. Орлов, Л.Г. Попов, И.Е. Белоусов, А.В. Беляев [15, л. 126].

В 1945-1953 гг. важным направлением для сотрудников уголовного розыска остается работа по обеспечению сохранности хлеба.

Колхозники Вельц и Вернер в колхозе «Земледелец» Егорьевского района похитили 156 кг семенной пшеницы во время очистки семян. Весной 1946 г. преступление было раскрыто [1].

Но существовали и недостатки в деятельности уголовного розыска в послевоенный период: слабость агентурной базы, недостаточная инициативность уголовного розыска, неудовлетворительная оснащенность, недостаток служебно-розыскных собак, факты либерального отношения к уголовным преступникам, которых нередко вместо ареста оставляли на свободе, слабое реагирование сотрудников милиции на необоснованные отказы прокуратуры в санкциях на арест, медлительность и волокита при расследовании уголовных дел, нарушение установленных сроков расследования, наличие фактов сокрытия заявлений и сообщений граждан и организаций о совершенных преступлениях [6, л. 51, 52].

Также значительно снижала эффект борьбы с преступным миром деформация правосознания

сотрудников органов внутренних дел. Многие алтайские милиционеры в послевоенный период обладали недостаточными правовыми знаниями. В действиях по борьбе с преступностью у некоторых алтайских милиционеров прослеживалась определенная противоречивость: с одной стороны наблюдалось слепое повиновение правовым нормам, с другой – фиксировались частые нарушения законодательства алтайскими милиционерами ради достижения определенных целей [18, с. 109, 111].

Несмотря на существовавшие объективные и субъективные трудности в работе уголовного розыска на территории Алтайского края после окончания Великой Отечественной войны, сотрудники данного подразделения активно противодействовали преступным проявлениям совместно с другими представителями правоохранительных органов. Милиционеры задерживали убийц, насильников, воров, бандитов, улучшая криминогенную и экономическую ситуацию в стране и крае.

### *Литература*

1. Алтайская правда. 1946. 30 марта. № 66.
2. Алтайская правда. 1949. 9 янв. № 6.
3. Алтайская правда. 1949. 24 июня. № 122.
4. Арутюнян Ю.В. Советское крестьянство в годы Великой Отечественной войны. М., 1963.
5. ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 5. Д. 214. Л. 3.
6. ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 5с. Д. 221.
7. ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 2. Д. 234. Л. 20-50.
8. ГАРФ. Ф. Р-5446. Оп. 49. Д. 1654. Л. 99-102.
9. Емелин С.М. Основные направления борьбы с преступностью в СССР во второй половине 1940-х – начале 1950-х годов: особенности и правовые механизмы // Вестник ВЭГУ. 2013. № 5.
10. История советской милиции: в 2 т. М., 1977. Т. 2.
11. Кузьмин С. Лагерники // Молодая гвардия. 1993. № 5-6.
12. Летопись истории алтайской милиции и пожарной охраны. Барнаул, 1982.
13. Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. М., 1997.
14. ОРАИ ИЦ ГУ МВД по Алтайскому краю. Ф. 1. Оп. 2. Д. 1.
15. ОРАИ ИЦ ГУ МВД по Алтайскому краю. Ф. 1. Оп. 2. Д. 2.
16. ОРАИ ИЦ ГУ МВД по Алтайскому краю. Ф. 4. Оп. 1. Д. За. Т. 1 Л. 176.
17. Правда. 1945. 25 мая.
18. Суверов Е.В. Причины деформации правосознания у сотрудников алтайской милиции в послевоенные годы (1945-1953 гг.) // Современные проблемы правопонимания и обеспечения прав человека: мат-лы межвуз. научно-практ. онлайн-конф. / под ред. Ю.В. Анохина. Барнаул: БЮИ МВД России. 2013. С. 109-115.
19. Суверов Е.В., Чибурова Е.А. Деятельность милиции по борьбе с преступностью в Алтайском крае (1945-1953 гг.): монография. Барнаул: БЮИ МВД России, 2012.

# Государственно-правовое регулирование общественных отношений

УДК 342.7

**Ю.В. Анохин**, доктор юрид. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

## ОБ ИСТОРИЧЕСКИХ ПРЕДПОСЫЛКАХ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

*В статье рассмотрен процесс зарождения и формирования основ механизма обеспечения прав и свобод личности в России с XIX века по настоящее время. Анализируется нормативное закрепление отношений между государством и личностью, законодательный механизм обеспечения реализации прав и обязанностей граждан России.*

*Ключевые слова: гражданское общество, права человека, свобода личности, социальная и правовая незащищенность, избирательное право.*

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

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



## CONCERNING HISTORICAL PRECONDITIONS OF FORMATION OF THE INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS IN RUSSIA

*In the article the process of genesis and development of mechanism of human rights and freedoms in Russia from the XIX<sup>th</sup> century till present is discussed. It analyses normative consolidation of relations between state and individual, a legal mechanism to enforcement rights and obligations of citizens of Russia.*

*Key words: civil society, human right, personal liberty, social and legal vulnerability, electoral law.*

Исторические предпосылки, предопределяющие, несмотря на сложность и противоречивость, перспективы развития механизма обеспечения прав человека в России, неотделимы от процессов, происходящих в международном сообществе. Среди этих предпосылок, как правило, в центре внимания находятся такие факторы негативного характера, как имперская государственность, общинный коллективизм, феномен советского права и др., кото-

рые отодвигают права человека на периферию общественного развития. Вместе с тем есть немало положительных особенностей, присущих именно нашей стране. И здесь следует обратить внимание на наличие в России благоприятных исторических условий, предопределяющих саму возможность прогрессивного развития прав человека как явления цивилизации и культуры, построения гражданского общества.

Изначально в России зарождение основ механизма обеспечения прав и свобод личности нашло свое отражение в восстании декабристов в 1825 г., целью которых было свержение самодержавия и крепостничества. Это были первые шаги, имевшие большое значение для будущих поколений.

К началу XX века, несмотря на отмену крепостного права и проведение реформ (Судебной, Земельной, Военной) в период с 1860 по 1870 г., в России, по сути, был создан режим полицейского государства, ущемлявший основные права и свободы человека. В частности, отсутствовали свобода слова, собраний, образования союзов, учреждены строгая цензура над печатью, надзор за «неблагонадежными» людьми, жестко подавлялось инакомыслие, действовали специальные судебные органы для рассмотрения политических дел, расширял свое влияние чиновничий бюрократический аппарат и т.д. [13].

По-прежнему ущемленным в своих правах зависимостью от помещиков оставалось крестьянское население. Выражалось это в высокой арендной плате за землю, наделении крестьян худшими участками пахотной земли и т.д. Тяжелым был труд рабочих в промышленности при 10-12-часовом рабочем дне, при отсутствии элементарной техники безопасности, эксплуатации детского труда и др.

Еще одним проявлением социальной и правовой незащищенности личности в России был высокий уровень безграмотности населения.

В последние предреволюционные годы со стороны власть предержащих предпринимались попытки проведения радикальных демократических преобразований. Например, в известном царском Манифесте «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г., в котором предполагалось даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний, союзов, а также предоставить дальнейшее развитие общего избирательного права. Не принесли реальных изменений в обеспечение прав и свобод личности Высочайше утвержденные Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г., где правам и обязанностям российских подданных отводилась вторая глава и др., а также ряд нормативных актов, изданных Временным правительством после прихода к власти в результате Февральской революции 1917 г.

Судьбу формирования механизма обеспечения прав человека в России невозможно понять, если не учитывать влияния, которое оказала на

их становление Октябрьская революция 1917 г. и в целом период социалистического развития нашего государства. Новая власть провозгласила принципы, на основе которых происходило освобождение народных масс от эксплуатации, ликвидацию всех видов социального и национального угнетения и неравенства, установление широких демократических прав и свобод трудящихся во всех областях жизни общества – в хозяйстве и культуре, политике и социальном развитии.

Новые отношения между государством и личностью, утверждавшиеся в России, получили нормативное закрепление в обращениях Второго Всероссийского Съезда Советов «Рабочим, солдатам и крестьянам», «О полноте власти Советов», Декларации прав народов России (ноябрь 1917 г.), Декретах о земле, о мире, Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, а также других документах, определяющих основы государственно-правового статуса человека. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» (ноябрь 1917 г.) были ликвидированы сословные и чиновничьи привилегии, и последовательно распространялась идея равноправия людей.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая в январе 1918 г., подошла к решению проблемы прав и свобод на основе ликвидации частной собственности на средства производства и установления новых социально-экономических порядков. Декларацией был провозглашен переход всей полноты власти в руки трудящихся, уничтожение любых форм эксплуатации человека человеком, создание социалистического государства, основанного на труде.

Основы, заложенные Декларацией 1918 г., получили дальнейшее развитие в последующих правовых актах социалистического государства. Так, Конституция РСФСР 1918 г. была призвана ликвидировать существовавшие в дореволюционной России сословные, национально-религиозные и другие привилегии и ограничения и утвердить достоинство человека труда.

Существенное развитие в рамках механизма обеспечения прав и свобод личности получило право граждан на образование. Особенно актуальной эта проблема была для России исследуемого периода, т.к. тогда насчитывалось огромное количество неграмотных – более 54 млн человек (на каждую тысячу человек населения приходилось лишь 319 грамотных) [9, с. 103]. Для решения этой задачи на первых этапах создавались школы для малограмотных. И если в

1922 г. в них обучались 500 тыс. человек, то в 1925 г. – 1,4 млн. Примерно 40% всех взрослых было обучено активистами Всероссийского добровольного общества «Долой неграмотность». К 1932 г. была завершена программа всеобщего начальной школой было охвачено 98% детей школьного возраста.

Первые советские Конституции устанавливали права трудящихся на пользование землей, участие в рабочем контроле и управлении производством, в использовании свободы мнений, союзов, собраний, избирательных прав [3-8]. В соответствии с Конституцией 1918 г. участвовать в выборах могли граждане обоего пола независимо от вероисповедания, национальности, оседлости, достигшие ко дню выборов 18 лет и занимающиеся общественно полезным трудом, т.е. «Рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и пр., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли» [2, с. 154]. Также по Конституции устанавливалось, что активным и пассивным избирательным правом пользовались солдаты, матросы и трудящиеся, потерявшие в какой-либо мере трудоспособность. Важно подчеркнуть, что в это же время избирательным правом пользовались и иностранцы, проживающие на территории Советской России, если они принадлежали к категории трудящихся и занимались общественно полезным трудом.

Следует отметить, что в законодательстве того времени закреплялось лишение прав отдельных лиц и некоторых групп населения, которые могли использоваться в ущерб социалистической революции. В частности, избирательных прав лишались эксплуататоры (лица, прибегающие к наемному труду, живущие на нетрудовые доходы: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества; частные торговцы, коммерческие посредники и т.д.). Лишались избирательных прав служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царской семьи и их окружение. Лишены были избирательных прав монахи, духовные служители церквей и религиозных культов<sup>1</sup>. Объяснялось это активной контрреволюционной дея-

тельностью церкви, которая не признавала советской власти.

Только Конституцией СССР 1936 г. было введено всеобщее избирательное право (ст. 135) и исключены ранее существовавшие ограничения для определенных категорий граждан, в том числе священнослужителей. Предоставленные права не только декларировались, но частично проводились в жизнь. По этой Конституции были расширены социально-экономические, культурные и личные права граждан. Так, в ст. 119-121 Конституции закреплялись: 7-часовой рабочий день, ежегодный оплачиваемый отпуск, всеобщее восьмилетнее образование, бесплатное медицинское обслуживание.

Лишь в 1940 г. в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня в целях повышения обороноспособности страны были внесены изменения, предусматривающие увеличение рабочего времени и укрепление трудовой дисциплины. Продолжительность рабочего дня была увеличена с 7 до 8 часов, с пятидневной рабочей недели был осуществлен переход на шестидневную рабочую неделю. Исключение составляли профессии с вредными условиями труда. Была введена уголовная ответственность за прогул, причем опоздание на 20 минут или появление на рабочем месте в нетрезвом состоянии рассматривались как прогул [9, с. 149].

Конституция СССР 1936 г., намного опередив буржуазные государства, провозгласила право граждан на труд, на отдых, на материальное обеспечение в старости, в случае болезни или потери трудоспособности, а также равноправие мужчины и женщины во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни.

Право на труд выступало наиболее важным правом в системе прав человека. По сути, безработица в стране была ликвидирована уже в 30-е гг. Обеспечение полной занятости населения ставило проблему поиска новых форм стимулирования труда и укрепления трудовой дисциплины. В 1938 г. для всех рабочих и служащих постановлением СНК СССР были введены единые трудовые книжки, в которых отражался весь трудовой путь работника. Одновременно для лучших работников была установлена высшая мера трудового отличия – звание Героя Социалистического труда, учреждены медали «За трудовую доблесть» и «За трудовое отличие».

Ликвидация безработицы и обеспечение полной занятости населения выступало одним

<sup>1</sup> См.: Статья 23 Конституции РСФСР, ст. 33 Конституции УССР и соответствующие статьи конституций других республик. В статье 5 Конституции ССР Армении говорилось: «Эксплуатирующие классы лишаются вообще политических прав и в особенности права занятия политических постов».

из наиболее важных показателей развития механизма обеспечения прав человека в России.

В целях дальнейшего совершенствования механизма обеспечения прав и свобод личности проводились мероприятия по реализации конституционного права на материальное обеспечение в случае старости, а также потери трудоспособности. В 1956 г. был принят Закон «О государственных пенсиях», который значительно расширил круг лиц, имевших право на пенсию, установил единые правила начисления пенсий рабочим и служащим, значительно повысил пенсии, установил их минимальный и максимальный размеры.

Развитие механизма обеспечения прав человека способствовало созданию широкой сети школ, техникумов, институтов и возможности получения бесплатного образования. Принятые меры позволяли каждому желающему получить соответствующее образование, стать квалифицированным специалистом. Народ получил реальные возможности овладеть достижениями науки, культуры, искусства и получать глубокие профессиональные знания. В достаточно короткий срок из среды трудящихся вышла плеяда талантливых ученых, инженеров, военачальников, театральных деятелей, работников иных отраслей народного хозяйства и культуры.

Важно отметить, что нормативная база и правоприменительная практика правоохранительных органов строились в соответствии с духом «революционного» правосознания. При этом никак не ограничивались всевластие партийных чиновников и административного аппарата государства, внесудебные и судебные репрессии, расправы с неудобными, контрреволюционерами и оппозицией. Обосновывая происходящее потребностями революции, оправдывались прямые насильственные действия и акции, опирающиеся на «революционное» правосознание. Такое положение давало обоснование насилию и стало предпосылкой оправдания произвола, беззакония в первое послеоктябрьское время и, в особенности, в условиях сталинского правления. Такого рода насильственные действия, акты террора занимали все большее место в жизни общества, существенно ограничивая возможности правовой защиты личности. Установившийся в стране режим массовых репрессий и террора, под предлогом борьбы с «врагами народа», позволил привлечь к уголовной ответственности и приговорить к расстрелам либо к длительным срокам лишения свободы более 20 млн советских граждан. Упрощенный порядок судопроизводства, внесудебные расправы,

привлечение к уголовной ответственности по мотивам социальной опасности лица и многие другие нарушения законности, непозволительные в любой цивилизованной стране, советское государство закрепило в своих законах и неукоснительно проводило в жизнь [11, с. 139].

В конце 50-х – начале 60-х гг., в период «хрущевской оттепели», стал нарастать позитивный процесс, характеризовавшийся развитием демократии, осуждением культа личности и другими радикальными переменами. После смерти Сталина в законодательстве было упразднено то, что во второй половине 30-х гг. и в последующие годы способствовало незаконным репрессиям – действия внесудебных карательных органов, ограничения процессуальных гарантий. Во второй половине 50-х и в 60-е гг. состоялась общая законодательная реформа, были обновлены основные отрасли законодательства (уголовное, гражданское, процессуальное, трудовое, семейное, земельное), которые способствовали более эффективной правовой защите личности. Издавались новые нормативные акты, в частности об охране окружающей среды, охране атмосферного воздуха, животного мира. Подлинный прорыв произошел в сфере обеспечения права на неприкосновенность личности. Большое значение имели начавшаяся реабилитация многих тысяч невинно осужденных, проведение правовой реформы. Однако в силу конкретно-исторических причин как внутреннего, так и международного порядка развитие института прав и свобод в нашей стране не обошлось без конфликтов и противоречий.

Начиная с 60-х гг. в СССР происходит обострение проблемы обеспечения прав и свобод человека. Проводимые кампании против церкви, политических и культурных прав граждан способствовали дальнейшему ограничению свободы совести, преследованиям отдельных писателей и художников. Преследованию подвергались в основном те, чья деятельность носила политический характер.

Вместе с тем данный исторический период развития нашего государства характеризуют и положительные действия в области развития прав и свобод личности. Главным считается подписание СССР Международных пактов о правах человека (1966 г.) и Хельсинского заключительного акта (1975 г.). Таким образом, Советский Союз взял на себя международно-правовые обязательства по соблюдению прав человека, признав их значимость. Этот факт был зафиксирован в Конституции СССР 1977 г. (ст. 29), расширившей круг конституционных

прав и обязанностей граждан: право на жилище (ст. 44), пользование достижениями культуры (ст. 46), участие в управлении государственными и общественными делами (ст. 48), свободу творчества (ст. 47), а также презумпция невиновности (ст. 54-58, 160).

Очередная попытка осуществления преобразований в сфере прав человека была предпринята в стране в 1985 г. Было предложено реформировать все устои советского общества на основе «ускорения», «гласности» и «перестройки».

Но наиболее заметные изменения в вопросах правовой защиты личности начались в 1987-1990 гг. После январского 1987 г. Пленума ЦК КПСС в СССР было заявлено о необходимости создания новой модели «социализма с человеческим лицом» на основах «демократизации». Согласно реформаторской стратегии должна была быть разрушена командно-административная система и осуществлено укоренение состязательности во всех сферах жизни.

В данный период были внесены изменения в Основной закон государства, проведены демократические выборы в законодательные органы, с вступлением в действие в 1989 г. постоянно работающего Верховного Совета СССР. Так, например, Законом СССР от 1 декабря 1988 г. были внесены изменения и дополнения в Конституцию СССР 1977 г., разработанные во исполнение решений XIX партконференции, согласно которым Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР, Съезды народных депутатов и Верховные Советы союзных и автономных республик, местные Советы народных депутатов стали составлять единую систему представительных органов государственной власти – Советы народных депутатов. Этот орган наделялся широким кругом полномочий, отнесенных к ведению СССР. В основном Съезд созывался Верховным Советом СССР один раз в год, но были предусмотрены возможности созыва и внеочередных съездов.

В период с 1989 по 1991 г. были проведены еще более реальные преобразования в сфере прав человека. Совершенствовалось законодательство: в частности, из ряда его отраслей, прежде всего конституционного, уголовного, административного, процессуального, устранены многие положения, которые в той или иной форме ущемляли права человека, юридически прикрывали беззаконие, своевластие администрации и чиновников. С мая 1990 г. начался бурный процесс создания различных политических партий, хотя серьезного развития они не получили и до настоящего времени.

Самое же существенное в рассматриваемый период – это появление в законодательной системе нормативных актов, свидетельствующих о придании правам человека высокого правового статуса. Вместе с тем в начале 90-х гг. стало доминировать иллюзорное мнение, что уже многое достигнуто в области прав человека и достаточно лишь принять новую конституцию и другие нормативные правовые акты. Однако совершенно не учитывалось, что все общество, все его структуры и подсистемы были далеки от полной готовности к коренным преобразованиям, нашедшим отражение в законах. Эти преобразования попросту не воспринимались реально, отторгались от жизни, вызывали негативные последствия. Многие законы оказались половинчатыми, возник параллелизм в законах, вспыхнула «война законов», что существенно сказалось на правах человека. Сюда можно отнести в первую очередь денежные реформы, приватизацию, фермерство и др.

Еще одному испытанию права человека подверглись в сентябре-октябре 1993 г., когда в изнуряющей схватке за власть было допущено насилие с применением вооруженных сил.

В настоящее время Россия находится на этапе затянувшегося переходного периода. Во всех сферах социального бытия идут сложные и противоречивые процессы. Все более очевидны как позитивные результаты перемен, так и сопровождающие их негативные явления. В сложных политических и социально-экономических условиях происходят процесс обнищания населения, непрекращающийся рост преступности, потеря авторитета законов и их массовое нарушение.

Помимо декларативности и необеспеченности прав и свобод личности в большей части они подвержены грубому нарушению не только со стороны криминальных элементов, но и самой власти, о чем отмечается на страницах изданий [11].

Во многих регионах, как справедливо отмечает Н.И. Матузов, стали фактами широкомащтабные нарушения прав человека: дискриминация людей по этническому признаку, появление беженцев в собственной стране, мгновенное превращение миллионов граждан помимо их воли в «иностранцев». Все чаще интересы территориальной целостности ныне суверенных государств ставятся выше всех иных нравственно-гуманистических ценностей, в том числе и прав человека [10, с. 274-275].

И хотя сегодня в России права и свободы личности подвергаются серьезным испытаниям, необходимо отметить, что их официальное при-

знание и законодательное закрепление есть существенный фактор формирования российского правового государства, становления истинно демократических институтов и гражданского общества.

Сегодня, как никогда, назрела потребность в действенной концепции прав человека. Права и свободы каждого индивида, честь и достоинство каждой личности есть величайшие общечеловеческие ценности. В конце 90-х гг. прошлого столетия в России предприняты значительные шаги для реального обеспечения многообразных прав и свобод человека. Исключительно важную роль здесь играет принятая в 1991 г. российская Декларация прав и свобод человека и гражданина [1]. Этот правовой документ был принят тогда, когда определялись ориентиры развития страны, обозначающие главное направление движения общества. Установление прав и свобод человека и гражданина в качестве приоритетных стало важным и значимым условием для создания правовой и нравственной основ развития демократии, четкого определения правового статуса личности.

Ныне действующая Конституция 1993 г. подтвердила, что в Российской Федерации права человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, что права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ст. 17 Конституции).

Оба названных документа фиксируют широкий спектр основополагающих идей, принципов, прав и свобод, а также обязанностей. Закрепленные в Декларации и Конституции РФ положения гласят, что права и свободы человека являются естественными и неотчуждаемыми, даны ему от рождения, признаются высшей ценностью и не носят исчерпывающего характера. Признание, соблюдение и защита прав человека – обязанность государства.

В отличие от Конституции СССР 1977 г. (Конституции РСФСР 1978 г.) в Конституции Российской Федерации 1993 г. впервые закреплен тезис о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2).

Хотелось бы верить, что права, закрепленные в отечественной Декларации 1991 г. и Конституции 1993 г., рассчитаны не на кризисную чрезвычайную ситуацию, которую переживает наше общество, а на конечные результаты его развития, основанные на законах рыночной экономики. А такие права, как право на труд, квалифицированную медицинскую помощь и многие другие, обозначены в качестве того стандар-

та, к которому должны стремиться общество и государство и без реального обеспечения которого невозможна нормальная жизнедеятельность человека.

Подводя промежуточный итог исследуемой проблемы, следует отметить, что в отечественной истории существовали две тенденции по отношению к правам человека и гражданина. С одной стороны, сделан значительный шаг вперед от многовекового неприятия прав человека как реальной самостоятельной ценности, как естественных и неотъемлемых к их признанию в нормативно-правовом порядке. Позитивные импульсы, которые дала Октябрьская революция, проявились в ее первых декретах, Конституциях 1918-1993 гг., Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 г. С другой стороны, бюрократическая административно-командная система, начавшая складываться в конце 20-х – начале 30-х гг., привела к массовым нарушениям прав граждан, унижениям человеческой личности. Отрицание прав человека и гражданина в определенные периоды нашей истории было связано главным образом с чудовищной, антигуманной деятельностью бюрократических структур, жертвами которых стали многие наши соотечественники.

Как справедливо отмечает И.В. Ростовщиков, сложность проблемы для России в значительной мере вызвана относительной новизной ситуации, поскольку действие международного права на территории СССР допускалось лишь в виде исключения [14, с. 41].

В России процесс преобразований, связанный с проблемой прав человека, вырастает из идеи о неразрывной связи цивилизованности и прогресса с реальным участием человека в решении политических, экономических, социально-культурных проблем как внутри государства, так и в глобальном мировом масштабе. Права человека призваны превратить его из пассивного наблюдателя в активного участника всех событий и действий, происходящих в мире.

Закрепление прав человека во внутригосударственном и международном законодательстве должно способствовать возможностям на деле пользоваться правами, а также защищать их в случае нарушения. В конечном счете ценность прав заключена в непосредственном получении человеком определенных благ. Поэтому демократизм государства, равно как и уровень свободы его граждан, определяется, наряду с формальной приверженностью идеалам прав и свобод человека, совершенством и эффективностью механизма обеспечения их реализации.

Взаимосвязи государства и личности требуют четкой урегулированности и упорядоченности. Эти взаимосвязи и отношения формируются в результате действия объективных закономер-

ностей общественного развития, которые обуславливают объем и характер прав и обязанностей граждан.

### *Литература*

1. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.
2. История советской Конституции (1917-1956). М., 1957.
3. Конституция Азербайджанской ССР. 1921. Ст. 5-7, 79.
4. Конституция БССР. 1919. Ст. 2, 8-10.
5. Конституция РСФСР. 1918. Ст. 3, 14-16, 64.
6. Конституция ССР Грузии. 1922. Ст. 3, 10, 119.
7. Конституция ССР Армении. 1922. Ст. 4-6, 70.
8. Конституция УССР. 1919. Ст. 3, 20, 24-26.
9. Курицын В.М. Развитие прав и свобод в советском государстве. М., 1983.
10. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003.
11. Морщакова Т. Надо защищать гражданина от государства // Независимая газета. 2001. 2 июня.
12. Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996.
13. Российское законодательство X-XX веков. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократической революции. М., 1994.
14. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997.

УДК 341.226

**М.В. Давыдов**

Управление МВД России по г. Барнаулу

e-mail: mr.davydoff@bk.ru

## **ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ БЕСПИЛОТНЫХ ЛЕТАТЕЛЬНЫХ АППАРАТОВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ**

*Использование беспилотных летательных аппаратов не имеет четкого закрепления в международном праве. В статье рассматриваются проблемы применения беспилотных летательных аппаратов в международном праве.*

*Ключевые слова: применение беспилотных летательных аппаратов.*

**M. V. Davydov**

Ministry of Internal Affairs, Barnaul Division

e-mail: mr.davydoff@bk.ru



## **INTERNATIONAL LAW PROBLEMS OF UNMANNED FLYING VEHICLES USING**

*The norms of unmanned flying vehicles using are not clearly reflected in international law. This article gives an overview of problems, connected with international law problems of usage of unmanned flying vehicles.*

*Key words: use of unmanned flying vehicles.*

В настоящее время многие государства серьезно обеспокоены ситуацией с использованием беспилотных летательных аппаратов (дронов). Их применение резко участилось, несмотря на отсутствие правовых принципов и гарантий того, что число жертв среди гражданского населения будет сведено к минимуму.

Как отметил К. Хейнс, спецдокладчик ООН по проблеме внесудебных казней, «использование «беспилотников» не является незаконным, однако бесконтрольное применение этого смертельного вида вооружений может привести к гибели людей. Беспилотники никуда не денутся. Напротив, следует ожидать, что всё больше государств будут использовать эти технологии. Главный вопрос в том, как они будут использоваться? Это вопрос права, политики и практического применения, особенно в контексте контртеррористических операций на территории других государств. Интересы глобальной безопасности требуют того, чтобы беспилотники подчинялись праву, а не наоборот».

Случаи использования дронов, в результате которых погибли невинные люди в Афганистане, Пакистане, Палестине, Сомали и Йемене, вызвали серьезное беспокойство в ООН [8].

Генеральный секретарь ООН опасается того, что использование беспилотных летательных аппаратов для целевых атак может привести к значительным жертвам среди мирных жителей. Об этом он писал в докладе «О защите гражданского населения» ещё в мае 2012 г. Он призвал государства-члены ООН, имеющие отношение к этой проблеме, проявить открытость в том, что касается обстоятельств использования таких аппаратов, а также мер, гарантирующих, что подобная практика не выходит за рамки международного права [6].

В то же время государства-участники ООН рассматривают возможность использования беспилотников в разведывательных целях в миротворческих миссиях, т.к. беспилотные летательные аппараты, не оснащённые оружием, — лишь одно из средств, которое может быть ис-

пользовано для защиты гражданского населения и наблюдения за вооружёнными группировками. Их применение на экспериментальной основе в Демократической Республике Конго должно быть в рамках соблюдения всех установленных процедур, включая консультации с законодательными органами [2]. Однако их применение, особенно на территории другого государства, вызывает массу правовых вопросов, в том числе у спецдокладчиков ООН по вопросу прав человека в условиях борьбы с терроризмом и по произвольным казням [7].

В результате все больше государств использует дистанционно управляемые дроны с целью физического уничтожения повстанцев, лиц, подозреваемых в терроризме, а также в иных целях. Более 50 стран уже взяли на вооружение эту технологию в той или иной степени [1].

При этом стоит отметить, что сама идея возмездия подозреваемых в терроризме и объявленных террористов любой ценой дискредитирует нормы международного права по отправлению уголовного правосудия.

По данным Вашингтонского фонда New America Foundation и Института Брукингса, в результате использования беспилотных летательных аппаратов погибли и пострадали сотни невинных гражданских лиц [9].

Эти убийства представляют собой самовольную расправу, и многие специалисты по международному праву, в том числе специальный докладчик ООН по внесудебным убийствам Ф. Элстон, считают их потенциальными военными преступлениями. Бывший юрист ЦРУ Дж. Риццо, давший некогда санкцию на применение беспилотников, говорил о своей причастности к «убийству».

Проводимая армией стран-членов НАТО кампания по использованию беспилотников на территории Афганистана, Ливана, Пакистана, Йемена, Сирии, Ливии противоречит нормам современного международного права, таким как Устав ООН 1945 г., Декларация о принципах международного права 1970 г., Чикагская конвенция 1944 г., «Договор по открытому небу» 1992 г. и т.д. Кроме того, она чревата ростом радикального движения, что, в свою очередь, будет способствовать распространению терроризма в данных регионах.

Несмотря на то, что Президент США Б. Обама пообещал ограничить использование беспилотников в антитеррористических операциях, обозначив, что США должны переосмыслить цели и задачи борьбы с терроризмом и в меньшей степени полагаться на силовые мето-

ды, тем не менее беспилотные летательные аппараты применяются с целью противодействия международному терроризму, который угрожает национальной безопасности США, с грубым нарушением принципов и норм современного международного права [4]. Глава государства США оправдал использование армией США беспилотников для нанесения ударов, жертвами которых становятся и мирные граждане, хотя и пообещал ограничить такие операции.

При использовании беспилотников идет размытие таких понятий, как угроза и самооборона. Угроза исходит не от правительства и не от государства, а от отдельных группировок, действующих и находящихся на территории суверенного государства. Данные действия, даже если они несут в себе явную угрозу правительству и населению государства, не являются агрессией в том понимании, в каком её определила резолюция 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1974 г.

При этом современное международное право не дает ответ, какие действия могут быть применены государством, на территории которого произошло применение оружия с помощью беспилотника, и может ли данное действие расцениваться как применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций.

Другое дело, когда государство осознает, что на его территории имеется террористическая группировка или иная группировка, которая может нести угрозу этому государству. В данном случае государство, в соответствии с действующим национальным законодательством, может дать разрешение на удар с помощью беспилотника или предоставить сведения о местонахождении данной угрозы. При этом стоит помнить, что угроза должна быть направлена не только по отношению к правительству государства, но и к государству, которое использует беспилотник. В ином случае такие действия могут попадать под понятие наемничества, которое является международным преступлением.

Также государствам следует обозначить, кто будет нести ответственность за последствия использования беспилотников, если пострададут гражданские лица.

Представители ООН считают, что широкое толкование права на самозащиту идет вразрез с запретом на использование силы, закрепленным

в Уставе ООН 1945 г., и опасаются, что вскоре такая практика будет подхвачена другими странами, которые будут ее применять против тех, кого они считают террористами, и все это приведет к хаосу на планете.

Установление фактов нарушения норм международного права при использовании беспилотных летательных аппаратов и привлечение виновных к ответственности, равно как и оправдание невинных, способно внести вклад в нормализацию ситуаций и преодолению чувства вражды между участниками конфликтов.

В этой связи чрезвычайно важно, чтобы международное сообщество уделило серьезное внимание разработке согласованных юридических принципов с целью, во-первых, снизить число жертв среди гражданского населения при использовании этой технологии и, во-вторых, гарантировать независимое расследование инцидентов, когда возникают подозрения, что погибли невинные люди, а также привлекать к ответственности виновных и выплачивать достойную компенсацию пострадавшим.

Российская Федерация придерживается позиции, что данный экспериментальный процесс потребует тщательного анализа всех аспектов

применения новых технологий и не является карт-бланшем на аналогичные шаги в других миссиях [5]. В этом аспекте В.В. Путин заявил: «Мировое сообщество должно стремиться к контролю за высокоточными беспилотниками. Современные средства ведения вооруженной борьбы совершенствуются и будут совершенствоваться. Сомневаюсь, что беспилотники можно запретить, но поставить их под контроль, подчинить определенным правилам, конечно, нужно» [3].

Полагаем, что государства должны построить сильную международную правовую и политическую систему в интересах государств без серьезного ущемления национально-государственных суверенитетов. Также необходима дальнейшая разработка системы международного права в направлении ее эффективного согласования с концепцией государственного суверенитета.

Государства, использующие беспилотные летательные аппараты, и те, на чьей территории они применяются, должны выполнять свои обязательства в области международных стандартов и не допускать их нарушений.

### *Литература*

1. Атаки беспилотников должны регулироваться законом. URL: [http://rus.ruvr.ru/2012\\_08\\_20/Ataki-bespiilotnikov-dolzjni-regulirovatsja-zakonom](http://rus.ruvr.ru/2012_08_20/Ataki-bespiilotnikov-dolzjni-regulirovatsja-zakonom).
2. В ООН рассматривают использование беспилотников в ДПК. URL: <http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/129443/>.
3. Владимир Путин: Мировое сообщество должно стремиться к контролю за высокоточными беспилотниками. URL: <http://itar-tass.com/politika/608044>.
4. Война обречена на провал // Взгляд. 2013 г. 24 мая.
5. Выступление заместителя Постоянного представителя Российской Федерации при ООН П.В. Ильичева на брифинге Совета Безопасности ООН по операциям по поддержанию мира. URL: [http://www.russiaun.ru/ru/news/sc\\_peacekeeping\\_2606](http://www.russiaun.ru/ru/news/sc_peacekeeping_2606).
6. Глава ООН: использование беспилотников не должно нарушать международное право. URL: <http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/129146/index.html>.
7. Мнение эксперта ООН по вопросам прав человека Б. Эммерсона и К. Хейнса: для контроля над «беспилотниками» нужен испуг. URL: <http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/152086/>.
8. Эксперт ООН: Пакистан против американских дронов. Дроны – убийцы или помощники? // ООН в действии. 2013. № 11.
9. The president's backing of indiscriminate slaughter in Pakistan can only encourage new waves of militancy // Mehdi Hasan. The Guardian. 2010. 28 Dec.

УДК 342.33

**К.В. Чепрасов**

аспирант Алтайского государственного университета

e-mail: Torquemada89@mail.ru

## **ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ РОССИИ**

*Статья посвящена анализу понятия и значения принципа разделения властей в государственном механизме России.*

*Ключевые слова: конституционное право, федерализм, принцип разделения властей.*

**K. V. Cheprasov**

a postgraduate student of Altai State University

e-mail: Torquemada89@mail.ru



## **CONCEPT OF SEPARATION OF POWERS IN STATE MECHANISM OF RUSSIA**

*The article is devoted to analyses the notion and meaning of the concept of separation of powers in state mechanism in Russia.*

*Key words: constitutional law, federalism, the principle of separation of powers.*

Одним из фундаментальных, базовых принципов организации и функционирования государственной власти на протяжении более чем трехсот последних лет признается принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. История становления, политико-философские истоки, сущность, содержание и значение настоящего принципа исследованы в многочисленных научных работах специалистов в области общей теории государства и права, конституционного (государственного) и административного права [19, с. 67].

Появление данного принципа в мировой конституционно-правовой практике, как правило, связывают с периодом становления и развития демократической государственности в странах западной Европы и США (XVII-XVIII вв.). Это во многом объясняется особой социальной структурой данных стран и характером взаимоотношений в них общества и государства. В частности, как отмечал в начале XX в. известный немецкий исследователь Макс Вебер, рациональная и систематическая деятельность специалистов-чиновников, занимающих господ-

ствующее положение и являющихся опорой государства и его экономики, – это специфическая черта именно западной модели развития. По его мнению, «вообще "государство" как политический институт с рационально разработанной "конституцией", рационально разработанным правом и ориентированным на рационально сформулированные правила, на "законы" управлением чиновников-специалистов известны только Западу» [1, с. 9]. В этой связи представляется, что огромная роль, которую играли профессиональные управленцы в повседневной жизни данных государств, обусловила стремление общества к ограничению полноты власти государственных органов и олицетворявшего их чиновничества. В рамках западной государственности, таким образом, завершилась определенная стадия своеобразной эволюции механизмов государственного управления.

Закономерным итогом такой эволюции явилось то, что в связи с усложнением решаемых в человеческом обществе задач, стремлением общества к демократическому устройству и недопущению узурпации государственной власти в

руках одного лица или группы лиц сформировались новые социальные технологии, в ряду которых особое место занимает разделение государственной власти на три взаимно сдерживающие ветви – законодательную, исполнительную и судебную.

Причем изначально возникнув благодаря трудам Дж. Локка и Ш.Л. Монтескье в качестве теории, разделение властей со временем было закреплено в конституционных актах различных государств мира, преобразовавшись тем самым в конституционный принцип. Например, анализируя историю становления принципа разделения властей в США, А.А. Мишин отмечал, что «к моменту созыва Филадельфийского конвента (25 мая 1787 г. – К.Ч.) фактически завершился процесс перерастания теории разделения властей в конституционный принцип, который в конечном счете воплотился в чисто американской схеме "сдержек и противовесов"» [8, с. 321].

Основываясь в качестве частного примера на отмеченных А.А. Мишиным особенностях реализации принципа разделения властей в США (дополнение системой «сдержек и противовесов»), следует заметить, что теоретически и практически разделение властей получило свое развитие и применение в различных модификациях в организации государственной власти большинства стран мира. Но, несмотря на региональные особенности реализации данного принципа, его сущностное ядро оставалось неизменным при любых модификациях.

В философской, политической и юридической науках различных стран таким ядром (смысловым центром) принципа разделения властей называют идею распределения властных функций в государстве – отдельно функции представительства народа и осуществления от его имени законодательства; отдельно функции исполнения законов и распоряжения ресурсами государства; отдельно функции осуществления правосудия, контроля (надзора) за нормоустанавливающей и правоприменительной деятельностью государственных органов [18, с. 234-245; 11, с. 8-99; 20, с. 6-37; 23, с. 304-322; 22, с. 530-548].

Соответственно, в силу того, что исторические и политико-правовые условия утверждения и практического воплощения принципа разделения властей в разных государствах были неодинаковыми, следует говорить о существовании различных моделей его реализации. В частности, можно выделить следующую классификацию моделей разделения властей: американская модель – модификация принципа разделения

властей в виде системы «сдержек и противовесов» (модель президентской республики) [5, с. 240-297; 7, с. 15-59; 9, с. 15-51]; европейская (централистская) модель с приоритетом либо законодательной власти (модель парламентской республики и парламентской монархии), либо исполнительной (президентской) власти (модель смешанной (президентско-парламентской) республики) [11, с. 99-121, 241-263; 20, с. 65-132]. В этой связи следует отметить, что в современный период развития государственности трудно найти модель разделения властей в классическом виде, каким его видели основоположники данной идеи Дж. Локк и Ш.Л. Монтескье [11, с. 55].

Дело в том, что на фоне появления различных модификаций принципа разделения властей и, соответственно, воплощения его в государственном строительстве разных стран особое значение в XX – начале XXI вв. стала приобретать общемировая тенденция к усилению исполнительной власти [15, с. 176].

При этом необходимо учитывать, что сегодня, как и двести лет назад, признается нормоустанавливающий приоритет (в области нормотворчества) за высшим законодательным (представительным) органом государства – парламентом [16, с. 46; 21, с. 323-339]. Вместе с тем при определении места той или иной «ветви» в системе разделения властей выделяются два основных подхода. Согласно первому из них, ключевое положение должна занимать законодательная власть, как получившая свой мандат непосредственно от народа. Данный подход наиболее ярко иллюстрирует английская доктрина верховенства парламента (The Supremacy of Parliament), согласно которой парламент выступает носителем высшей государственной власти и никто не может посягнуть на его суверенные права в законотворчестве [10, с. 184]. Это, впрочем, не предполагает умаления других «ветвей» власти и не означает отсутствие определенных элементов их взаимного сдерживания [7, с. 7]. Второй подход предполагает равноправие и независимость «ветвей» власти друг от друга, при наличии системы взаимных «сдержек и противовесов» [2, с. 77; 3, с. 317-318; 14, с. 13; 5, с. 240].

В то же время даже в тех странах, где исторически парламент занимал центральное место в системе органов государственной власти, постоянное усложнение общественной жизни, интенсификация информационно-коммуникационных потоков требовали оперативных и профессионально-компетентных решений по жизненно

важным для государства вопросам. Более приспособленной для этого является именно исполнительная власть ввиду исполнительно-распорядительного характера ее деятельности, наличия у нее всех необходимых и достаточных материальных, финансовых и людских ресурсов.

Более того, многолетняя история развития государственности показала, что слабость исполнительной власти, чрезмерное вторжение парламента в сферу деятельности высших исполнительных государственных органов может повлечь за собой правительственную нестабильность, которая в свою очередь чревата политическими и конституционными кризисами.

Совокупность данных факторов в конечном итоге привела к определенной «перенастройке» внутрисистемных элементов принципа разделения властей, при которой исполнительная власть фактически заняла главенствующее место в механизме государства.

В России позитивное восприятие идеи разделения государственной власти с выделением равноправных законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти либо доминированием законодательной власти над властью исполнительной произошло значительно позже, нежели в других странах. В условиях царского самодержавия, существовавшего до 1917 г., верховная государственная власть сосредотачивалась в руках главы государства – императора (царя). Последний направлял деятельность российского правительства и всей системы исполнительно-распорядительной власти – ядра государственного механизма. Созывавшиеся с 1905 г. четыре Государственные Думы в незначительной степени являли собой самостоятельную законодательную власть, находясь под угрозой досрочного роспуска по царским указам [12, с. 1-28; 13, с. 29-382].

Говоря о практике государственного строительства СССР, следует отметить, что центральной идеей такого строительства являлась идея полновластия Советов. Так, Конституция СССР 1977 г. [4] (далее – Конституция СССР) прямо закрепила, что вся власть в СССР принадлежит народу, который осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР (ст. 2).

Обобщая рассуждения А.Г. Бережкова [11, с. 329-331] по этому поводу, следует отметить ряд ключевых положений. Так, суть вышеупомянутой идеи заключалась в производности и зависимости от Советов как выборных представительных органов власти

всех иных государственных органов. В частности, ст. 2 Конституции СССР закрепляла, что все государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов. Советы при этом являлись собственно органами государственной власти, в то время как образуемые Советами исполнительно-распорядительные структуры являлись органами государственного управления. Советы не только принимали решения, но и обеспечивали их исполнение, а также осуществляли контроль за проведением решений в жизнь. Статья 93 Конституции СССР предусматривала, что Советы непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. В соответствии со ст. 89 Конституции СССР Советы всех уровней представляли собой единую систему органов государственной власти. В систему Советов входили Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик (субъектов), Советы краев, областей и автономных единиц, районные, городские, поселковые и сельские Советы народных депутатов. Решения вышестоящих Советов являлись обязательными для нижестоящих вплоть до местных Советов.

Отличительной чертой государственного строя СССР являлось параллельное существование с системой Советов жесткой иерархической партийной системы в лице КПСС, ее органов и функционеров. Она служила политико-идеологическим стержнем («руководящей и направляющей силой»), скрепляющим все уровни государственной власти СССР. В условиях специфики однопартийной политической системы КПСС оказывала непосредственное воздействие на принятие решений органами государственной власти, практически находящимися в подчиненном положении. Однако КПСС, занимая ключевое положение в государственном механизме СССР, не имела какой-либо конституционно-правовой регламентации своего статуса (за исключением пресловутой ст. 6 Конституции СССР 1977 г.), находясь, по существу, вне правового поля.

Таким образом, доктрина советской государственности отрицала главный тезис теории разделения властей – разделения законодательной и исполнительной «ветвей» власти. Система Советов теоретически должна была способствовать устранению разрыва между законодательной деятельностью и практикой исполнения законов (присутствующего в буржуазных республиках).

«Выход из парламентаризма, – писал В.И. Ленин, – конечно, не в уничтожении представительных учреждений и выборности, а превращении представительных учреждений из «говорящих» учреждений в «работающие» учреждения» [6, с. 46]. Практика советского государственного строительства с 1918 г. пошла по пути соединения законодательной и исполнительной деятельности в одном органе – выборном представительном учреждении, обладавшем всей полнотой государственной власти. В то же время сращивание партийно-политических структур с органами государственной власти, сведение к минимуму ротации высших должностных лиц государства и отсутствие прозрачных демократических процедур их назначения привели к бюрократизации идейно-политического авангарда (политической элиты) СССР. Это, в свою очередь, способствовало постепенному формированию отдельного классового (номенклатурного) сознания у представителей высшего слоя чиновничества и, как следствие, узурпации таким слоем, посредством партийных механизмов, государственной власти.

Создание монолитного, централизованного государственного аппарата, сращивание государственных и политико-партийных структур и отсутствие конституционных механизмов, направленных на их «сдерживание», в итоге стали решающими причинами политического и социального кризиса в СССР. Следствием этого на рубеже 80-90-х гг. XX в. стало кардинальное переосмысление подходов к пониманию государственной власти и принципов, на основе которых она должна быть организована. Долгое время пребывавший вне поля зрения или же рассматриваемый исключительно с критических позиций принцип разделения властей стал с конца 1980-х гг. приковывать все большее внимание ученых-государствоведов [17, с. 37].

В этой связи следует заметить, что в науке конституционного (государственного) права России того периода произошла своеобразная доктринальная инверсия, когда богатый позитивный опыт советского государственного строительства и все связанные с ним теоретические

конструкции были преданы научным истеблишментом забвению, причем во многом по сугубо идеологическим мотивам. Яркая апологетика либеральных концепций и ценностей ученым сообществом серьезно ограничила когнитивные и эвристические функции российской науки (юридической в том числе), показав за более чем двадцатилетний период «демократизации» государственного механизма РФ несостоятельность такого одностороннего подхода. Представляется, что всестороннее осмысление опыта советского государственного строительства и его синтезирование с опытом современных демократических государств является на сегодняшний день одной из наиболее актуальных проблем конституционного (государственного) права России.

Подводя итоги вышеизложенному, следует отметить, что на протяжении длительной истории развития российской государственности (как в дореволюционный, так и в советский периоды) исполнительная власть, в лице своих исполнительно-распорядительных органов, всегда занимала ключевое положение в системе разделения властей. С началом демократических преобразований, своеобразной модернизации государственного механизма России в начале 90-х годов XX в., именно исполнительная власть, в силу объективных причин заняла ведущую роль в деле построения новой российской государственности, что предопределило ее главенствующее положение, закрепленное в Конституции РФ 1993 г.

В то же время необходимо заметить, что обоснованность наличия сильной исполнительной власти на современном этапе государственного строительства в России обусловлена сложными условиями зарождения и развития новой российской государственности, вызовами регионального сепаратизма (по сей день сохраняющего потенциальные «узлы критичности»), угрозой суверенитету и территориальной целостности РФ, неустойчивостью многих важнейших институтов государства, а также глобальной международной напряженностью.

### *Литература*

1. Вебер М. Избранное. Протестантская этика и дух капитализма. М. – СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2013.
2. Государственный строй США / отв. ред. А.С. Никифоров. М.: Юрид. лит., 1976.
3. Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. М.: ВолтерсКлувер, 2010.
4. Конституция СССР от 7 ноября 1977 г. (ред. от 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

5. Лафитский В. Конституционный строй США. М.: Статут, 2011.
6. Ленин В.И. Полное собрание сочинений: в 55 т. М., 1967-1975. Т. 33.
7. Лузин В.В. Принцип разделения властей как основа конституционализма. Н. Новгород, 1997.
8. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. М.: Юстицинформ, 2010.
9. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М.: Наука, 1984.
10. Осавелюк А.М. Эволюция форм государственного режима и форм правления: сравнительный анализ // Конституционное право и политика: сб. мат-лов междунар. науч. конф. (28-30 марта 2012 г.). М.: Изд-во «Юрист», 2012.
11. Разделение властей: учеб. пос. / отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004.
12. Свод основных государственных законов // Свод законов Российской империи. СПб., 1906. Т. 1. Ч. 1.
13. Свод учреждений государственных // Свод законов Российской империи. СПб., 1906. Т. 1. Ч. 2.
14. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под. ред. О.А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993.
15. Смольяков А.А. Принципы единства и разделения властей: теория, история, практика. СПб.: ГУАП, 2011.
16. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под. общ. ред. О.И. Булакова. М.: Эксмо, 2005.
17. Тихомиров Ю.А. Власть в обществе: единство и разделение // Советское государство и право. 1990. № 2.
18. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М.: Юрид. лит., 1981.
19. Чиркин В.Е. Сравнительное государственное право: учеб. пос. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
20. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М.: Юрид. лит., 1995.
21. Bedri Gencer. Sovereignty and the Separation of Powers in John Locke // The European Legacy. 2010. Vol. 15. № 3.
22. Georgopoulos T. The «Check and Balances» Doctrine in Member States as a Rule of EC Law: The Cases of France and Germany // European Law Journal. 2003. Vol. 9. № 5.
23. Conway G. Recovering a Separation of Powers in the European Union // European Law Journal. 2011. Vol. 17. № 3.

УДК 340.114.3

**С.П. Шатилов**, канд. юрид. наук, доцент  
Барнаульский юридический институт МВД России

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА»**

*В статье рассматриваются основные подходы к признанию правоохранительной функции и определению ее места в системе функции государства, дается аргументация такого признания с точки зрения норм русского языка, а также через отношение ученых к праву как категории либо позитивной, либо объективной.*

*Ключевые слова: государство, право, функции государства, правоохранительная функция, позитивное право, объективное право.*

**S.P. Shatilov**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor  
Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia



## **REVISITING THE CONCEPT «LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF STATE»**

*The article considers main approaches to recognition of law enforcement function and determining its place in the system of functions of state, there are arguments of this recognition from the point of view of norms of Russian language, as well as through the ratio of scientists to the law as a category of either positive or objective.*

*Key words: state, right, functions of state, law-enforcement function, positive law, objective right.*

Государство представляет собой один из главнейших элементов объективно существующего социального мира, который как структурирован, так и функционален, и, как справедливо отмечает Л.С. Мамут, наилучший шанс на создание реального образа государственности и на установление правильного отношения к ней способен дать лишь комплекс характеристик всех ее измерений [11, с. 15-18]. При этом функциональная характеристика государства, на наш взгляд, является одной из основополагающих, т.к. позволяет всесторонне оценить сущность и назначение государства, выявить тенденции развития государственности.

В теории государства и права существует несколько точек зрения на определение понятия функций государства, однако это не является темой нашей статьи. Мы в данной статье под функциями государства будем понимать основные направления государственной деятельности,

в которых наиболее отчетливо проявляется социальная сущность государства на определенном этапе его исторического развития.

При этом как в теории государства и права, так и в отраслевых юридических науках вопрос о наличии системы функций государства является общепризнанным, однако вопрос о количестве и их названиях, а также о месте функции в системе функций государства остается спорным. Все это настоятельно диктует необходимость теоретического осмысления данного вопроса, в том числе и применительно к правоохранительной функции.

По мнению профессора В.С. Афанасьева, функции государства не являются чем-то раз и навсегда данным, застывшим и неизменным. В зависимости от конкретно-исторических условий элементы этих общих функций могут приобретать самостоятельное значение, становясь в силу особой значимости самостоятельными функциями

[19, с. 285]. Если проанализировать историю человечества, то с легкостью можно прийти к выводу о том, что правоохранительная функция была присуща всем государствам независимо от их форм и типологии. Вместе с тем в настоящее время в юриспруденции сложилось два подхода к признанию и определению места правоохранительной функции в системе функций государства.

Например, такими учеными, как Л.И. Каск, Р.А. Ромашов, И.И. Мушкет и Е.Б. Хохлов, правоохранительная функция государства не признается. «Иногда, – пишет Л.И. Каск, – некоторым наиболее важным или распространенным методам и средствам осуществления деятельности государства придается значение самостоятельных функций... Так происходит, в частности, когда значение самостоятельной функции государства придается деятельности по охране собственности. Однако охрана, например, капиталистической собственности является частной задачей охраны правопорядка вообще. Правопорядок же есть, с одной стороны, результат законодательной формы деятельности государства, а с другой – важнейшее средство осуществления всех (хотя и в разной степени) функций государства. Поэтому охрану правопорядка ни в целом, ни тем более частично нельзя рассматривать в качестве самостоятельной функции государства» [20, с. 45].

Р.А. Ромашов среди функций государства правоохранительную функцию вообще не упоминает, а говорит о правоохранительной деятельности как одной из юридических форм осуществления государственных функций [17, с. 47]. Однако с таким же успехом можно отнести экономическую функцию к организационно-хозяйственной форме государства.

И.И. Мушкет и Е.Б. Хохлов, рассматривая функцию охраны правопорядка, также не выделяют правоохранительной функции, относят ее к группе материальных функций государства, которая реализуется в рамках законотворческой, административной и судебной деятельности (т.е. формальных функций государства) [13, с. 9]. Подобный подход, если исключить не совсем точное обозначение правоохранительной функции функцией охраны правопорядка, представляется достаточно конструктивным, поскольку открывает путь для рассмотрения этой функции в системе взаимосвязей «функция – метод – средство», достаточно специфичных для каждой из ветвей государственной власти [22, с. 23].

Отрицание самостоятельности правоохранительной функции государства является, по нашему мнению, результатом двух основных причин: во-первых, следствием теоретических представ-

лений о существовании жесткого разделения функций государства на основные и неосновные; во-вторых, подменой понятий при аргументации отдельными авторами своей позиции.

У других ученых (которых в последнее время в юриспруденции становится все больше), таких как Э.П. Григонис [2], Р.И. Загидуллин [4], Т.А. Нагорная [14], В.В. Лазарев [8], Е.В. Лебедева [9], П.В. Онопенко [15], Л.И. Спиридонов [18], не вызывает сомнения тот факт, что правоохранительная функция является самостоятельной функцией государства. Мы в статье придерживаемся именно этой точки зрения, т.к., на наш взгляд, для этого имеется достаточно оснований.

Во-первых, сущность государства как общественного явления представляет собой многогранный стержень, который состоит из множества взаимосвязанных внутренних и внешних сторон, придающих ему качественную определенность универсальной управляющей системы. Государство как социальный институт предназначено воплощать в жизнь специфические направления деятельности, вытекающие из его сущности. Сущность государства усматривается и в одном из направлений его деятельности – обеспечении безопасности социума, интересы которого оно выражает [3, с. 260]. Государство в своей деятельности стремится к установлению определенного порядка, позволяющего обеспечить реализацию интересов представителей различных социальных групп или общества в целом, сохранить стабильность социальной системы, противостоять тенденциям деструктивного, разрушительного характера. Не может быть государства без определенного порядка в нем, а следовательно, прослеживается непосредственная связь между сущностью государства и охраной права.

Во-вторых, функции государства распространяются на самые разнообразные отношения экономической, социальной, политической и духовной жизнедеятельности общества, нуждающиеся в государственном воздействии. Отмечая это обстоятельство, мы приходим к выводу, что в осуществлении общегосударственных функций так или иначе участвуют практически все государственные органы. Это особенно наглядно, когда речь идет о правоохранительной функции. Например, правоохранительная функция осуществляется государственными органами: судебными; прокуратурой; органами безопасности; органами внутренних дел; органами по контролю за оборотом наркотиков; таможенными органами; органами юстиции.

В-третьих, как мы видим, правоохранительная функция складывается из разносторонней

работы всего государственного механизма, следовательно, она носит комплексный, собирательный характер, включает в себя обеспечение правопорядка; предупреждение, выявление и расследование правонарушений; осуществление правосудия; прокурорский надзор; оказание юридической помощи и др.

Таким образом, обобщая наиболее важные черты правоохранительной функции, нельзя не согласиться с тем, что она обладает признаками, характеризующими ее как самостоятельную функцию государства [22, с. 27].

Однако плюрализм мнений ученых относительно исследуемой функции выражается в широком спектре подходов к ее рассмотрению, что влечет за собой отсутствие единого названия данной функции. В юридической литературе выделяются такие функции государства, как охрана общественной и личной собственности [7, с. 7], укрепление законности [12, с. 105; 1, с. 8], охрана правопорядка, обеспечение прав и законных интересов граждан [6, с. 76], правоохранительная функция [2, 4] и др.

Анализируя приведенные точки зрения, можно прийти к общему выводу о том, что данный вопрос довольно сложный, противоречивый, неоднократно поднимающийся в юридической литературе и требующий к себе особого подхода. Исходя из этого, представляется вполне оправданным и целесообразным выйти за рамки традиционного анализа, в связи с чем нами будет рассмотрено название исследуемой функции, во-первых, с точки зрения норм русского языка, во-вторых, через отношения ученых к праву как категории либо позитивной, либо объективной [21].

Определение должно быть правильным и по своему содержанию, и по форме. Его правильность зависит от структуры, которая регулируется логическими правилами. Этих правил четыре, одно из них – определение не должно заключать в себе круга. «Если при определении мы прибегаем к другому понятию, которое, в свою очередь, определяется при помощи первого, то такое определение содержит в себе круг» [5]. Разновидностью круга в определении является тавтология. Тавтология (от греч. «то же самое слово») – лингвистический термин, обозначающий «повторение сказанного однокоренными словами» [22]. В случае такого определения, как «функция борьбы с преступностью, обеспечения правопорядка», «функция обеспечения прав и свобод граждан» заключается в борьбе с преступностью, обеспечении правопорядка, обеспечении прав и свобод граждан, допускает-

ся частный случай круга – тавтология (в данном случае повторяются слова борьба, преступность, обеспечение, правопорядок и т.д.). Из вышеизложенного следует, что более правильным с точки зрения русского языка будет название данной функции правоохранительной, правозащитной.

При этом смысловая нагрузка названных терминов неодинакова. Так, под словом «защита» понимается настаивание на правильности, справедливости каких-либо позиций, положений, идей и т.п., достижении их признания, реализации применения и т.п. [21]. Таким образом, под термином «правозащитная» понимаются требования по исполнению, использованию, соблюдению и применению норм права. Иное дело обстоит со словом «охранять», под которым понимается наблюдение за сохранностью чего-либо, безопасность, неприкосновенность кого-либо и чего-либо. Кроме того, слово «охранять» означает не только нахождение вблизи, около охраняемого объекта, но и указывает на какие-либо действия, мероприятия, связанные с охраной кого-либо, чего-либо от нападения, посягательств, враждебных действий и т.д. [21]. Значит, под термином «правоохранительная» понимается деятельность, в процессе которой используются различные меры правового воздействия (профилактика, борьба с беспрепятственностью, безнадзорностью и т.д.) в связи и вследствие посягательств на правовой порядок с целью упрочения последнего. Из этого следует, что смысловая нагрузка слова «охранять» отражает специфику деятельности органов государственной власти по охране норм права.

На многообразии подходов к названию исследуемой функции также оказывает существенное влияние отношение ученых к праву как категории либо объективной, либо позитивной. При объективном подходе охрана права не может быть сведена к всестороннему стремлению упрочения правовых предписаний. Она обязательно будет включать действенные компоненты, позволяющие на деле уяснить подлинное правовое содержание.

Иное дело, если понимание охраны права формируется лишь применительно к позитивному праву. Тогда в случае несовершенства правовых норм охрана права будет еще более искажать правовое содержание и самым негативным образом сказываться на состоянии общества и государства. Первый вариант в принципе свойственен демократическим государствам. Второй, напротив, отвечает природе недемократических режимов, которые стремятся превратить право в

один лишь инструмент волюнтаристского государственного управления, выхолащивая его собственное содержание.

Оба эти варианта в их крайнем идеализированном выражении в действительности встретить невозможно. Даже в условиях тоталитаризма объективное содержание права в той или иной мере находит выражение в реальной правовой системе и становится объектом правоохранительной функции. Напротив, в государствах, которые в основном можно причислить к демократическим, правовым, всегда есть элементы несовершенства, наличие которых иска-

жает правовую действительность и вызывает горячие диспуты между учеными по поводу названия *правоохранительная функция*.

Подводя итог, отметим, что правоохранительная функция является атрибутивной функцией государства, т.к. она обладает всеми чертами, характеризующими ее как самостоятельную функцию государства. Также не будет преувеличением утверждение того, что функцию государства по охране норм права более правильно с точки зрения норм русского языка и понимания права называть правоохранительной функцией.

### Литература

1. Борисов Г.А., Тонков Е.Е. О развитии теории функций государства // Право и образование. 2005. № 1.
2. Григонис Э.П., Харченко О.В. Правоохранительная функция государства и формы ее реализации: монография. СПб.: Изд-во «Книжный дом», 2007.
3. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004.
4. Загидуллин Р.И. Правоохранительная функция современного российского государства: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004. 184 с.
5. Кириллов В.И., Старченко А.А. Логика: учебник для юрид. вузов. М.: Юристъ, 2004.
6. Корельский В.М. Функции государства: теория государства и права / отв. ред. В.Д. Перевалов. М.: Норма, 2006.
7. Кожневский В.Б. Функции советского общенародного социалистического государства: учеб. пос. Иркутск, 1974.
8. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник. М., 1998.
9. Лебедева Е.В. Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции российского государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. 28 с.
10. Литовченко Л.Г. Внешние функции народно-демократической республики и государственно-правовые формы их осуществления (на опыте европейских стран): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 1965.
11. Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. М.: Изд-во «НОРМА», 1998.
12. Морозова Л.А. Влияние глобализации на функции государства // Государство и право. 2006. № 6.
13. Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Полицейское право России: проблемы теории. СПб.: СПбГУ, 1998.
14. Нагорная Т.А. Функции советского государства в период нэпа (1921-1929 гг.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. 21 с.
15. Онопенко П.В. Правоохранительные функции Украинского государства: содержание и реализация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев. 2005. 16 с.
16. Розенталь Д.Э. Справочник по правописанию и литературной правке. М.: Рольф, 1996.
17. Ромашов Р.А. Государство (предпосылки возникновения, механизм функционирования, критерии классификации): учеб.-науч. пос. СПб.: Ин-т правоведения и предпринимательства, 1998.
18. Спиридонов Л.И. Теория государства и права: учебник. М., 2000.
19. Теория права и государства: учебник / под ред. проф. В.В. Лазарева. М., 1997.
20. Функции и структура государства. Л., 1969.
21. Шатилов С.П. Понятие правоохранительной функции государства в годы Великой Отечественной войны // История государства и права. 2008. № 1. С. 39-40.
22. Шатилов С.П. Правоохранительная функция советского государства в период Великой Отечественной войны (теоретический и историко-правовой аспект): монография. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2006.

УДК 351.759.6

**А.В. Шипулин**

Академия управления МВД России

e-mail: anshipulin@yandex.ru

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОТ ВЫЗОВОВ И УГРОЗ ПРЕСТУПНОСТИ**

*В статье рассматриваются основные подходы к совершенствованию государственного управления системой безопасности от вызовов и угроз преступности в рамках подписанной Президентом Российской Федерации Концепции общественной безопасности. Определяется место территориальных органов внутренних дел в системе обеспечения общественной безопасности.*

*Ключевые слова: государственное управление, общественная безопасность, система безопасности от вызовов и угроз преступности, Концепция общественной безопасности, контроль над преступностью, территориальные органы внутренних дел.*



**A.V. Shipulin**

Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia

e-mail: anshipulin@yandex.ru

## **PRINCIPAL DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF STATE MANAGEMENT OF SAFETY SYSTEM FROM CRIME OUTRAGES AND THREATS**

*This article discusses principal approaches to development of state management from crime outrages and threats under signed by the President of the Russian Federation Concept of Public Security. It defines the place of territorial bodies of Interior in safety related system.*

*Key words: public administration, public safety, safety system from crime outrages and threats, the Concept of Public Safety, crime control, territorial bodies of the Ministry of Interior.*

Государственное управление – это организующая исполнительно-распорядительная деятельность органов власти, осуществляемая на основе и во исполнение нормативно-правовых актов (законов) и состоящая в ежедневном исполнении функций государства. Управление – сложный и многообразный вид человеческой деятельности.

Рациональная, гибкая и надежная организационная структура управления, четкое распределение задач, прав и обязанностей между органами управления, а также своевременное обращение информации позволяют успешно решать задачи управления. Рационально организованная система управления – необходимое, обязательное и достаточное условие эффективного управления.

Система управления обеспечения общественной безопасности является частью системы государственного управления. Поэтому при рассмотрении основных направлений совершенствования системы организации управления общественной безопасностью необходимо руководствоваться современными подходами и тенденциями реформирования системы государственного управления.

На современном этапе в Российской Федерации в сфере государственного управления внедряется модель «Нового государственного управления» [6, с. 162]. В соответствии с этой концепцией отношения между государством и гражданами строятся на основе партнерства, а не государственного патернализма, при этом

задачи государства должны определяться в ходе публичной дискуссии, должно развиваться сотрудничество между государством, гражданами и обществом в целом и осуществляться разделение ответственности. Государство определяется как ограниченный в своих правах и полномочиях институт управления, предназначенный для обслуживания потребностей и обеспечения интересов граждан. Основной акцент делается на результат управленческой деятельности – конечный «продукт» деятельности государства.

Организация управления использует экономический и организационно-экономический подход. Основным приоритетом деятельности государства становится ориентация на конкретный и определенный результат. Проведенная реформа бюджетной системы Российской Федерации в своей основе заложила принцип программно-целевого финансирования деятельности органов власти. При этом эффективность реализации целевых государственных программ определяется по установленным конкретным индикаторам-показателям, характеризующим степень достижения поставленных задач. Выбор данных показателей, как правило, и представляет основную сложность для оценки государственного управления.

В целях упрощения процедуры получения от государства конкретных услуг вводится понятие административных регламентов как стандарта (эталона) оказания услуг населению. При этом большое значение придается созданию полных алгоритмически заданных процедур действия государственных служащих, которые он должен совершить при той или иной операции.

В соответствии с отечественным и мировым опытом совершенствование управления «может и должно осуществляться на различных уровнях: государства в целом, регионов и отдельных организаций государственного аппарата» [7, с. 4]. На каждом из этих уровней имеются свои собственные проблемы управления.

Сложность целей и предмета совершенствования системы государственного управления обуславливает выделение и использование определенных принципов при осуществлении этой работы. Прежде всего, это принцип системности, который обуславливает охват данным процессом какой-либо крупной (составной) части организационной и функциональной структуры государственного управления либо подсистемы органов государственной власти и местного самоуправления. Принцип комплексности требует учитывать многообразие элементов государственного управления, их сторон, имеющихся свойств, аспектов, охвата ими раз-

личных факторов, средств, форм, методов и т.д., многие из которых реально влияют на управленческие процессы. Нельзя забывать также и о принципе непрерывности, который гласит, что действия по осуществлению совершенствования государственного управления должны вестись ежедневно, шаг за шагом и в неуклонном направлении. Любые «резкие» и «радикальные» изменения система государственного управления всегда переживает очень болезненно, что часто приводит к потере уже достигнутого уровня стабильности и упорядоченности, в то время как небольшие подвижки, осуществляемые системно, сохраняя при этом целостность государственного управления, постепенно переводят систему его управления в новое качество. Принцип плановости, свидетельствует о том, что поставленные цели процесса совершенствования государственного управления будут достигаться лишь путем последовательно выполняемых действий на основе тщательно составленного плана. Ведь речь идет о совершенствовании всей системы государственного управления, а не только о каких-то отдельных ее составляющих элементах. Принципы нужно применять скоординированно, учитывая их взаимосвязи друг с другом. Сам процесс совершенствования государственного управления необходимо надлежаще организовывать.

Принимая во внимание общегосударственный подход «открытости и прозрачности» современной системы государственного управления, в вопросах обеспечения общественной безопасности необходимо учитывать тот фактор, что в современных условиях криминализации общества для эффективного воздействия на преступность нужно не забывать о принципе конспирации и подходить к противодействию преступности как к «войне с очень опасным и коварным противником» [4, с. 188].

Основные направления развития и совершенствования государственного управления определяются Президентом Российской Федерации в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации. Основные направления совершенствования системы управления органами внутренних дел МВД России отражены в Дорожной карте дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации [2], Концепции общественной безопасности, директивах и приказах МВД России.

При совершенствовании современного государственного и муниципального управления, в зависимости от характера и предмета совершенствования, можно выделить три основных

направления [1]: правовое, организационное и информационно-техническое.

Для эффективного совершенствования системы государственного управления необходимо все три направления объединить в одно и использовать их в комплексе.

1. В правовом направлении основной акцент делается на совершенствование правовых (или так называемых административных) форм и существующих методов государственного управления. Так, например, совершенствуется порядок принятия актов управления, регламентируются отношения между субъектом и объектом управления, а также внутри самого субъекта управления. Работу в данном направлении осуществляют юридические службы.

2. В организационном направлении главное внимание уделяется совершенствованию организационных форм и имеющихся методов управления, например при совершенствовании организационных структур органов управления разработке регламентов работы аппарата управления. Эти работы выполняют в основном управленцы – специалисты по организации управления.

3. В информационно-техническом направлении проводится работа по совершенствованию циркулирующих потоков информации и ее обработки. Такие работы осуществляют в основном специалисты в области технологий обработки информации и компьютерной техники.

При таком подходе к совершенствованию в современном государстве обеспечивается совершенствование системы управления.

Обозначив основные направления совершенствования системы управления, обозначим приоритеты современного развития системы МВД:

1. Соблюдение прав и свобод граждан. Законность.

2. Приоритет предупредительной деятельности и профилактики преступности.

3. Создание системы стратегического управления органами внутренних дел на всех уровнях управления в рамках единой государственной Концепции обеспечения общественной безопасности.

4. Создание государственной системы мониторинга состояния общественной безопасности и своевременного выявления новых угроз преступности.

5. Повышение авторитета ОВД и влияния на преступность.

6. Взаимодействие с органами власти (государственной и муниципальной), общественными формированиями и гражданами, международными организациями. Привлечение их к обеспечению общественной безопасности.

Одним из основных критериев деятельности органов внутренних дел должна стать степень удовлетворенности и защиты граждан и общества от преступных посягательств.

Одним из направлений совершенствования правового регулирования вопросов обеспечения общественной безопасности должно стать создание федеральной нормативно-правовой базы, регламентирующей привлечение граждан, общественных объединений и организаций к профилактике преступности и обеспечению общественной безопасности. Также необходимо согласовывать и приводить в соответствие с федеральным законодательством региональные и муниципальные акты, направленные на обеспечение безопасности.

Нужно совершенствовать систему управления органами внутренних дел, систему координации и взаимодействия с другими субъектами обеспечения общественной безопасности, причем очень важно проработать вопрос по созданию единого органа координации субъектов на муниципальном уровне.

На сегодняшний момент остро наблюдается необходимость разработки единой концепции развития органов внутренних дел, а также отдельных служб и подразделений.

В плане организационного построения необходимо продолжить оптимизацию организационного построения органов внутренних дел в зависимости от задач и функций, возложенных на МВД. Открытость МВД для граждан и доступность получения государственных услуг и функций – один из основных приоритетов деятельности органов внутренних дел.

Как показывает практика, присутствие на улице полиции – лучший превентивный фактор и элемент механизма открытости органов внутренних дел. По опыту других стран, необходимо использовать службы безопасности организаций, частные охранные предприятия и детективные агентства, общественные формирования – как на платной, так и на бесплатной основе. При нехватке сил обеспечения общественной безопасности нужно рассмотреть возможность использования смешанных патрулей полиции с частными охранными предприятиями и (или) общественными формированиями.

Государство передало часть функций по обеспечению безопасности частным охранным предприятиям, однако до сих пор в полной мере не используются созданные у них технические и людские ресурсы. По данным МВД, «в России насчитывается порядка 25 тыс. частных охранных предприятий, в которых работают 650 тыс.

сотрудников» [5]. Причем в последние годы происходит увеличение на улицах количества так называемых «групп быстрого реагирования охранных предприятий». Огромное количество потенциальных субъектов обеспечения безопасности практически никак не используется, и в первую очередь это связано с отсутствием необходимой правовой базы.

Особое внимание необходимо обратить на взаимодействие с Федеральной миграционной службой Российской Федерации в направлениях противодействия незаконной миграции, проведению мероприятий, направленных на разрыв мигрантов с организованной преступностью.

Необходимо создать единую систему предупреждения преступности и своевременного выявления нарождающихся угроз безопасности, органично включенную в данную систему органов внутренних дел, взаимодействовать со всеми правоохранительными органами и общественностью по вопросам противодействия терроризму и экстремизму, возродить практику использования передвижных пунктов полиции для приближения органов внутренних дел к населению.

Внедрение современных технических средств на улицах и в общественных местах должно не только создавать предпосылки для создания безопасного социального пространства, но и в полной мере использоваться для борьбы с преступностью. Нужно более полноценно использовать имеющиеся системы: «Безопасный город», оборудование экстренной связи «гражданин – полиция», а также другие имеющиеся средства различных организаций (установленные у них системы позиционирования автомобилей, сотрудников, видеонаблюдения, контроля доступа). Необходимо правовое закрепление на использование данных систем сотрудниками ОВД и организационное их использование в общей системе мониторинга и обеспечения общественной безопасности. Нужна регламентация на муниципальном уровне вопросов взаимодействия сотрудников органов внутренних дел с диспетчерами: экстренных служб (01, 03, 04), используя внедряемые комплексы «единого телефона службы спасения»; транспортных служб (общественный транспорт, такси); коммунальных служб (ЖЭК, ТСЖ) и т.д.

В организации управления органами внутренних дел нужно использовать и развивать различные формы взаимодействия сотрудников ОВД с пенсионерами системы силовых ведомств (МВД, ФСБ и др.), с научными учреждениями для консультирования по проблемам предупреждения и раскрытия преступлений, организации управления ОВД.

Большое значение имеет организационно-информационное взаимодействие. На современном этапе производится техническое перевооружение органов внутренних дел. Широко внедряются и используются электронные учеты лиц, оружия, транспорта, правонарушений, преступлений, других событий, оперативной информации. При этом быстрая передача необходимой информации в дежурную часть самого отдаленного органа, на посты и маршруты существенно повысит эффективность всей предупредительной деятельности ОВД.

Для сотрудников внутренних дел разработаны системы удаленного доступа к федеральным электронным базам данных посредством планшетных компьютеров. Устанавливаются системы видеонаблюдения на автомобили. Внедряются различные системы распознавания автомобильных номеров, автоматизации процесса выявления нарушений правил дорожного движения. Развиваются и совершенствуются методы и способы проведения экспертиз, в деятельности используются современные способы изъятия следов с места происшествия.

Основной проблемой информационно-технического совершенствования ОВД является сложность сочетания условий открытости для общества и соблюдения принципов конспирации, а также недостаточная проработанность нормативно-правовых актов, регламентирующих применение современных систем.

Проводится работа по разграничению отдельных государственных полномочий и возложение их на коммерческие организации. Так, в 2013 г. внесены изменения в Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», возложивший обязанность обеспечения общественного порядка на организаторов спортивно-культурного мероприятия. В Государственной Думе рассматривается законопроект «О профилактике правонарушений в Российской Федерации».

Современная концепция обеспечения общественной безопасности требует переосмысления сформировавшихся в нашей стране взглядов на преступность и систему управления общественной безопасностью. Смещение приоритетов от задачи поиска и разоблачения преступников к задаче по созданию системы защиты людей от преступности требует изменения оценки деятельности органов внутренних дел. Необходимо осуществлять постепенный уход от количественных показателей при раскрытии преступлений к качественным показателям оценки действенности

охранительной функции органов внутренних дел. В связи с этим необходима стратегическая переориентация деятельности органов внутренних дел.

Как показывают социологические исследования, проблема обеспечения общественной безопасности «связана не только с масштабами самой преступности, сколько именно с обеспечением надежного контроля за ней, способного удерживать преступность в закономерных для нее количественных границах» [4, с. 204]. При этом приоритет отдается предупредительной деятельности противодействия преступности. Организация предупреждения преступности в трех направлениях – профилактика, предотвращение и пресечение – должна исключить главное – общественно опасные последствия противоправных действий, что является очень важным для обеспечения защиты от преступности.

Очень важным в данной цепочке предупреждения преступности является пресечение преступлений, т.к. если профилактическими средствами не удалось предотвратить преступление, то его пресечение, несомненно, будет формировать у населения уверенность в своей защищенности.

Следовательно, необходимо создание эффективной системы государственного наблюдения (контроля) за поведением людей, которая позволит своевременно оградить их от любых преступных посягательств. С учетом функционального предназначения органов внутренних дел как органа по обеспечению общественной безопасности их основная задача – эффективно реализовывать возможности пресечения преступлений.

Реальная защита населения, несомненно, вернет утраченный авторитет органам внутренних дел. В этой деятельности необходима гласность, широкое освещение положительных моментов в средствах массовой коммуникации.

Изменение концептуальных подходов к системе обеспечения общественной безопасности требует в первую очередь изменений в самих сотрудниках, во вторую очередь – в системе их обучения. Как раскрыть совершенное преступное деяние, в нашей стране написано много, а вот как защитить конкретного человека или помочь защититься самому, если рядом не оказалось сотрудника полиции, – практически ничего нет. Сотрудники ОВД должны быть обучены методам общения с разными социальными группами – от детей до пожилых людей, представителями разных национальностей и конфессий. Необходима общественная пропаганда, направленная на противодействие людям преступности, нетерпимости к любым ее проявлениям и содействию правоохранительным органам.

При организации защиты граждан необходимо обращать внимание и учитывать те угрозы, которые люди считают наиболее важными для себя. Получить данную информацию помогут регулярные опросы общественного мнения.

Если принимать во внимание все вышесказанное, то нужно изменить и саму терминологию, используемую обществом. Так, предлагается от расплывчатого термина «борьба с преступностью» перейти к более конкретному и осязаемому понятию «контроль над преступностью».

В заключение хочется отметить: все мы должны осознавать, что окружающий нас мир стал другим. Изменились люди и время, их интересы и приоритеты. В современном мире обеспечение общественной безопасности нельзя связывать только с репрессивными мерами противодействия преступности. Практика доказывает, что использование только карательных мер воздействия неэффективно и не приводит к желаемым последствиям.

### *Литература*

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. URL: <http://yourlib.net/content/view/490/18/>.
2. Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел РФ // Общественная палата Российской Федерации. URL: <http://www.oprf.ru>.
3. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 20 ноября 2013 г.
4. Лапин А.А. Стратегия обеспечения криминологической безопасности личности, общества, государства и ее реализация органами внутренних дел: монография / под ред. С.Я. Лебедева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 295 с.
5. МВД подсчитало количество частных охранников в России // Взгляд. 2013, 12 февр. URL: <http://www.vz.ru/news/2013/2/12/620027.html>.
6. Нисневич Ю.А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития: монография. М.: КНОРУС, 2012. 288 с.
7. Савин С.С. Совершенствование управления государственными организациями: методологические и теоретические аспекты: монография. М.: Издательство РАГС, 2010. 166 с.

# Административное право и административный процесс

УДК 342.9

**В.В. Головки**, доктор юрид. наук, профессор

Омская академия МВД России

## АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ВИД РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

*В статье рассмотрена проблема определения понятия административно-юрисдикционной деятельности как в теоретическом, так и нормативно-юридическом плане. Проанализированы различные точки зрения ученых по данному вопросу, предложена собственная точка зрения административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел как вида реализации административного процесса.*

*Ключевые слова:* административная юрисдикция, органы внутренних дел, административный процесс, административное право.



**V.V. Golovko**, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor

Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia

## ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES AS A FORM OF ADMINISTRATIVE PROCESS IMPLEMENTATION

*The article considers the problem of definition of administrative and jurisdictional activity of both theoretical and normative-legal terms. It analyzes different points of view of scientists on this issue, proposes own point of view on administrative and jurisdictional activity of Internal Affairs Agencies as a form of administrative process implementation.*

*Key words:* administrative jurisdiction, Internal Affairs Agencies, administrative process, administrative law.

Необходимо отметить, что проблема определения понятия *административно-юрисдикционной деятельности*, как представляется, в теории права до сих пор не решена как в теоретическом, так и законодательном или ином юридических вариантах. Анализ научной литературы показывает, что на эту тему ведется долгая непрекращающаяся научная дискуссия [29, 30, 34].

Следует напомнить, что в начале 60-70-х гг. появились фундаментальные теоретические труды таких ученых, как А.Е. Лунев, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, В.М. Манохин, Ю.М. Козлов, Д.Н. Бахрах, А.П. Корнев, А.П. Шергин, С.И. Котюргин, обосновавшие доктринальный подход к пониманию рассматриваемой проблемы [20, 29, 33, 35].

Вместе с тем необходимо признать, что до настоящего времени не состоялись ни «легализация» (официальное признание), ни «суверенизация» (приобретение самостоятельного статуса) отрасли административно-процессуального права, иначе говоря, оно продолжает находиться в положении ребенка, чье рождение не зарегистрировали, не обеспечили документами, удостоверяющими его личность и закрепляющими юридически значимые для него факты [1, с. 3].

Кроме обозначенного вопроса, в теории права остаются и другие, ответы на которые еще не найдены. В.Д. Сорокин обоснованно отмечал, что формирование научных представлений о сущности процесса как фундаментальной правовой категории происходило на базе реально существовавших гражданского и уголовного процессов. Не случайно на первый план выдвигалось главное отличительное свойство этих видов процесса – их юрисдикционная природа: разрешение спора о праве (гражданский процесс) и применение принуждения (уголовный процесс). В последнее время стал заметно возрастать интерес отечественных правоведов к иным видам процесса: законодательному, конституционному, особенно административному. Авторы справедливо задают вопросы: «Надо ли его "конструировать" по образу и подобию "прародителей" – процессов гражданского и уголовного? Как в таком случае поступить с процессом бюджетным» [34]? Является ли производство по делам об административных правонарушениях административным процессом? Составляют ли правовые нормы, содержащиеся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – АПК РФ), административно-процессуальное законодательство России? [36].

Административный процесс и составляющие его производства пока еще не обеспечены в необходимой мере должным правовым регулированием. Исключение, пожалуй, составляет такая часть административного процесса, как производство по делам об административных правонарушениях. Явно неприемлемый для современных потребностей уровень регулирования важнейших сторон административного процесса, составляющих его производств, неоднократно отмечался в отечественной правовой литературе [1, с. 3; 34, с. 142].

Развитие представлений об административном процессе привело к оформлению двух рав-

ноправных концепций – юрисдикционной и управленческой, основу которым положили монографии Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» [29] и В.Д. Сорокина «Проблемы административного процесса» [35]. Точка зрения последнего получила наибольшую поддержку. Сторонниками управленческой концепции являются: С.С. Студеникин, Г.И. Петров, В.М. Манохин, А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев [21, с. 43; 22, с. 44-45], суть которой заключается в том, что административный процесс и административно-процессуальное право представляют собой атрибуты не только юрисдикционной, но и так называемой позитивной деятельности органов исполнительной власти [12; 10, с. 5]. Некоторые ученые рассматривают административный процесс как совокупность всех действий, совершаемых исполнительными органами (должностными лицами) для реализации возложенных задач и функций. Нельзя не согласиться с выводом о том, что вряд ли индивидуальные дела положительного характера не нуждаются в процедурной регламентации и не требуют процессуальных норм, а следовательно, требования высокой организованности здесь не имеют принципиального значения [34, с. 176]. Вместе с тем, по мнению Н.Г. Салищевой, такая «процессуальная экспансия» в области исполнительной власти по существу принижает организационно-творческую роль материального права и создает явный примат права процессуального [29, с. 18]. И.В. Панова справедливо считает подобные опасения излишними, ибо процессуальный порядок направлен не на применение, а на обеспечение реализации материальных норм. Скрупулезно отработанные и четко регламентированные правом процедуры различных направлений деятельности управленческих органов настолько важны, что без них любые нормы будут парализованы и потеряют всю свою реальную значимость [25, с. 30].

Существует и иная точка зрения, с которой вряд ли можно согласиться. В узком толковании административный процесс понимается как рассмотрение дел об административных правонарушениях [17, с. 6; 13, с. 33], деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения. С точки зрения Н.Г. Салищевой, которую поддержали М.И. Пискотин, А.А. Мельников, В.С. Тадевосян, административный процесс в правовом смысле – это порядок (способы и формы) осу-

ществления юрисдикции [29, с. 13-16]. В юридической литературе такая трактовка получила название «юрисдикционная» [34, с. 176; 1, с. 4].

Сторонники третьего подхода занимают промежуточную позицию. Они выступают и за расширительное понятие административного процесса и фактическое отождествление с исполнительно-распорядительной деятельностью государства, и за понимание административного процесса как юрисдикционной деятельности [9, с. 267].

И, наконец, самое важное, на наш взгляд, в понимании управленческой теории административного процесса. Сегодня остается множество проблем в правовой регламентации управленческих отношений, а иногда и полное ее отсутствие. Понятие управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности значительно шире понятия административно-процессуальной деятельности и включает в себя наряду с правовыми и неправовые (организационные, материально-технические) отношения. Многие правовые управленческие отношения не подвергаются процессуальному регулированию [25, с. 30]. Ученые обоснованно отмечают, что принципиально важные управленческие формы, влекущие серьезные правовые последствия, необходимо регламентировать в своих законодательных актах [2, с. 153; 9, с. 276; 25, с. 34; 37, с. 712].

Таково традиционное представление об управленческом процессе, существующее в теории права на протяжении уже нескольких десятилетий.

Таким образом, в административном праве получили доктринальное толкование два основных направления, по которым административный процесс воплощается в повседневной государственно-управленческой деятельности, – юрисдикционное и управленческое. Оценивая эти два подхода к пониманию административного процесса, следует признать право на существование каждого из них [14, с. 382-383].

За последние годы интерес исследователей к теории административного процесса заметно возрос. Появились работы, авторы которых предлагают по-новому взглянуть на эту проблему. Например, С.Н. Махина полагает, что «исходя из анализа исследований как прошлых лет, так и современных, можно говорить о трех видах процессуальной деятельности (трех видах процесса) – управленческом, административно-юрисдикционном и административном процессах» [23, с. 20-21; 24, с. 607]. И.В. Панова верно утверждает, что активная деятельность раз-

работчиков федеральных конституционных законов «Об административных судах в Российской Федерации» и «Об административном судопроизводстве» позволяет говорить о том, что если административное судопроизводство – вид судопроизводства в Российской Федерации, то административно-процессуальная деятельность может состоять из трех процессов: административно-нормотворческого – деятельность по созданию (изменению, приостановлению, отмене) подзаконных нормативных актов исполнительных органов публичной власти и Банка России в целях создания правовой базы для реализации законов; административно-правонаделительного (оперативно-распорядительный процесс – вид административного процесса, регламентирующий правоприменительную, неюрисдикционную) – деятельность широкого круга субъектов исполнительных органов публичной власти и Банка России по реализации прав и обязанностей индивидуальных и коллективных субъектов в сфере управления, осуществляемая в административной форме; административно-юрисдикционного – правоприменительная деятельность юрисдикционного, принудительного характера широкого круга субъектов исполнительных органов публичной власти по разрешению споров, реализации санкций и защите регулятивных правоотношений с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного), осуществляемого в административно-процессуальной форме [25, с. 17; 26, с. 39-40].

С нашей точки зрения, уместно замечание В.Д. Сорокина о том, что в приведенной конструкции возражение вызывает суждение о существовании трех видов административных процессов. Можно согласиться с мнением автора, что сегодня это довольно распространенная позиция. Возникают вопросы: «Почему единое явление "процесс" подвергается "дроблению" на виды процесса, а не на виды составляющих его производств? Почему это прodelывается только с процессом административным?» Ведь никто, насколько известно, не предлагает различать несколько гражданских процессов. Есть только один административный процесс, складывающийся из нескольких производств, которые без труда поддаются классификации [34, с. 142].

Интересное определение категории «административный процесс» дает Ю.Н. Старилов. Как полагает ученый, административный процесс – это система административно-правовых

процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения судом (судьями) административных дел и споров, возникающих из административно-правовых отношений. Правоохранительная, юрисдикционная или деликтная теории не относятся к административному процессу, главный смысл административно-процессуальной деятельности заключается в административном судопроизводстве [36].

Ю.Н. Стариков обоснованно полагает: «Чтобы избежать возникновения ситуации, когда об одних и тех же правовых явлениях спорят на "разных языках", ученым, наконец, нужно договориться о терминах в сфере административного процесса и связанных с ним отношений. Целесообразно обсудить и дать ответ на вопрос: являются ли административным процессом следующие виды процессуальной государственной деятельности:

1) правосудие по административным делам (административное судопроизводство, или административная юстиция);

2) производство по делам об административных правонарушениях;

3) многочисленные производства, в рамках которых осуществляется нормативно установленная процедурная (или даже процессуальная) административная деятельность (деятельность специальных органов и должностных лиц, рассматривающих и разрешающих управленческие дела, проблемы, споры, конфликты), а также деятельность, которая направлена на реализацию многих материальных норм как административного, так и иных отраслей права. С традиционной точки зрения, все указанные виды административной деятельности считаются административным процессом». Автор удачно отмечает, что даже и при таком подходе к выяснению сущности административного процесса имеется множество неясностей и недоразумений, главными из которых остаются вопросы: «Почему нужно столь широко определять один и тот же термин? Какие преимущества предоставляет для теории и практики такое решение вопроса об административном процессе?» [36].

Полагаем, что для более правильного понимания этого феномена необходимо исходить из того, что, поскольку судопроизводство – понятие родовое, существуют, согласно ст. 118 Конституции Российской Федерации, его виды: конституционное, уголовное, гражданское, административное. Административный процесс как родовое понятие можно также разделить на административное судопроизводство, административно-юрисдикционный, административно-нормотворческий,

административно-правонадельительный, управленческий.

Подробно не анализируя существующие мнения (поскольку такой задачи перед собой мы не ставили), отметим, что за последние десятилетия в теории административного права сложилось несколько традиционных пониманий административного процесса. Результаты научных исследований свидетельствуют о расхождении в трактовке понятия «административный процесс». В научной литературе встречается узкая точка зрения С.И. Котюргина на понимание процесса как производства по делам об административных правонарушениях [18, с. 6]. Другой подход у Ю.Н. Старикова: «...административный процесс необходимо понимать только как административное судопроизводство» [36, с. 23]. Иной позиции придерживается Л.В. Сандалов, по мнению которого не является административным процессом властная правоохранительная деятельность судов (судей) по разрешению подведомственных им дел, возникающих из административных правоотношений, в том числе и дел об административных правонарушениях. Это обусловлено тем, что деятельность судов (судей) по разрешению индивидуальных дел, возникающих из административных правоотношений, т.е. административное судопроизводство, является частью самостоятельного вида юридического процесса – судебного процесса [31, с. 25].

Б.Н. Габричидзе понимает этот термин как деятельность административной юстиции, включая квазисудебные органы и управленческий процесс [9, с. 267]. Узкой точки зрения придерживаются М.Я. Масленников, Н.Г. Салищева и другие. По их мнению, это, прежде всего, административно-юрисдикционная деятельность (административно-юрисдикционный процесс) [29, с. 16]. П.И. Кононов полагает, что понятие «административный процесс» охватывает только внешневластную деятельность органов государственного управления, осуществляемую в отношении индивидуально определенных физических и юридических лиц, организационно не подчиненных этим органам [15, с. 47-49]. Н.П. Парыгин и иные авторы включают в содержание административного процесса и внешневластную деятельность органов исполнительной власти, и внутриаппаратную деятельность этих органов, в частности деятельность по комплектованию кадров в органах внутренних дел, по разрешению дел о дисциплинарных правонарушениях (дисциплинарное производство), о поощрениях сотрудников органов внутренних

дел (поощрительное производство) [1, с. 27; 5, с. 307-308; 16, с. 255-260; 27, с. 43; 34, с. 526-530]. С.Н. Махина выделяет в процессуальной деятельности управленческий, административно-юрисдикционный, административный процессы [23, с. 27]. И.В. Панова видит эту деятельность в административно-нормотворческом, административно-наделительном, административно-юрисдикционном процессах [25, с. 117]. Отдельные авторы считают, что в структуру административного процесса входят следующие его виды: административно-распорядительный, осуществляемый в ходе обеспечения реализации физическими и юридическими лицами предоставляемых им нормами права субъективных юридических прав и возлагаемых на них обязанностей; административно-принудительный, проводимый в ходе принудительного обеспечения соблюдения и исполнения этими лицами установленных нормами права правил поведения; административно-защитный, реализуемый в ходе правовой защиты субъективных юридических прав этих лиц в административном порядке [15, с. 47-49]. Наиболее широкого взгляда придерживаются В.Д. Сорокин, Ю.М. Козлов, А.П. Алехин, Ю.А. Тихомиров, считая, что административный процесс – это вся деятельность органов исполнительной власти (управленческий процесс) [34, 37].

В итоге, исходя из имеющихся основных точек зрения в юридической литературе, несмотря на различные подходы к этой проблематике, нетрудно заметить общие формулировки: административный процесс – это управленческий или административный процесс и административное судопроизводство. На наш взгляд, данный вывод достаточно убедительно и аргументированно доказан в многочисленных работах таких ученых, как Д.Н. Бахрах, Б.Н. Габричидзе, П.И. Кононов, С.Н. Махина, И.В. Панова, Ю.П. Соловей, М.Д. Сорокин и др. [3, с. 19-25; 6, с. 14; 23; 25; 34]. С учетом признания относительной самостоятельности полицейского права, совершенствования правовой основы полицейской деятельности и его кодификации дальнейшее развитие в рамках административного процесса получит и полицейский процесс [7, 8, 32].

Вопрос о структуре административного процесса представляет значительный интерес с позиции практического применения административно-процессуальных норм. Наиболее полно стадии процесса проявляются в производстве по делам о правовых спорах и делам об административных правонарушениях. Такая деятельность в науке административного права называ-

ется административной юрисдикцией, или административно-юрисдикционной деятельностью [25, с. 117; 29].

Понятие административной юрисдикции органов внутренних дел не имеет своего правового закрепления. В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, других нормативных правовых актах, в т.ч. МВД России, четкого и однозначного определения пока не существует. Подобное положение характерно и для теории административного права: среди ученых нет единства во взглядах на понимание этого правового феномена. Анализ научной литературы позволяет выделить наиболее характерные точки зрения по данному вопросу.

Административная юрисдикция обладает всеми рассмотренными признаками административного процесса, что роднит ее с другими видами юридического процесса и юрисдикции. Обоснованно, по нашему мнению, отмечает А.П. Шергин, что ее правовую природу определяют два обстоятельства: с одной стороны, она является составной частью исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, а с другой – одним из видов юрисдикции.

Подобного взгляда придерживается и Д.Н. Бахрах, считая, что административная юрисдикция – это «юрисдикционная деятельность административных органов на основе административно-процессуальных норм. Это не правосудие» [4, с. 10].

Представляет интерес позиция Ю. Н. Старилова: критикуя единое правовое регулирование различных видов деятельности, он считает, что производство по делам об административных правонарушениях имеет противоречивую природу. С одной стороны, оно включает правосудие по административным делам с помощью судебной власти, а с другой – административно-юрисдикционную деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях [36, с. 22].

Вместе с тем в юридической литературе встречается и несколько иной подход к данному определению. Некоторые авторы полагают, что административная юрисдикция имеет место в том случае, когда предметом действий органов исполнительной власти (их должностных лиц) выступает конкретный административно-правовой спор. Например, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов и П.И. Кононов определяют административную юрисдикцию как административно-процессуальную деятельность, осу-

ществляемую во внесудебном порядке в целях рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения административно-принудительных мер [14, с. 52; 15, с. 32]. А.П. Алехин, Н.Ю. Хаманева, поддерживая эту точку зрения, отмечают, что административный процесс в юрисдикционном смысле своим источником имеет возникающие в сфере государственного управления специфические споры между сторонами регулируемых административно-правовыми нормами управленческих правовых отношений. Это споры административные, или же административно-правовые споры [38, с. 5].

Некоторые авторы считают, что административная юрисдикция – это подведомственность и компетенция по осуществлению и само осуществление правоприменительной, правоохранительной государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению юридических споров (конфликтов) и дел об административных правонарушениях государственными органами и органами местного самоуправления [11, с. 7].

Полагаем, что такое определение не в полной мере отражает содержание указанной дефиниции. Во-первых, рассматривать дела об административных правонарушениях уполномочены не только квазисудебные органы, но и суды, а во-вторых, количество производств в рамках административно-юрисдикционной деятельности значительно больше, чем имеющих ограничительный или принудительный характер [34, с. 159].

Полагаем, такие признаки юрисдикционной деятельности, как наличие правового (возможно, позитивного) спора, состязательности процедуры разрешения дела, издания юрисдикционного акта, не всегда связаны с административно-принудительной деятельностью. Они, по мнению Л.М. Розина, позволяют рассматривать юрисдикционную деятельность как часть административного процесса, присущего строго определенным видам административного производства, как специфическую разновидность правоприменения, имеющую строго административно-процессуальный характер [28, с. 59].

На наш взгляд, административную юрисдикцию необходимо наполнить более широким содержанием и понимать его не только как принудительную, но и как регулятивную, правоприменительную, правонаделительную деятельность.

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел выполняет

регулятивные, нормотворческие, правонаделительные, правоохранительные функции, включающие издание правовых актов, регистрацию, лицензирование, рассмотрение и разрешение административно-правовых споров и дел об административных правонарушениях, иных юридических действий, обеспечивает защиту от противоправных посягательств (административных правонарушений) в области общественного порядка, общественной безопасности, в т.ч. и безопасности дорожного движения, и других сферах общественных отношений, охрана которых возложена на органы внутренних дел.

Как справедливо отмечают отдельные авторы, социальная ценность административно-юрисдикционной деятельности проявляется в ее регулятивной функции. Это своеобразное средство правового регулирования общественных отношений, охраняемых органами внутренних дел. С ее помощью нормативные акты, предписания переводятся в конкретные правоотношения, в реальное поведение субъектов. Административную юрисдикцию можно отнести к некоторым функциям полиции, которые включают: надзор, содействие, охрану, сыск, дознание, юрисдикцию, исполнение наказаний [11, с. 10; 19, с. 145; 32, с. 145]. Специфичность ее проявляется в том, что она осуществляется во внесудебном порядке органами государственного управления и должностными лицами, обладающими квазисудебными полномочиями.

На основании проведенного анализа отметим, что административно-юрисдикционная деятельность (государственно-властная, регулятивная, правонаделительная, правоприменительная и правоохранительная), связанная с рассмотрением споров о праве, которая основана на законе и четко им регламентирована, осуществляется специальными субъектами, результатом ее являются упорядочивание общественных отношений и привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Следовательно, учитывая сложившиеся представления о понятиях «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность» и ее признаках, следует определить понятие административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел следующим образом. *Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел* включает основанную на законе и облеченную в форму правовых отношений регулятивную, правоприменительную, правоохранительную деятельность органов внутренних дел

(полицейские) и их должностных лиц, наделенных принудительного характера и принятия по ним правом реализации различных видов административных производств позитивного и порядке.

### Литература

1. Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. И.Ш. Килясханова. М., 1972.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М: БЕК, 1996.
3. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 19-25.
4. Бахрах Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2.
5. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 307-308.
6. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9.
7. Бельский К.С. Полицейское право России: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. М.: Дело и Сервис, 2004.
8. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.
9. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Ким-Кимэн А.Н. Конституционное право: учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2003.
10. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. Воронеж, 1976.
11. Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. М., 2002.
12. Застрожная О.К. Советский административный процесс. Воронеж, 1985.
13. Каплунов А.И., Дрозд А.О. О предмете административной юрисдикции и понятии административно-юрисдикционной деятельности // Ленинградский юридический журнал. 2012.
14. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право: учебник. М., 2002. С. 382-383.
15. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2009. С. 47-49.
16. Коренев А.П. Административное право России: учебник: в 3 ч. М.: МЮИ МВД России: Изд-во «Щит-М», 1999. Ч. 1.
17. Котюргин С.И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции. Омск, 1973.
18. Котюргин С.И. О понятии административного процесса // Статьи соискателей Высшей школы МООП СССР. М., 1966.
19. Котюргин С.И. Функции советской милиции. Омск, 1979. Ч. 1.
20. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961.
21. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2.
22. Манохин В.М. Органы советского государственного управления. М., 1967. С. 44-45.
23. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 20-21.
24. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007.
25. Панова И.В. Административно-процессуальное право России / под ред. проф. Э.Н. Ренова. М.: Норма, 2003.
26. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2000. С. 39-40.
27. Парыгин Н.П. Особенности административных производств в органах внутренних дел // Актуальные проблемы правовой науки: межвуз. сб. науч. тр. Омск, 1995.
28. Розин Л.М. Административное право: (Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел). М., 1983.
29. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964.
30. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970.

31. Сандалов Л.В. Административные производства в деятельности органов государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: (проблемы правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004.
32. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: монография. Омск, 1993.
33. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972.
34. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003.
35. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. СПб., 1968.
36. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1998.
37. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
38. Хаманева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // Государство и право. 2006. № 11.

УДК 343.35:328.185

**А.О. Мелешко**

аспирант Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

*Проводится исследование и предлагается решение ряда административно-правовых проблем использования результатов антикоррупционной экспертизы. Автор раскрывает понятие «результат антикоррупционной экспертизы» и рассматривает применение данных документов в административных производствах. Внимание акцентируется на оспаривании коррупционных нормативных правовых актов, обращении исполнителей экспертизы в органы власти, учете результатов экспертизы в регистрах и реестрах нормативных правовых актов.*

*Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, результат антикоррупционной экспертизы, оспаривание коррупционных нормативных правовых актов, требование прокурора, обращение в органы власти, экспертное заключение.*



**A.O. Meleshko**

a postgraduate student of Omsk State University n.a. F.M. Dostoevskiy

## **ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROBLEMS OF REALIZATION OF ANTI-CORRUPTION EXPERT REVIEW RESULTS**

*It conducts a research and proposes a solution of some administrative and legal application problems of results of anti-corruption expert review. The author reveals the concept "anti-corruption expert review" and considers the using of these documents in administrative proceedings. The attention is focused on the challenge of corruption regulations, expert member's appeal to authorities, expert record in registries and registers of legal acts.*

*Key words: anti-corruption expert review, result of anti-corruption expert review, challenge of corruption regulations, prosecutor's demand, appeal to authorities, legal opinion.*

Антикоррупционная экспертиза может быть представлена исследованием как коррупционности, так и антикоррупционной эффективности правового акта [13, с. 54]. Любое такое исследование всегда имеет конкретный результат, использование которого в конкретных административных производствах регулируется административно-процессуальными правовыми нормами. По нашему мнению, результатом данной экспертизы является документ, составляемый ее исполнителем, содержащий предмет и перечень объектов исследования, указание на примененную методику, отражающий ход и выводы исследования. В некоторых случаях в этот перечень включаются дополнительные сведения.

Использование же результатов антикоррупционной экспертизы зависит от вида итогового документа (заключение, требование прокурора об изменении нормативного правового акта и пр.) и осуществляется в различных административных производствах и процедурах.

В качестве одного из административных производств В.Д. Сорокин выделяет принятие нормативных актов государственного управления [41, с. 364], стадиями которого являются:

1. Подготовка нормативного акта государственного управления.
2. Рассмотрение проекта и принятие нормативного акта государственного управления.
3. Государственная регистрация нормативного акта государственного управления.

4. Опубликование и вступление в силу нормативного акта государственного управления.

5. Оспаривание нормативного акта государственного управления.

Антикоррупционная экспертиза может проводиться на любой из указанных стадий. Так, Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Правительством РФ, устанавливают, что антикоррупционная экспертиза проводится именно на стадии подготовки проекта правового акта [22]. При государственной регистрации в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – профильный закон, Закон об антикоррупционной экспертизе) [16] антикоррупционную экспертизу проводит Минюст России. Стадия официального опубликования нормативного правового акта не требует проведения антикоррупционной экспертизы: органы власти и их должностные лица не уполномочены на совершение таких действий [27]. Вместе с тем негосударственные антикоррупционные эксперты<sup>1</sup> могут проводить антикоррупционные исследования на любой из указанных стадий, а также после вступления акта в силу. Поэтому антикоррупционная экспертиза является элементом административного производства по принятию органами исполнительной власти нормативных правовых актов, но стадией такого производства не является.

Заключительной стадией рассматриваемого административного производства является *оспаривание нормативного правового акта*.

А.П. Алехин совершенно справедливо различает внесудебное и судебное обжалование, которое подразумевает обжалование как нормативных, так и индивидуальных правовых актов [1, с. 77, 80].

Возможность оспаривания правового акта в суде по причине коррупционности является серьезной проблемой. Во-первых, это напрямую не закреплено гражданским и арбитражным

процессуальным законодательством. Во-вторых, антикоррупционная экспертиза – это, несомненно, юридическое исследование [13, с. 155]. Согласно позиции пленумов Высшего Арбитражного Суда РФ [26] и Верховного Суда РФ [35] при проведении судебной экспертизы не допускается постановка перед экспертом вопросов права, поскольку это относится к исключительной компетенции суда. Но на уровне закона подобных запретов нет. Стоит отметить, что недопустимость постановки перед судебным экспертом вопросов права отмечена Верховным Судом РФ применительно только к уголовным делам. Более того, юридические экспертизы применяются при рассмотрении дел Конституционным Судом РФ, который, как известно, также разрешает вопросы права.

По нашему мнению, одной из причин устоявшегося убеждения о недопустимости применения юридических экспертиз в судебном процессе является тот факт, что процессуальный закон в качестве основания для оспаривания нормативного правового акта признает наличие нарушенного права заявителя. В том же направлении формируется судебная практика [3]. Известны случаи отказа в принятии соответствующих заявлений [42].

Конституционный Суд РФ разъяснил, что отказ в принятии к производству заявления о признании нормативного правового акта противоречащим закону со ссылкой на то, что оспариваемый акт не затрагивает права, свободы и законные интересы заявителя, недопустим [36]. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ отметил, что требование обосновать, в чем именно заключается нарушение прав, свобод и законных интересов, Арбитражным процессуальным кодексом РФ не предусмотрено [19]. Приведенные позиции высших судов наиболее приемлемы для судебного оспаривания коррупционного правового акта, поскольку *возможность* нарушения субъективных прав напрямую следует из понятия коррупционности [2, с. 290; 10, с. 54; 15, с. 14].

Важно, что по смыслу ст. 253 Гражданского процессуального кодекса РФ обжалование правового акта возможно, если он *противоречит закону* полностью или в части. Однако коррупционный нормативный правовой акт может быть формально законным [12]. Это несоответствие может быть устранено путем изменения процессуального законодательства и законодательства об антикоррупционной экспертизе – установления запрета принимать коррупционные правовые акты, расширения круга заявителей

<sup>1</sup> В настоящей статье понятия «независимая антикоррупционная экспертиза» и «независимый эксперт» заменены автором на «негосударственную антикоррупционную экспертизу» и «негосударственного антикоррупционного эксперта». См. об этом: Мелешко А.О. Административно-правовая характеристика независимой антикоррупционной экспертизы и правового статуса независимых экспертов // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 29. С. 34-40.

лей по данной категории дел и дополнения перечня оснований для оспаривания нормативных правовых актов их коррупционностью.

В действительности же существуют судебные дела, в которых нормативные правовые акты признаны недействующими по мотиву их коррупционности [29, 32 и др.]. Встречаются судебные акты, не признающие нормативный правовой акт недействующим, но содержащие анализ определения коррупционного фактора и положений методики проведения антикоррупционной экспертизы [30, 31 и др.]. Ни в одном из рассмотренных судебных дел в качестве доказательств не используются экспертные заключения. Большинство из приведенных судебных актов основано на результатах антикоррупционной экспертизы, проведенной прокуратурой Российской Федерации. Однако в указанных случаях такое доказательство, как обращение прокурора в суд, не тождественно экспертному заключению как доказательству, полученному от иного участника судебного дела. Следовательно, при рассмотрении вопроса о признании нормативного правового акта недействующим фактически применяется не результат экспертизы в том значении, которое мы указали в начале настоящей статьи, а законодательство об антикоррупционной экспертизе, в частности, понятие коррупционного фактора и методика антикоррупционной экспертизы [17]. Поэтому все указанные судебные акты приняты с использованием такого доказательства, как объяснение стороны по делу. Это означает, что вопрос об участии экспертов и экспертных организаций в делах, возникающих из публичных правоотношений, остается открытым и ждет своего разрешения.

По мнению Е.Р. Россинской, судебная экспертиза обладает двумя необходимыми чертами: исследование основано на использовании специальных знаний; дано заключение, имеющее статус источника доказательств [40]. Все это вполне применимо и к антикоррупционной экспертизе. Однако в случае обращения эксперта в суд для оспаривания коррупционного правового акта недопустима коллизия правового статуса. Следовательно, экспертное заключение преобразуется в другое доказательство – объяснение стороны по делу, как это происходит при обращении прокурора в суд с требованием о признании нормативного правового акта недействующим по причине его коррупционности.

Исходя из изложенного мы полагаем возможным привлечь экспертов и экспертные организации к участию в деле об оспаривании

коррупционных правовых актов для дачи ими заключения о наличии или отсутствии коррупционных факторов.

Во внесудебном обжаловании коррупционных правовых актов весьма действенными инструментами обладает прокуратура Российской Федерации. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона об антикоррупционной экспертизе выявленные коррупционные факторы отражаются в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта. Данный акт прокурорского реагирования обязателен, несмотря на имеющуюся в литературе дискуссию по этому поводу [11, с. 281-297; 12, с. 2]. Думается, что причиной расхождения во взглядах является далеко не самая удачная формулировка ч. 3 ст. 4 Закона об антикоррупционной экспертизе и ч. 3 ст. 9.1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [7] (далее – Закон о прокуратуре). Указанные положения прямо закрепляют, что требование прокурора об изменении коррупционного нормативного правового акта подлежит обязательному *рассмотрению* органом или должностным лицом, издавшим акт. Однако положения законодательства необходимо толковать системно. Согласно ч. 1 ст. 6 Закона о прокуратуре требования прокурора, вытекающие из ст. 9.1 данного закона, подлежат *безусловному исполнению* в установленный срок.

По нашему мнению, увеличивать количество мер прокурорского реагирования за счет требования нецелесообразно. Результаты антикоррупционной экспертизы вполне можно отразить в протесте прокурора на коррупционный правовой акт. Для этого достаточно корректировки Закона о прокуратуре. Вместе с тем это повлечет за собой изменение правовой природы протеста, что в контексте соотношения права и закона, а также концепции интегральной (синтезированной) юриспруденции [9] выглядит более чем актуальным.

При несогласии с нормативным правовым актом исполнители негосударственной антикоррупционной экспертизы без обращения в суд или прокуратуру вправе направить экспертное заключение непосредственно в орган или должностному лицу, принявшим акт. В структуру административного процесса включено *производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления* [41, с. 387-409]. Право на обращение в государственные и муниципальные органы, установленное ст. 33 Конституции РФ, конкретизируется в Федеральном законе от

2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях граждан) [28]. Обращением может быть предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Из ч. 3 ст. 5 профильного закона следует, что негосударственное экспертное заключение подлежит обязательному рассмотрению его адресатом в тридцатидневный срок со дня его получения *при условии*, что в заключении указано предложение о способах устранения выявленных коррупционных факторов. К сожалению, Закон об антикоррупционной экспертизе не установил процедуру рассмотрения таких заключений.

Закон об обращениях граждан распространяется на обращения, порядок рассмотрения которых не установлен иными федеральными законами. Следовательно, антикоррупционная экспертиза является частью рассматриваемого административного производства.

По смыслу Закона об обращениях граждан предложение может содержать рекомендации по совершенствованию нормативных правовых актов, что может найти выражение в обосновании, в том числе научном, вариантов устранения коррупционных факторов из исследованного объекта. Письменная форма и содержание обоих документов совпадают, следовательно, в рассматриваемом административном производстве экспертное заключение является предложением по смыслу Закона об обращениях граждан.

Краеугольным камнем результативности негосударственной антикоррупционной экспертизы является вопрос о применении экспертного заключения его адресатом. По действующему профильному закону заключение рекомендательно, оно подлежит лишь обязательному рассмотрению в тридцатидневный срок. Однако на практике нередки случаи игнорирования экспертных заключений, за что не установлена какая-либо юридическая ответственность.

С одной стороны, отсутствуют гарантии достоверности негосударственных экспертных заключений. Исходя из данных государственного реестра аккредитованных экспертов, далеко не все эксперты имеют высшее юридическое образование [8]. Законодательно не установлена обязанность экспертов проходить специальное обу-

чение для проведения антикоррупционных экспертиз даже по применению официальной методики. С другой стороны, личный опыт автора по проведению экспертиз коррупциогенности нормативных правовых актов показывает, что наиболее результативно обращение не только в орган или к должностному лицу, принявшим акт, но и в прокуратуру. К сожалению, порядок взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы в профильном законе не закреплен. Мы считаем, что экспертам или экспертным организациям должно быть предоставлено право обжаловать отказ в удовлетворении их обращения или бездействие органа, организации, получивших обращение.

При современном развитии науки и техники особое значение приобретает информационное обеспечение административных производств. Законодательство об антикоррупционной экспертизе в некоторой степени отвечает данному требованию. Так, Минюстом России издан приказ о ведении реестра аккредитованных негосударственных экспертов (далее – Реестр и Приказ о Реестре соответственно) [21].

Согласно этому приказу в структуру Реестра включено два раздела: один посвящен сведениям о физических, другой – о юридических лицах. Реестр содержит информацию, необходимую для проверки уровня компетентности экспертов и экспертных организаций, но он играет не меньшую роль в такой форме использования результатов антикоррупционной экспертизы, как *учет*.

В силу ст. 61 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, каждое государство-участник рассматривает возможность расширения статистических данных, аналитических знаний относительно коррупции и информации, в том числе об оптимальных видах практики в деле предупреждения коррупции и борьбы с ней [34]. Конвенцией установлено, что каждое государство-участник принимает необходимые меры для обеспечения осуществления своих обязательств согласно Конвенции (ч. 1 ст. 65).

Таким образом, Конвенция предусматривает принципиальную возможность ведения учета результатов антикоррупционной экспертизы. Процедуры учета органично сочетаются с основными принципами противодействия коррупции, закрепленными в ст. 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодей-

ствии коррупции). Однако профильный закон не содержит каких-либо положений об учете. Распоряжением Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 584-р утвержден перечень регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти [38]. В данный перечень включены федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации и др.

Положение о Минюсте России в п. 14.1 предписывает ему вести государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Одним из таких реестров является государственный реестр уставов муниципальных образований, правовые основы ведения которого установлены Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [24]. В реестр заносится нормативный правовой акт после принятия решения о его государственной регистрации [41, с. 374]. Государственная регистрация нормативных правовых актов является стадией административного производства по их принятию. Положением о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него, утвержденным приказом Минюста России от 24 августа 2005 г. № 139, предусмотрена возможность включения в реестр заключений по результатам антикоррупционной экспертизы [4]. При систематическом толковании указанного положения с п. 8 Положения об организации работы по ведению государственных реестров уставов муниципальных образований и муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде, утвержденном приказом Минюста России от 14 февраля 2008 г. № 31, можно сделать вывод о том, что результаты антикоррупционной экспертизы включаются в реестр как дополнительные сведения [5].

Государственная регистрация нормативного правового акта, в рамках которой Минюстом России проводится антикоррупционная экспертиза, осуществляется только один раз. Поэтому государственная регистрация нормативных правовых актов не способствует постоянному учету результатов антикоррупционной экспертизы для целей информационного обеспечения, особенно в отношении нормативных правовых актов,

принятых до вступления в силу профильного закона.

В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» Минюсту России поручено создать федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации [25]. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов ведется согласно ст. 43.1. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На основании п. 5 постановления Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» в федеральный регистр включаются дополнительные сведения, перечень которых определяется Минюстом России [20]. В соответствии с п. 10 Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденных приказом Минюста России от 20 августа 2013 г. № 144, в указанный регистр включаются такие дополнительные сведения, как экспертные заключения Минюста России и его территориальных органов, судебные акты, информация о мерах прокурорского реагирования, принятые в отношении нормативных правовых актов (протесты и представления, заявления в суд), письма, ответы, иная информация государственных органов [39]. К этому перечню относятся решения арбитражных судов по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации [23]. Согласно п. 8 Методики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, утвержденной приказом Минюста России от 19 декабря 2008 г. № 298, аналогичные дополнительные сведения вносятся в Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов [6].

Отмечается, что одним из главных характерных свойств федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов является обеспечение внесения в него максимально полного перечня имеющихся сведений о муниципальных нормативных правовых актах [37]. Этим признаком должны обладать все регистры нормативных правовых актов, поскольку существенной чертой учета результатов антикорруп-

ционной экспертизы должна служить их *открытость и доступность* каждому, что диктуется принципами законодательства о противодействии коррупции.

В данном контексте основной проблемой является отсутствие административно-правового механизма учета результатов экспертизы, начиная от соответствующих обязанностей исполнителей экспертизы и заканчивая доступностью сведений, содержащихся в реестрах и регистрах нормативных правовых актов, широкому кругу лиц. Это подтверждается и на практике. Считаем это существенным изъяном, который должен быть устранен путем закрепления в профильном законе за всеми исполнителями антикоррупционной экспертизы *обязанности* в установленные сроки направлять в Минюст России в качестве обязательного экземпляра документа результат экспертизы. Это будет своего рода гарантией учета экспертных заключений и актов прокурорского реагирования в регистрах нормативных правовых актов. Обязательный экземпляр должен передаваться безвозмездно. Это не будет противоречить требованиям Федерального закона от

29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» [18].

Регистры и реестры нормативных правовых актов способны содержать достаточно полную информацию об антикоррупционной экспертизе, поскольку они ведутся на постоянной основе. С их помощью возможно создать открытую информационную базу объектов, в которых выявлены коррупциогенные факторы. Сведения о коррупциогенности законодательства могут иметь значение для квалификации правонарушений коррупционной направленности, научного исследования наиболее типичных проявлений коррупции с целью поиска новых коррупциогенных факторов, не включенных в утвержденную методику. С помощью указанных информационных систем возможно формирование эмпирической базы для создания новых методик антикоррупционных экспертиз.

В конечном итоге решение указанных административно-правовых проблем использования результатов антикоррупционной экспертизы послужит повышению ее эффективности для улучшения качества законодательства России.

### Литература

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М.: Зерцало, 2007.
2. Антикоррупционная политика / под ред. Г.А. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004.
3. Апелляционное определение Кировского областного суда от 15 августа 2012 г. по делу № 33-2710/2012 // Официальный сайт Кировского областного суда. URL: [http://oblsud.kir.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=204392&delo\\_id=5&text\\_number=1](http://oblsud.kir.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=204392&delo_id=5&text_number=1) (дата обращения: 22.04.2014). Примечательно, что суд при рассмотрении дела указал на отсутствие сведений о нарушении каких-либо конкретных прав граждан.
4. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 36.
5. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 15.
6. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 5.
7. Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
8. Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (физические лица) // Официальный сайт Минюста России. URL: <http://minjust.ru/ru/node/1405> (дата обращения: 21.04.2014).
9. Графский В.Г. Интегральная (синтезированная) юриспруденция: актуальный и все еще незавершенный проект // Правоведение. 2000. № 3. С. 49-64.
10. Гулягин А. Проблемы эффективности антикоррупционной экспертизы // Федерализм. Теория. Практика. История. 2009. № 1.
11. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М.: Норма: ИФРА-М, 2012.
12. Кудашкин А.В. Требование об изменении нормативного правового акта: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. 2011. № 4.
13. Мелешко А.О. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы // Вестник Омского гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 1.

14. Мелешко А.О. Система антикоррупционной экспертизы // Вестник Омского гос. ун-та. Серия: Право. 2013.

15. Наумов С.Ю., Липатов Э.Г., Ишеков К.А. и др. Профилактика рисков коррупционности при осуществлении полномочий органами власти субъектов Российской Федерации на примере Приволжского федерального округа. Саратов: ПАГС, 2008.

16. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Рос. газ. 2009. 22 июля.

17. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: постановление Правительства РФ № 96 от 26 февраля 2010 г. // Рос. газ. 2010. 5 марта.

18. Об обязательном экземпляре документов: федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ // Рос. газ. 1995. 17 янв.

19. Об отмене определения ВАС РФ от 17 мая 2005 г. № 4492/05 и передаче в первую инстанцию ВАС РФ для принятия и рассмотрения по существу заявления о признании недействующим абзаца второго Приказа МНС РФ от 29 августа 2002 г. № БГ-3-29/465 «О совершенствовании работы налоговых органов по применению мер принудительного взыскания налоговой задолженности»: постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 4 октября 2005 г. № 7445/05 // Вестник ВАС РФ. 2006. № 2.

20. Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 // Рос. газ. 2000. 16 дек.

21. Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: приказ Министерства юстиции РФ от 26 апреля 2012 г. № 66 // Рос. газ. 2012. 1 июня.

22. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // Рос. газ. 1997. 21 авг.

23. О включении в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации решений арбитражных судов и внесении изменений в Рекомендации по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 27 ноября 2001 г. № 313: приказ Министерства юстиции РФ от 10 октября 2002 г. № 278 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. О государственной регистрации уставов муниципальных образований: федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ // Рос. газ. 2005. 26 июля.

25. О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 // Рос. газ. 2000. 16 авг.

26. О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2006 г. № 66 // Вестник ВАС РФ. 2007. № 2.

27. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 // Российская газета. 1996. 28 мая.

28. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Рос. газ. 2006. 5 мая.

29. Определение Верховного Суда РФ от 2 июня 2010 г. № 33-Г10-4 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Определение Верховного Суда РФ от 2 марта 2011 г. № 33-Г11-4 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. Определение Верховного Суда РФ от 3 апреля 2013 г. № 5-АПГ13-7 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Определение Верховного Суда РФ от 5 февраля 2014 г. № 4-АПГ13-15 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
33. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. 2008. 30 дек.
34. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Рос. газ. 2006. 21 марта.
35. О судебной экспертизе по уголовным делам: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 28 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 2.
36. По жалобе гражданина Тимонина Дмитрия Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьей 248, частями первой и восьмой статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 8 июля 2004 г. № 238-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.
37. Попов С.О. Административно-правовое регулирование ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012.
38. Российская газета. 2006. 11 мая.
39. Российская газета. 2013. 11 сент.
40. Россинская Е.Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. М.: Норма, 2009.
41. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2008.
42. Терехова Л.А., Терехов В.В. Рассмотрение судами дел о признании нормативных актов недействующими. Омск: Изд-во Омского гос. ун-та, 2011.

УДК 342.924

**А.И. Попов**, канд. юрид. наук

Рязанский филиал Московского университета МВД России

e-mail: popov\_62@mail.ru

## **ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

*В статье рассматриваются проблемы определения и сущности административно-договорного регулирования, исследуется его предмет. Делается вывод, что изучение регулятивной сущности административного договора, раскрытие понятия, предмета и механизма административно-договорного регулирования – новое перспективное направление развития теории административного договора.*

*Ключевые слова: административный договор, административно-договорное регулирование, механизм административно-договорного регулирования.*

**A.I. Popov**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)

Ryazan branch of Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia

e-mail: popov\_62@mail.ru



## **CONCEPT, ESSENCE AND SUBJECT OF ADMINISTRATIVE AND CONTRACTUAL REGULATION**

*In the article the problems of definition and essence of administrative and contractual regulation are discussed, its subject is analysed. It is concluded that the study of the regulatory essence of administrative contract, concept disclosure, subject and mechanism of administrative and contractual regulation is a new perspective direction of development of the theory of administrative contract.*

*Key words: administrative contract, the administrative and contractual regulation, the mechanism of administrative and contractual regulation.*

Проблему административного договора следует отнести к одному из наиболее актуальных и перспективных направлений для исследования в теории административного права. Перед российской административно-правовой наукой стоит задача углубленного научного изучения проблем административного договора. Разработка учения об административном договоре позволяет оперировать при исследовании данного правового явления категориями, характерными как для общей теории права в целом, так и для административного права в частности.

О необходимости формирования теории административного договора говорит такой известный ученый-административист, как Ю.Н. Стариков [4, с. 5]. Следует также указать, что становление и развитие теории административного договора особо актуально в условиях

реформирования системы государственного управления. Большинство авторов, изучающих проблематику административных договоров, считают, что теория административного договора очень важна для административного права.

Всплеск интереса к административно-договорной проблематике обусловлен, как нам представляется, тем, что только сейчас созданы предпосылки для построения методологически верного учения об административном договоре.

Ю.А. Тихомиров отмечает расширение сферы договорных отношений, которые охватывают разные отрасли и уровни, иногда сужаясь под влиянием деформирующих факторов и отходя от «нормативно-договорной модели». Придание равномерности и устойчивости договорным отношениям, стимулирование последовательного выполнения договорных обязательств становится

ся важной задачей перестройки хозяйственного механизма, управления, федеративного устройства нашего государства [5, с. 32].

Традиционно в современной административно-правовой науке административный договор рассматривается как форма реализации публичными органами своей компетенции. При этом, как правило, за рамками большинства исследований остается проблема рассмотрения регулятивных свойств административного договора.

Одним из актуальных направлений развития теории административного договора является исследование его регулятивных свойств, позволяющих говорить о возможности существования административно-договорного регулирования. Возможность административного договора выступать средством правового регулирования управленческих отношений в настоящее время является общепризнанным фактом. Освобождение административного права от исключительно императивного метода позволяет говорить о востребованности договорного регулирования административных отношений в сфере государственного управления.

Возможность административного договора выступать средством правового регулирования управленческих отношений в настоящее время является общепризнанным фактом. Однако его регулятивный аспект практически никем не изучался. Данный факт позволяет говорить о необходимости введения в административно-правовой обиход категории «административно-договорное регулирование», которое позволяет определить регулятивную сущность административного договора.

В юридической терминологии понятие «договорное регулирование» употребляется применительно к гражданско-правовому договорному регулированию общественных отношений. Теоретическое обоснование цивилистической концепции гражданско-правового договорного регулирования дается отдельными учеными [2, 7], тогда как концепция административно-правового договорного регулирования практически не определена.

Рассмотрение регулятивной сущности административного договора должно осуществляться посредством изучения понятия, сущности, а также предмета административно-договорного регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления.

О расширении сферы административно-договорного регулирования, зарождении и рас-

пространении координационных административных соглашений между властными субъектами утверждают и отдельные ученые-административисты [4, с. 5]. Однако, как справедливо отмечается в юридической литературе, в действующем российском законодательстве единая концепция административно-договорного регулирования пока отсутствует [3].

Необходимо отметить, что практически для всех отраслей права характерно заимствование методов иных отраслей. Так, договорный метод частного права находит применение в конституционном и административном праве, когда судебная защита становится универсальной для всех субъектов публичного и частного права, когда в отраслях частного права четко определяется компетенция субъектов публичного права. И это является положительной тенденцией [6].

Для разработки концепции административно-договорного регулирования необходимо определить понятие, содержание и место административно-договорного регулирования в системе административно-правового регулирования управленческих отношений.

В качестве фундамента построения концепции административно-договорного регулирования необходимо взять регулятивные свойства административно-правового договора, поскольку последние должны отражать юридическую природу административно-договорного регулирования.

Административный договор направлен на регулирование отношений сторон между собой или же создание условий выполнения определенных действий третьими лицами. Особенностью договора как регулятора общественных отношений является то, что он регулирует отношения между сторонами договора.

Природа управленческих отношений предоставляет возможность оформлять согласованную волю сторон посредством заключения административного договора. Таким образом, административный договор как правовое явление имеет регулятивную сущность. Поэтому представляется возможным в контексте регулятивных свойств договора говорить о существовании административно-договорного регулирования управленческих отношений.

С точки зрения государственного управления, применение административно-договорного регулирования предоставляет существенные положительные возможности получения публичной властью определенных преимуществ, вытекающих из использования финансовых, органи-

зационно-управленческих, инновационно-технологических и интеллектуальных возможностей контрагента с точки зрения их соответствия публичным интересам и эффективного государственного контроля их реализации.

Административно-договорное регулирование представляет собой разновидность административно-правового регулирования, направленного на опосредование общественных отношений, стороны которых добровольно соглашаются принять на себя обязательства в целях реализации публичных интересов в рамках государственно-властного управления.

Рассматривая сущность административно-договорного регулирования, необходимо указать, что данная правовая категория тесно связана с такой категорией, как «административно-правовое регулирование». В рамках науки административного права категория административно-правового регулирования является ключевой, поскольку посредством входящих в данную категорию средств и инструментов осуществляется организационно-правовое воздействие на участников общественных отношений в сфере государственного управления с целью их упорядочивания и охраны.

Результатом административно-правового регулирования, как правило, является возникновение, изменение или прекращение соответствующей модели административно-правового отношения. В качестве основных характеристик административно-правового регулирования принято выделять субъект административно-правового регулирования, средство административно-правового регулирования, а также предмет административно-правового регулирования.

Средством правового регулирования принято называть правовое средство, с помощью которого осуществляется правовое регулирование. К средствам же правового регулирования справедливо относят правовой акт, правовой обычай, правовой договор, судебный правовой акт [1, с. 112]. Соответственно, если правовое регулирование осуществляется при помощи договора, то представляется возможным говорить о договорно-правовом регулировании.

Таким образом, учитывая изложенный алгоритм соотношения исследуемых категорий, можно прийти к бесспорному выводу, что административно-договорное (или административно-правовое договорное) регулирование является самостоятельной разновидностью административно-правового регулирования, в основе кото-

рого лежит такое средство, как административный договор.

Субъектный состав административно-договорного регулирования определяется исходя из субъектного состава самого административного договора. Соответственно, круг субъектов административного регулирования ограничен субъектным составом административного договора.

Административно-договорное регулирование осуществляется субъектами правоотношений посредством заключения ими соответствующих административных договоров. В ходе административно-договорного регулирования происходит реализация переданных соответствующим органам компетенций посредством формирования договорного отношения.

Административно-договорное регулирование управленческих отношений представляет собой правовое регулирование возникающих на основе административного договора отношений. При этом административно-договорное регулирование осуществляется посредством нормативных правовых и договорных средств воздействия на общественные отношения.

Вопрос о предмете административно-договорного регулирования имеет важное значение, поскольку решение данного вопроса позволит изменить существующие взгляды ученых-административистов на административный договор в целом и административно-договорное регулирование в частности, а также предоставит возможность правоприменителям более активно использовать административно-договорную форму в сфере государственного управления.

В рамках административно-договорного регулирования воздействие на предмет осуществляется с помощью административного договора, а также отдельных административно-правовых актов.

Предмет административно-договорного регулирования является частным случаем предмета административно-правового регулирования, т.е. не все общественные отношения, являющиеся предметом административно-правового регулирования, входят в состав административно-договорного регулирования, а только лишь часть, на которую возможно воздействовать посредством договора. Поэтому выделение из общего массива предмета административно-правового регулирования общественных отношений, на которые возможно воздействовать посредством договора, позволит выявить и предмет административно-договорного регули-

рования. Важно в этой связи установить, на какие же административно-правовые отношения можно воздействовать посредством договорных форм.

Теоретически административным договором можно урегулировать лишь те административно-правовые отношения, когда номинально они не урегулированы нормами права с предельной полнотой детализации. Это означает, что отдельные общественные отношения в сфере государственного управления ввиду установленной правом возможности регулируются альтернативными способами саморегуляции, к которым следует, в частности, отнести и договор.

Учитывая изложенное, приходим к выводу о том, что предметом административно-договорного регулирования могут являться не все административно-правовые отношения, а лишь те из них, в которых предусмотрена возможность волевого выбора варианта поведения со стороны органа публичной администрации.

Вопрос о составе предмета административно-договорного регулирования связан с проблемой определения границ возможного воздействия на административно-правовые отношения посредством договорных форм. Проблема наличия среди административно-правовых отношений тех, которые могут быть урегулированы договором, является не до конца изученной и однозначно определенной. Это обстоятельство позволяет при исследовании вопроса о предмете административно-договорного регулирования учитывать имеющиеся в административно-правовой науке точки зрения о сферах применения административных договоров в рамках государственного управления.

Данный вопрос также лежит в плоскости определения видов административных договоров. Намечившаяся тенденция на страницах юридической литературы позволяет прийти к выводу, что, не имея однозначного представления о составе предмета административно-договорного регулирования, ученые-административисты пытаются представить собственную классификацию административных договоров, зачастую основанную на критериях, взятых из частноправовых отраслей.

Предмет административно-договорного регулирования является частью предмета административно-правового регулирования, в который

включены административно-правовые отношения, а также поведение субъектов управленческих отношений, воздействие на которые может осуществляться посредством договора. При этом предметом административно-договорного регулирования могут быть учредительные, управленческие, хозяйственные, научно-технические, торговые (о создании структур, обмене информацией) и иные отношения в сфере государственного управления. Посредством договорного регулирования ряд основополагающих связей в перечисленных областях может быть урегулирован значительно эффективнее, чем посредством нормативного регулирования.

Административные правоотношения, регулирование которых не допускается посредством административных договоров, по своему характеру подвластны только императивному воздействию общим административным актом, т.е. использование административного договора в регулировании отдельных элементов административных правоотношений возможно постольку, поскольку не меняется основание для возникновения данного правоотношения в целом (на основе нормативного правового акта) путем императивного регулирования.

В заключение отметим, что место и роль административно-договорного регулирования в системе административно-правового регулирования определяется регулятивной функцией административного договора, который наряду с административным актом выступает средством регулирования общественных отношений в сфере государственного управления. Значение административно-договорного регулирования заключается в возможности регулирования отдельных общественных отношений в сфере государственного управления посредством административного договора.

В свою очередь, предметом административно-договорного регулирования могут быть только те административные правоотношения, регулирование которых, во-первых, прямо разрешено нормативными правовыми или административными актами, а во-вторых, осуществляется посредством диспозитивного воздействия, что само по себе предполагает возможность участникам данных правоотношений самостоятельно определять средства правового воздействия.

### *Литература*

1. Казанцев М.Ф. Договорное регулирование: цивилистическая концепция. Екатеринбург: УрО РАН, 2005.
2. Казанцев М.Ф. Концепция гражданско-правового договорного регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.
3. Мелехова А.Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора // Административное право и процесс. 2011. № 4. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Стариков Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды // Административное право и процесс. 2013. № 5.
5. Тихомиров Ю.А. Договор как регулятор общественных отношений // Правоведение. 1990. № 5.
6. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Федоров И.В. Теоретические проблемы договорного регулирования хозяйственных связей в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. докл. Томск, 1991.

УДК 347.1

**В.Г. Шакалова**

адъюнкт Санкт-Петербургского университета МВД России

e-mail: v\_shakalova@mail.ru

## ПРАВО НА ЖИЛУЮ ПЛОЩАДЬ ЛИЦА, В ОТНОШЕНИИ КОТОРОГО ВЕДЕТСЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ, КАК АСПЕКТ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЛИЧНОСТИ

*В статье рассматриваются различные аспекты права на жилую площадь лица, в отношении которого ведется предварительное расследование, как составляющей гражданско-правового положения личности, в том числе в период ареста указанного лица и применения к нему меры пресечения заключения под стражу. Также статья раскрывает соотношение вопросов участия указанных лиц и членов их семей в жилищно-строительных кооперативах.*

*Ключевые слова: гражданско-правовое положение, право на жилую площадь, подозреваемый (обвиняемый), жилищный кооператив.*

**V.G. Shakalova**

a postgraduate student of Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

e-mail: v\_shakalova@mail.ru



## RIGHT TO SHELTER OF THE PERSON AGAINST WHOM PRELIMINARY INVESTIGATION IS CONDUCTED AS AN ASPECT OF CIVIL AND LEGAL STATUS OF INDIVIDUAL

*This article discusses various aspects of the right to shelter of the person against whom the preliminary investigation is conducted as part of civil-law status of individual, including the period of the person's arrest and placement in detention. The article reveals correlation of the issues of participation of these people and their families in housing cooperatives.*

*Key words: civil legal status, right to shelter, suspect (accused), housing cooperative.*

По общему правилу (ст. 71 ЖК РФ) право на жилую площадь при временном отсутствии (непроживании) сохраняется за гражданином, в связи с чем жилищные права задержанных, подозреваемых и обвиняемых, заключенных под стражу (в том числе в порядке меры пресечения), как лиц, чье участие и вина в совершении преступления еще не установлена, также сохраняются [1, с. 38].

Сохранение права на жилую площадь за лицом, заключенным под стражу, означает, что гражданин, временно не проживавший на своей площади вследствие ареста, при освобождении его из-под стражи по рассмотренным выше законным основаниям имеет право поселиться в занимаемое до ареста жилое помещение без испрашивания разрешения жилищных органов и

согласия членов семьи. Признание лица утратившим право пользования жилым помещением производится только в судебном порядке.

Сохранение права на жилую площадь предполагает сохранение и других прав и обязанностей, вытекающих из договора жилищного найма: обязанности вносить квартирную плату (п. 5 ч. 2 ст. 67 ЖК РФ) [3, с. 37]; права сдать жилую площадь в поднаем (п. 2 ч. 1 ст. 67 ЖК РФ) [1, с. 36]; для обмена жилого помещения и для поселения новых лиц на площадь требуется письменное согласие нанимателя и членов его семьи, в том числе временно отсутствующих – арестованного (ст. 70 ЖК РФ) [1, с. 37]; при предоставлении членам его семьи в порядке улучшения другой жилой площади он включается в новый ордер.

Право на площадь в указанных случаях сохраняется за арестованным гражданином независимо от того, является ли он нанимателем или членом его семьи. Непременное условие для сохранения права – обладание им до ареста. Круг лиц, имеющих право на жилую площадь, определен ст. 69 ЖК РФ: это наниматель и члены его семьи, проживающие совместно с ним (супруг, дети, родители). Другие родственники, а также нетрудоспособные иждивенцы могут быть признаны членами семьи, если они проживают совместно с нанимателем и ведут с ним общее хозяйство [1, с. 37].

Если арестованный проживал на площади нанимателя в качестве временного жильца или поднанимателя, норма ст. 71 ЖК РФ о сохранении права пользования помещением на него не распространяется, и возможность поселения после освобождения на площадь, где он проживал до ареста, определяется соответствующими нормами закона (ст. 76 и 80 ЖК РФ [1, с. 38-41]).

Так, если арестованный состоит в договоре поднайма, он и после освобождения сохраняет до истечения срока договора поднайма право проживать на данной площади. Если же договор поднайма был заключен без указания срока, он может быть прекращен в любое время; наниматель лишь обязан предупредить поднанимателя о прекращении договора за три месяца. Поскольку закон не называет основания прекращения такого договора, поводом может послужить и задержание, и заключение под стражу поднанимателя. Если задержанный и заключенный под стражу поднаниматель был предупрежден об этом за три месяца (предупреждение передается через администрацию следственного изолятора и следователя, ведущего дело), он не может после освобождения вселиться на площадь нанимателя.

В случае, когда заключенный под стражу проживал до ареста на жилой площади в качестве временного жильца, он может после освобождения из-под стражи проживать на прежней площади лишь при согласии нанимателя и проживающих с ним совершеннолетних членов семьи нанимателя.

«Временные жильцы обязаны освободить соответствующее жилое помещение по истечении согласованного с ними срока проживания, а в случае, если срок не согласован, не позднее чем через семь дней со дня предъявления соответствующего требования нанимателем или совместно проживающим с ним членом его семьи» – часть 4 ст. 80 ЖК РФ [1, с. 41]. «В случае

прекращения договора социального найма жилого помещения, а также в случае отказа временных жильцов освободить жилое помещение по истечении согласованного с ними срока проживания или предъявления указанного в части 4 настоящей статьи требования временные жильцы подлежат выселению из жилого помещения в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения» – часть 5 ст. 80 ЖК РФ. И здесь поводом для выселения может послужить, в частности, привлечение временного жильца к ответственности, его задержание и заключение под стражу.

Также следует рассмотреть право на жилую площадь членов жилищно-строительных кооперативов. В данном случае, согласно ст. 130 ЖК РФ [1, с. 54], член жилищного кооператива может быть исключен из жилищного кооператива на основании решения общего собрания членов жилищного кооператива (конференции) в случае грубого неисполнения этим членом без уважительных причин своих обязанностей, установленных ЖК РФ или уставом жилищного кооператива. Таким основанием может явиться нарушение обязательств по внесению паевых взносов (см. ст. 113 ЖК РФ – положения, которые должны содержаться в уставе кооператива). Следует обратиться к ст. 17 ЖК РФ, имея в виду требование об использовании жилого помещения по назначению. Вопрос об исключении решается на общем собрании членов кооператива (конференции). В случае исключения бывшему члену кооператива выплачивается сумма пая. Исключенный и члены его семьи обязаны освободить жилое помещение, занимаемое ими в кооперативном доме (ст. 132, 133). Но следует обратить внимание на то, что при исключении из кооператива члена кооператива, который оплатил паевой взнос в полном объеме, указанный член кооператива сохраняет право собственности на принадлежащее ему жилое помещение и долю в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме [3, с. 4].

Представляется не противоречащим законодательству правило, по которому уставом кооператива могут быть предусмотрены случаи сохранения права пользования жилым помещением в доме кооператива за членами семьи лица, исключенного из членов кооператива, при условии вступления одного из них в кооператив [3, с. 3]. Такие основания, как правило, связаны с невиновностью членов семьи в нарушениях, которые привели пайщика к исключению из членов кооператива, а затем и к

выселению из занимаемого жилого помещения (систематическое разрушение или порча жилья, нарушение правил общежития и др.). Данные правила применимы и задержанному, подготавливаемому и обвиняемому, находящемуся

под стражей, лишь с корректировкой на то, выступает ли он сам членом кооператива либо принадлежит к членам семьи лица, являющегося членом кооператива.

### *Литература*

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
2. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 // Бюллетень ВС РФ. 2009. № 9.
3. О практике применения судами законодательства при рассмотрении дел по спорам между гражданами и жилищно-строительными кооперативами: постановление Пленума Верховного Суда СССР от 11.10.1991 № 11 // Хозяйство и право. 1992. № 1. П. 20.

# Уголовное право, криминология, уголовно-исполнительное право

УДК 342.98:351.82

**В.Г. Громов**, доктор юрид. наук, профессор  
Алтайская академия экономики и права

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

*Статья посвящена анализу административного надзора как межотраслевого правового института, конкурирующего с уголовным наказанием в виде ограничения свободы. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативного акта об административном надзоре.*

*Ключевые слова: административный надзор, ограничение свободы, осужденные, лишение свободы, контроль, предупреждение преступности.*



**V.G. Gromov**, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor  
Altai Academy of Economics and Law

## SOME ISSUES OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION

*The article is devoted to analysis of administrative supervision as an intersectoral legal institute competing with criminal penalty in form of custodial restraint. Suggestions for improvement of the statutory act about administrative supervision are formulated.*

*Key words: administrative supervision, custodial restraint, condemned, imprisonment, control, crime prevention.*

В настоящее время удельный вес рецидивной преступности увеличивается. Причем большинство преступлений совершают лица, которые уже отбывали уголовное наказание.

Ранее судимые – это наиболее опасная категория лиц, социально и культурно запущенная. Для них характерна преступная психология, негативное отношение к общественно полезному труду, употребление алкогольных напитков, наркотических веществ. Стоит отметить такой факт, что ранее судимые лица совершают преступления с особой жестокостью, оказывают негативное влияние на окружающих их людей.

По оценкам специалистов, один такой рецидивист за свою жизнь приобщает к преступной деятельности 3-8 человек несовершеннолетнего возраста [2, с. 334]. Для пресечения преступного поведения таких категорий граждан и был создан институт административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Федеральный закон № 377 от 27 декабря 2009 г. ввел в действие уголовное наказание в виде ограничения свободы [5]. Законодатель предусмотрел применение этого наказания не только в качестве основного (как было преду-

смотрено изначально), но и в качестве дополнительного. Это было вынужденной мерой – необходимо было устранить пробел, возникающий в системе мер предупреждения преступности в связи с упразднением института административного надзора (этим же Законом отменялось Положение об административном надзоре 2009 г.) [3].

Однако с возрождением в 2011 г. института административного надзора применение ограничения свободы в качестве дополнительного наказания создало новую конкуренцию между этими правовыми институтами. Оба они регулируют поведение освобожденного из мест лишения свободы (поднадзорного). Правоограничения, налагаемые судом на осужденных при назначении наказания в виде ограничения свободы и при установлении административного надзора за освобожденными, аналогичны (см. ст. 4 Федерального закона № 64-ФЗ от 06.04.2011 и ч. 1 ст. 53 УК РФ).

Принятый два года назад Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» [4] не стал новеллой российского законодательства. Институт административного надзора действовал и в СССР, преследовал ту же цель, что и новый закон, – предупреждение повторной преступности. Только административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, устанавливался на основании постановлений административных органов, а сейчас эта функция принадлежит судебной власти и рассматривается в порядке, предусмотренном ГПК РФ. Федеральный закон № 64-ФЗ послужил основанием внесения изменений в ГПК РФ и дополнения его новой главой 26.2.

При рассмотрении данной категории дел в гражданском процессе часто возникают вопросы. И это понятно, ведь институт надзора за определенной категорией лиц, отбывших уголовное наказание, находится на стыке уголовного, уголовно-исполнительного и административного права и процесса. Здесь прослеживается их четкая взаимозависимость и взаимосвязь, и места гражданскому процессу в этой системе, на первый взгляд, нет. После освобождения из исправительного учреждения предпочтение в регулировании отношений данного лица с обществом отдается нормам административного права, что следует и из самого названия «административный надзор». Этого не наблюдалось бы при наличии административного судопроизводства, реализуемого в административных судах,

или, по примеру военных судов, в рамках судов общей юрисдикции, но в самостоятельном своем выражении.

Однако вопросы об административной юстиции, административном судопроизводстве, административных судах являются дискуссионными уже многие годы. Предложенные в 2000 и 2006 гг. проекты Закона «О Кодексе об административном судопроизводстве» не выдержали испытания на предмет удовлетворения разных интересов. В 2008 г. вновь обсуждалась новая концепция этого закона, и в настоящее время Верховным Судом РФ разработан новый проект закона «О Кодексе об административном судопроизводстве». Хотя потенциальная возможность создания административных судов просматривается, представляется, что решение обсуждаемого вопроса должно будет найти свое воплощение в иных кодифицированных актах.

Учитывая, что административное судопроизводство, наличие которого сейчас никем не отрицается, у нас разделено между гражданским и арбитражным процессами, а также учитывая, что вопрос касается граждан, то данная категория дел нашла себе место в подразделе III раздела II ГПК РФ, где регулируется рассмотрение дел, возникающих из публичных правоотношений.

Следует заметить, что с включением новых глав о реадмиссии (26.1) и об установлении административного надзора (26.2), правильнее этот подраздел в ГПК РФ назвать так же, как и в АПК РФ: «Дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений», поскольку включенные в него нормы, скорее всего, можно отнести к административному законодательству, а не к гражданскому, как об этом указывают некоторые авторы. Рассмотрение дел об административном надзоре суд осуществляет в рамках административного судопроизводства, хотя в гражданском процессе суть его от этого не меняется.

Что ждет рецидивиста после освобождения? Три четверти из них уже утратили все свои социально полезные связи, никто их не ждет и никому они не нужны. Поэтому новые трудности в социальной адаптации, поиск жилья и работы могут способствовать совершению новых преступлений [1, с. 178].

Для достижения наиболее эффективных результатов в борьбе с рецидивной преступностью административный надзор должен быть реализован на 3 уровнях: общесоциальном, специальном-криминологическом и индивидуальном.

Общесоциальный уровень предполагает предупредительные меры, которые связаны с негативным воздействием на лиц, которые совершают, замышляют или готовятся совершить преступление.

Под предупредительными мерами на данном уровне следует понимать экономические, правовые, хозяйственные, культурные, организационные, воспитательные и многие другие методы социального воздействия.

На специально-криминологическом уровне к предупредительным мерам относят меры, которые разрабатываются и устанавливаются государственными органами, организациями, а также отдельными гражданами в целях устранения конкретных криминогенных факторов. На данном уровне реализуются попытки оказания воздействия на те категории лиц, которые могут совершить или уже совершили преступления.

На индивидуальном уровне акцент делается на личность конкретного правонарушителя. Поэтому меры предупреждения на данном уровне следующие: меры убеждения (воспитания), меры принуждения (наказание), которые будут применяться к правонарушителям.

В качестве объекта профилактики здесь выступают лица, которых мы ранее называли «правонарушителями» и «судимыми». Данную категорию лиц Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ именует «поднадзорные лица» – т.е. лица, в отношении которых осуществляется административный надзор.

Следует отметить, что административный надзор являет собой инструмент поддержания общественного порядка и общественной безопасности, что очень важно для современного общества. Административный надзор следует считать иной мерой административно-правового характера, потому что в перечнях ни среди уголовных наказаний (ст. 44 УК РФ), ни среди административных наказаний (ст. 3.2 КоАП РФ) такого вида наказания нет. А вместе с тем он содержит систему правоограничений, которые применяются к лицам принудительно, без их согласия и вопреки их желанию.

Административно-надзорная деятельность является, прежде всего, правоохранительной деятельностью, которая защищает и охраняет права граждан, интересы общества и государства.

Действующее законодательство определяет, что «административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы – это

система временных принудительных мер наблюдения и контроля за поведением определенной категории лиц, которые были освобождены из мест лишения свободы».

На наш взгляд, такое определение нуждается в доработке. Представляется, что данное определение должно включать не только содержание этого вида деятельности и в отношении кого она осуществляется, но и какими субъектами и для достижения каких целей. Поэтому, на наш взгляд, целесообразно сформулировать следующее определение административного надзора. Административный надзор – это система регламентированных законом и осуществляемых органами внутренних дел профилактических мер наблюдения и контроля, применяемых в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы и склонных к совершению новых преступлений, с целью обеспечения безопасности граждан, общества и государства.

Для оптимизации деятельности субъектов административного надзора необходимо грамотное использование ими разработанных средств и методов осуществления надзорной деятельности. Основным условием эффективности надзорной деятельности являются высокая квалификация, профессионализм непосредственных исполнителей, персонала, осуществляющего административный надзор.

Закон содержит статью 12 «Полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора», в то же время не раскрывая, кто именно должен осуществлять эти полномочия. Представляется, что Закон должен содержать и конкретный перечень субъектов, которые правомочны осуществлять наблюдение и контроль за поднадзорными.

Актуальным по-прежнему остается вопрос и о правовом статусе поднадзорных. Для нормального функционирования института надзора необходимо иметь законодательство, содержащее правовые нормы, которые реально могут удерживать поднадзорных от совершения новых преступлений и помогать персоналу органов внутренних дел контролировать поведение поднадзорных.

Поэтому процесс совершенствования нормативных актов, регулирующих правовой режим административного надзора, должен быть предметом пристального внимания не только законодателя, но и научных и практических работников.

*Литература*

1. Варыгин А.Н., Громов В.Г. Особо опасный рецидив преступлений и организованная преступность (криминологические и пенитенциарные проблемы) // Преступность в России и борьба с ней: региональный аспект. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2003.
2. Криминология: учебник. М., 1994.
3. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России: монография. М., 2010.
4. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы: федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6453.

УДК 343.3 (075.4)

**О.В. Ермакова**, канд. юрид. наук

Барнаульский юридический институт МВД России

e-mail: [ermakova\\_alt@mail.ru](mailto:ermakova_alt@mail.ru)

## **ПРОБЛЕМЫ ТОЛКОВАНИЯ МОТИВОВ НЕНАВИСТИ ИЛИ ВРАЖДЫ В ПРЕСТУПЛЕНИЯХ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ**

*В представленной статье автором рассматриваются основные мотивы ненависти или вражды, необходимые для квалификации преступлений экстремистской направленности. Кроме того, в работе показываются те ошибки, которые допускают судебные органы при квалификации указанных преступлений. При этом особое внимание уделено разъяснению такого оценочного понятия, как «социальная группа».*

*Ключевые слова: преступления экстремистской направленности, мотивы ненависти или вражды.*

**O.V. Ermakova**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)

Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

e-mail: [ermakova\\_alt@mail.ru](mailto:ermakova_alt@mail.ru)



## **INTERPRETATION ISSUES OF HATE OR ENMITY MOTIVES IN EXTREMIST CRIMES**

*In presented article the author considers main hate or enmity motives, required for qualification of extremist crimes. In addition, the article shows the mistakes made by judicial authorities at the qualifications of the said crimes. Special attention is paid to the explanation of such evaluative notions as "social group".*

*Keywords: extremist crimes, hate or enmity motives.*

При возбуждении уголовного дела по преступлениям экстремистской направленности необходимо установить нарушение прав и интересов лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии или принадлежности к какой-либо социальной группе.

Пол, согласно психологическому словарю, есть онтогенетически развивающийся комплекс биологических, поведенческих и социальных признаков, определяющих индивида как мужчину или женщину [7]. Следует отметить, что основной вопрос квалификации данной формы дискриминации – установление половой принадлежности (особую значимость он приобретает, когда речь идет о гомосексуалистах). По нашему мнению, при решении вопроса о поле

лица необходимо руководствоваться юридическими документами, удостоверяющими личность.

Язык – важнейшая знаковая система в человеческой культуре, служащая средством человеческого общения и мыслительной деятельности [3, с. 187]. Включение дискриминации по признаку языка в ст. 282 УК РФ основано на положениях Конституции РФ о праве на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26). Особенно актуален вопрос языковой дискриминации в субъектах Российской Федерации, которые населяют коренные малочисленные народы. Нередко под предлогом защиты национальной культуры может умаляться значение государственного языка путем вытеснения

его другим, что неизбежно ведет к конфликтам между лицами, проживающими на данной территории, и угрозе целостности, единству территории РФ, поскольку приводит к расколу многонационального народа Российской Федерации, являющегося носителем ее суверенитета (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Этим и объясняется опасность возбуждения ненависти, вражды, унижения достоинства человека или группы лиц по признаку языковой принадлежности.

Что касается термина «происхождение», то это принадлежность по рождению к какой-нибудь нации, классу, сословию [8]. По нашему мнению, указанное лексическое значение требует корректировки, поскольку дискриминация по национальному, расовому признаку в уголовном законе выделяется в отдельных признаках.

На практике признак происхождения вменяется, как правило, применительно к лицам, проживающим или проживавшим в регионе, городе, районе города в рамках одного государства (например, «уроженцы Кавказа» [6], «евреи» [5]). Таким образом, в понимании правоприменителя, речь идет только о территориальном критерии.

Принадлежность к политической группе означает вхождение лица в политическую партию, движение, организацию, предполагающее наличие определенных взглядов, стиля поведения, целей и средств их достижения в политике.

Раса – система популяций человека, характеризующаяся сходством по комплексу определенных наследственных биологических признаков, имеющих внешнее фенотипическое проявление, и сформировавшаяся в определенном географическом регионе (монголоидная, европеоидная, негроидная и т.д.).

Национальность – принадлежность человека к определенной этнической общности людей, отличающейся особенностями языка, культуры, психологии, традиций, обычаев, образа жизни. В официальных документах национальность обозначает государственную принадлежность (гражданство или подданство).

Религия – особая форма осознания мира, обусловленная верой, включающая в себя свод моральных норм и типов поведения [8].

Анализ п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» позволяет сделать вывод, что критика политических организаций, идеологических и религиозных объединений, политических, идеологических или религиозных убеждений, национальных или религи-

озных обычаев сама по себе не может рассматриваться в качестве преступлений экстремистской направленности.

По каждому уголовному делу необходимо указать на принадлежность той группе, права и интересы которой были нарушены совершением преступления.

В судебной практике особую сложность представляет установление принадлежности к расовой, национальной и религиозной группе.

Так, например, в материалах уголовных дел можно встретить термины «лицо нерусской национальности», «лицо неславянской национальности», «хачи». Вместе с тем известно, что таких национальностей не существует.

По нашему мнению, указанные примеры наглядно показывают ошибки в правоприменительной деятельности, поскольку органы, осуществляющие предварительное расследование, обязаны устанавливать расу, национальность, религиозную принадлежность лица, а в необходимых случаях возможно привлечение специалистов. Данное положение также подчеркивается в Аналитическом обзоре по практике расследования по уголовным делам экстремистской направленности, в частности указывается, что «могут привлекаться лингвисты, психологи, религиоведы, философы, политологи и т.д.» [9, с. 8].

Однако наибольшие трудности как в теории уголовного права, так и в практической деятельности вызывает разъяснение понятия «какая-либо социальная группа».

Социальная группа – это совокупность индивидов, вступающих в определенные взаимодействия и формулирующих социальные отношения. Буквальное толкование данного словосочетания позволяет подвести под соответствующее понятие любую из неисчислимого множества социальную группу, например группу болельщиков каждой из существующих спортивных команд, все преступные группы и т.д., что может привести к неоправданно широкому применению уголовно-правовых норм о преступлениях экстремистской направленности [2]. В то же время буквальное толкование закона свидетельствует о том, что уголовной репрессии за преступление экстремистской направленности должно подвергаться лицо, совершившее преступление в отношении представителя любой внешней социальной группы, если установлен мотив ненависти или вражды в отношении этой группы [1].

Для установления признаков социальной группы в рамках преступлений экстремистской

направленности органам предварительного расследования необходимо руководствоваться следующими рекомендациями:

1. В основу отнесения индивидов к определенной социальной группе должны быть положены такие социально значимые признаки, как классовая принадлежность, содержание и характер совместной деятельности, социальный статус, национальность, пол, возраст, образование и др. Но лица, входящие в соответствующую социальную группу, должны осуществлять деятельность, не противоречащую действующему законодательству. В противном случае уголовно-правовая охрана такого рода субъектов (например, коррупционеров или лиц, торгующих наркотиками) противоречила бы самому смыслу и целям антиэкстремистского законодательства [1].

2. В последнее время утвердилось мнение, что, по смыслу этой статьи, к социальной группе нельзя относить правоохранительные органы, государственных чиновников и всех тех, кто выполняет свои профессиональные обязанности. Однако судебная практика придерживается другого мнения. Например, милиция была признана

социальной группой в июле 2008 г. в ходе рассмотрения уголовного дела в отношении Саввы Терентьева, предложившего в своем блоге «сжигать ментов» [4]. По другому уголовному делу И.Н. Сверчков осужден по ст. 282 УК РФ за то, что, имея в распоряжении аудио- и видеозаписи, содержащие информацию экстремистского характера, с умыслом, направленным на возбуждение ненависти и вражды по социальному признаку в отношении сотрудников МВД России, разместил их в социальной сети. Из приведенных примеров следует, что судебная практика признает сотрудников ОВД в качестве социальной группы.

По нашему мнению, понятие «социальная группа» было введено законодателем в качестве «резервного», т.е. в том случае, если в совершенном деянии очевидна ненависть или вражда в отношении группы или отдельных лиц, входящих в нее и при этом такая группа не является политической, идеологической, расовой, национальной, религиозной, то возможно признание группы в качестве «социальной группы».

#### *Литература*

1. Бешукова З.М. К вопросу о понятии преступления экстремистской направленности // *Общество и право*. 2011. № 1.
2. Борисов С. Сущность преступлений экстремистской направленности // *Мировой судья*. 2009. № 4.
3. Гуманитарный словарь. М., 2002.
4. Погодин И.В. Уголовные дела экстремистской направленности: проблемы гласности судопроизводства // *Мировой судья*. 2013. № 2.
5. Приговор Октябрьского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан от 10.11.2010 по делу № 1-641/2010 // Сайт Октябрьского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан. URL: <http://oktiabrsky.bkr.sudrf.ru>.
6. Приговор Центрального районного суда г. Челябинска в отношении Камалова, Халафова, Дятловой, Закиевой // Сайт районного суда г. Челябинска. URL: <http://centr.chel.sudrf.ru/>.
7. Психологический словарь. URL: [http://mirslouvrei.com/content\\_psi/pol-1291.html](http://mirslouvrei.com/content_psi/pol-1291.html).
8. Словарь русского языка / под ред. С.И. Ожерова. М., 1990. URL: <http://www.ozhegov.org/>.
9. Сумин А.А., Саморока В.А., Бекетов М.Ю. Практика расследования по уголовным делам экстремистской направленности. М., 2013.

УДК 343.7

**Ю.А. Одинцева**

аспирант Алтайской академии экономики и права

e-mail: odintsieva.julia@mail.ru

## **К ВОПРОСУ ОБ УСЛОВИЯХ КРИМИНАЛИЗАЦИИ И ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИИ ДЕЯНИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*Данная статья посвящена выделению условий криминализации и декриминализации деяний в сфере экономической деятельности при их совокупности со степенью общественной опасности, достаточной для существования уголовно-правового запрета.*

*Ключевые слова: криминализация, декриминализация, условия, деяния в сфере экономической деятельности.*

**Yu.A. Odintseva**

a postgraduate student of Altai Academy of Economics and Law

e-mail: odintsieva.julia@mail.ru



## **REVISITING THE CONDITIONS OF CRIMINALIZATION AND DECRIMINALIZATION OF ACTS IN AREA OF ECONOMIC ACTIVITY**

*This article is devoted to allocation of conditions of criminalization and decriminalization of acts in area of economic activity at their set with degree of public danger, sufficient for existence of penal prohibition.*

*Key words: criminalization, decriminalization, conditions, acts in area of economic activity.*

Основанием криминализации или декриминализации деяния является наличие либо отсутствие общественной опасности деяния. Однако его недостаточно для того, чтобы ввести либо исключить ответственность за данное деяние из содержания уголовного закона. Необходимо соблюдение ряда правил, условий, критериев, принципов, тех отправных моментов, на которые должен ориентироваться законодатель при введении или исключении той или иной нормы уголовного закона. Основной проблемой в теории криминализации и декриминализации деяний является неполная разработка теории правовых принципов [11, с. 135-142], отсутствие четкой терминологии и путаница в соотношении указанных дефиниций.

Под «принципом» принято понимать основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы [1], а под основанием – базисную часть чего либо, главный принцип, достаточное условие

для чего-либо: бытия, познания, мышления, деятельности [13]. В свою очередь, под условием принято понимать обстоятельство, от которого что-либо зависит [6], то, от чего зависит нечто другое (обусловленное), что делает возможным наличие вещи, состояния, процесса, в отличие от *причины*, которая с необходимостью, неизбежностью порождает что-либо (действие, результат действия), и от основания, которое является логическим условием следствия [12].

На наш взгляд, должны быть выделены такие условия криминализации и декриминализации деяний, чтобы была возможность их учета при любом векторе развития уголовной политики, поскольку это обстоятельства, которыми должен руководствоваться законодатель при введении или исключении нормы, содержащей уголовно-правовой запрет на определенном этапе развития общественных отношений. Условия должны обеспечивать целесообразность

ность либо нецелесообразность существования такого запрета.

Когда целесообразно введение уголовно-правового запрета за деяние в сфере экономической деятельности? Когда отношения в сфере предпринимательской деятельности четко регламентированы, т.е. закреплён порядок того, как должно быть, а также имеется реальная необходимость в наличии уголовно-правового запрета за деяния в сфере экономической деятельности, которая, в свою очередь, проявляется в том, что иные меры являются неэффективными (криминализация возможна). В случае отсутствия позитивного регулирования либо эффективности мер административно-правового, гражданско-правового воздействия отпадает целесообразность существования уголовно-правового запрета (необходима декриминализация).

Подобное рассуждение позволяет выделить два условия криминализации и декриминализации деяний, учет которых обеспечивает целесообразность введения или исключения нормы, предусматривающей уголовно-правовой запрет за деяние в сфере экономической деятельности.

Одним из таких условий криминализации и декриминализации деяний в сфере экономической деятельности является учет наличия либо отсутствия норм позитивного правового регулирования отношений в сфере предпринимательской и иной деятельности, определяющих порядок ее осуществления.

Суть данного условия заключается в том, что нельзя предусмотреть уголовную ответственность за деяния при отсутствии должной правовой регламентации отношений, в сфере которых такое деяние совершается. О недопустимости криминализации деяний без надлежащего правового регулирования предпринимательской деятельности говорит И.В. Лозинский [4, с. 23]. Первоначальным элементом правового режима предпринимательства является определение границ дозволенной предпринимательской и иной экономической деятельности, установление четкого порядка. Уголовная ответственность может наступать только в случае, если такой порядок нарушается. Отношения в сфере экономической деятельности регулируются различными отраслями и подотраслями права: административным, финансовым, налоговым, инвестиционным, антимонопольным, корпоративным и др. Каждая из этих отраслей является динамично развивающейся, что обусловлено еще более общими процессами развития экономики и общества в целом, изменением политической ситуации. В современный период огромную роль

играют международные акты, затрагивающие интересы лиц в сфере предпринимательской деятельности.

Анализ динамики криминализации и декриминализации деяний в сфере экономической деятельности показывает, что во многом криминализация осуществлялась именно с учетом развития законодательной базы – регулирующей, определяющей порядок осуществления деятельности в сфере экономической деятельности. Принятие Федеральных законов «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [5], «О защите конкуренции» [7], изменение положений закона «О рынке ценных бумаг» [9] повлекли за собой внесение изменений в нормы УК РФ, установление уголовной ответственности за соответствующие деяния.

Понятен в этом смысле тезис А.В. Наумова о том, что «закон – всегда "вчерашний" по отношению к сегодняшней жизни» [10], а уж тем более закон уголовный в сфере экономической деятельности, который изначально является вторичным по отношению к регулятивным нормам. Хотя возможно одновременное введение регулятивных и охранительных норм. Показательно в данном случае принятие закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8], статьей 21 которого введены две статьи Уголовного кодекса РФ: ст. 185.5 «Манипулирование рынком» и ст. 185.6 «Неправомерное использование инсайдерской информации».

О взаимосвязи норм главы 22 УК РФ и о невозможности уголовно-правового регулирования в отсутствие законодательной базы в сфере экономической деятельности говорит и тот факт, что большинство норм являются бланкетными, что, на наш взгляд, неизбежно.

В случае если нормы, определяющие порядок осуществления экономической деятельности в той или иной сфере прекращают действие, то и отпадает необходимость в существовании уголовного запрета. Как следствие, должна следовать декриминализация соответствующих норм.

Декриминализация должна следовать и в том случае, когда норма существует, но законодательством не определен порядок осуществления охраняемой деятельности, т.к. порождает существование так называемых «мертвых норм». В любом случае приоритет должен оставаться за охранительной функцией уголовного права, по-

сколькx уголовное право охраняет экономические отношения, но не регулирует их.

Вторым условием криминализации и декриминализации деяний в сфере экономической деятельности является учет эффективности воздействия иных неуголовно-правовых мер на деяния в сфере экономической деятельности, которое предполагает существование уголовно-правового запрета в том случае, когда другие меры – гражданско-правовые, административно-правовые, дисциплинарные – не являются эффективными.

Данный принцип в литературе называют принципом «последнего аргумента». Согласно ему, криминализация общественно опасных деяний допустима лишь при невозможности применения для разрешения актуальной социальной проблемы неуголовно-правовых средств [2, с. 26-32].

Таким образом, каждый раз при криминализации необходимо помнить правило: «Если есть возможность решить задачу при минимальном ограничении интересов граждан, более жесткие меры не должны быть использованы» [3].

Это обстоятельство имеет первостепенное значение для криминализации деяний в сфере экономической деятельности. Приоритет в регулировании экономического поведения должен оставаться за мерами экономического воздей-

ствия, предусмотренными гражданским, банковским, таможенным и другим законодательством. Определение эффективности иных мер воздействия возможно посредством различных механизмов: это и мониторинг реализации существующих норм с учетом реальной картины распространения данного рода деяний, применение мер административного характера, а также посредством формулирования уголовных составов с учетом такого признака, как повторность, либо возможности привлечения к уголовной ответственности, если деяние совершено в течение определенного периода после применения мер административной ответственности. В данном случае это позволит сузить меры уголовного принуждения и предупредить последующие правонарушения данным лицом. В последующем оценка эффективности применения этих норм позволит перевести данное деяние в разряд административных правонарушений.

Данные условия криминализации и декриминализации деяний должны учитываться в совокупности при наличии степени общественной опасности деяния, достаточной для введения или существования уголовно-правового запрета в отношении деяния в сфере экономической деятельности.

#### *Литература*

1. Большой энциклопедический словарь. URL: <http://www.vedu.ru/bigencdic/k/>.
2. Генрих Н.В. Границы уголовно-правового регулирования в контексте криминализации // Юрист-Правоведь. 2010. № 6. С. 26-32.
3. Кондратов П.Е. О пределах уголовно-правового регулирования общественных отношений // Проблемы уголовной политики: советский и зарубежный опыт: сб. науч. ст. / сост. А.В. Усс. Красноярск: Изд-во Краснояр. гос. ун-та. 1989.
4. Лозинский И.В. Проблемы реализации принципов криминализации и положений законодательной техники применительно к нормам главы 22 УК РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2010.
5. О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ (ред. от 16.10.2012) // СЗ РФ. 01.01.2007. № 1 (1 ч.). Ст. 7.
6. Ожегов С.И. Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеол. выражений. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999.
7. О защите конкуренции: федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.
8. О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4193.
9. О рынке ценных бумаг: федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 28.06.2013) // СЗ РФ. № 17. 22.04.1996. Ст. 1918.
10. Российское уголовное право. Курс лекций: в 3 т. Т. 1: Общая часть. М., 2008.
11. Сабитов Т.Р. Принципы криминализации и пенализации общественно опасных деяний // Вестник НГУ. Серия: Право. 2011. Т. 7. Вып. 1. С. 135-142.
12. Философский энциклопедический словарь. URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy).
13. Энциклопедия социологии. URL: <http://dic.academic.ru/searchall.php?SWord>.

УДК 343.57

**Р.А. Семенюк**, канд. юрид. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

e-mail: ruslanbarnaul@mail.ru

## **КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ЛИЦ, СОВЕРШАЮЩИХ УБИЙСТВА В СОСТОЯНИИ ОПЬЯНЕНИЯ**

*В представленной статье рассматриваются социально-демографические признаки и психические особенности лиц, совершающих убийства в состоянии опьянения. Автором проанализированы статистические данные ГИАЦ МВД России за последние пять лет, а также изучены материалы 320 уголовных дел по убийствам, предусмотренным статьями 105, 106, 107 УК РФ.*

*Ключевые слова: особенность лица, совершившего убийство, состояние опьянения.*

**R.A. Semenyuk**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),  
assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

e-mail: ruslanbarnaul@mail.ru



## **CRIMINOLOGICAL PECULIARITIES OF MURDER PERPETRATORS IN CONDITION OF INTOXICATION**

*The presented article examines the social-demographic peculiarities and psychology of murder perpetrators in condition of intoxication. The author analyzes the statistics of MIAC of Ministry of Internal Affairs of Russia over the last five years, as well as materials of 320 criminal proceedings involving murder, under Articles 105, 106, 107 of the Criminal Code.*

*Keywords: peculiarities of murder perpetrators, intoxication.*

В последние годы актуальной проблемой является тот факт, что на фоне общего снижения количества выявляемых убийц стабильно растет количество лиц, совершающих убийства в состоянии опьянения. Данный тип личности в целях более короткой терминологии нами предлагается называть «пьяными» убийцами, под которыми мы понимаем особую категорию личности преступника, совершившего убийство в состоянии алкогольного, наркотического и иного токсического опьянения. Как правило, убийства в состоянии опьянения чаще всего совершались и совершаются в сфере семейно-бытовых отношений, преимущественно в вечернее и ночное время, спонтанно, умысел на их совершение возникает внезапно, под воздействием алкоголя, реже наркотических средств и психотропных веществ.

В процессе нашего исследования был проведен анализ статистических данных ГИАЦ МВД

России за последние пять лет, а также материалов 320 уголовных дел по убийствам, предусмотренным статьями 105 (убийство), 106 (убийство матерью новорожденного ребенка), 107 (убийство, совершенное в состоянии аффекта) Уголовного кодекса Российской Федерации.

Проблемы пьянства и преступлений, совершаемых в состоянии опьянения, достаточно подробно изучались и в прошлом веке. Судя по данным С.Е. Панина, чаще всего преступления совершали хронически пьющие (55,5%) и употреблявшие алкоголь от случая к случаю (35,4%). «Пьяные» убийства чаще совершались мужчинами (92-97%) преимущественно в городах (более 53%). Формирование социальных и политических институтов советской России происходило на фоне алкоголизации и криминализации населения. В 1930-е и последующие годы ситуация

существенно менялась, но эти проблемы оставались исключительно острыми на протяжении всей советской истории [3] и продолжают оставаться такими по настоящее время.

По данным Судебного алко-индекса 2013 г. (в результате которого было проанализировано 348 тыс. судебных решений, из них 72 тыс. уголовных дел были «алкогольсодержащими»), доля «пьяных» убийств выглядит следующим образом: убийство – 82%; убийство, совершен-

ное при превышении пределов необходимой обороны либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление – 66%; убийство в состоянии аффекта – 51% [5].

Анализ статистических данных ГИАЦ МВД России показал, что убийства чаще всего совершаются в состоянии алкогольного опьянения. В целом доля «пьяных» убийц за период с 2009 по 2013 гг. увеличилась с 57,3% до 72,7% (Таблица 1).

*Таблица 1*

**Число выявленных лиц, совершивших убийства в состоянии опьянения в России за 2009-2013 годы**

Лица	2009	2010	2011	2012	2013
Всего выявлено лиц, совершивших убийства, предусмотренные ст. 105, 106, 107 УК РФ	14634	12755	11261	10592	10408
Выявлено лиц, совершивших убийства (ст. 105, 106, 107 УК РФ) в состоянии опьянения	8383	7856	7195	7466	7570
Удельный вес лиц, совершивших убийства в состоянии опьянения, в %	57,3	61,6	64	70,5	72,7
Выявлено лиц, совершивших убийства в состоянии алкогольного опьянения	8302	7780	7139	7406	7489
Удельный вес лиц, совершивших убийства в состоянии алкогольного опьянения, в %	56,7	60,9	63,4	69,9	71,9
Выявлено лиц, совершивших убийства в состоянии наркотического опьянения	65	58	44	50	73
Удельный вес лиц, совершивших убийства в состоянии наркотического опьянения, в %	0,44	0,45	0,39	0,47	0,7
Выявлено лиц, совершивших убийства в состоянии токсического опьянения	16	18	12	10	8

Из представленной таблицы мы видим, что количественные показатели выявленных лиц, совершивших убийства в состоянии опьянения, с 2012 г. имеют тенденцию к росту. Причем в целом количество выявленных убийц стабильно снижается. Особенно активен количественный и качественный рост лиц, совершивших убийства в состоянии наркотического опьянения. Также выявлены лица, совершившие убийства в состоянии токсического опьянения, но их количество незначительно и удельный вес практически незаметен.

Анализ результатов проведенного нами исследования показал, что примерно в 79% случаев «пьяными» убийцами являются лица мужского пола.

Лица несовершеннолетнего возраста составили 5%, в возрасте 18-24 лет – 18,6%. Наиболее криминогенным является возраст 25-29 – 36,2% и 30-49 лет – 33,2%. Стабильна доля лиц пожилого возраста (50 лет и старше) – 7%.

Уровень образования следующий: 7,8% имели начальное образование (3-4 класса); 33,3% – неполное среднее (8-9 классов); 37,3% – полное

среднее (10-11 классов); 21,7% – среднее специальное (либо профессиональное) образование.

Почти половина виновных (48,3%) не были зарегистрированы в браке; 43,3% – официально нигде не трудоустроены; 4,7% – это иностранные граждане либо лица без гражданства.

«Пьяные» убийства редко совершаются группой лиц и тем более организованной группой. По нашим данным, примерно 2-3% таких убийств были совершены в группе, тогда как в целом почти 1,5% убийств совершается организованными преступными группами или преступными сообществами; 10% убийств в 2013 г. на территории России были совершены группой лиц либо группой лиц по предварительному сговору [4].

В процессе судебного разбирательства большинство виновных в убийствах, совершенных в состоянии опьянения, вину признавали. Так, 51,3% вину признали полностью, 30,7% – частично, а только 18% – вину не признавали (при этом, чаще всего, это лица, ранее судимые за тяжкие и особо тяжкие преступления).

Примерно треть всех «пьяных» убийств (по нашим данным, 32,7%) совершаются лицами, ранее судимыми за убийства и другие преступления, сопряженные с насилием. По данным ГИАЦ МВД России 2013 г., 54,1% убийств было совершено лицами, ранее совершившими преступления, 41,8% – лицами, ранее судимыми.

Профессор Ю.М. Антонян справедливо отмечает, что совершение повторных убийств показывает, насколько они стали привычным способом решения жизненных проблем. По его данным, 80-90% всех «неоднократных» убийств совершается в состоянии алкогольного опьянения, которое снимает внутренние запреты и возвращает человека в состояние дикости [1, с. 285-286].

Как правило, виновные до момента убийства были знакомы с потерпевшими (86,5%). В каждом пятом «пьяном» убийстве потерпевшими выступали лица женского пола. В 56,6% случаев потерпевшие перед их убийством находились в состоянии опьянения. При этом каждое третье «пьяное» убийство (35,3%) было совершено по причине виктимного (как правило, провоцирующего) поведения потерпевших, которое выразилось в словесной ругани, в нецензурной брани, криках, высказывании претензий, в нанесении ударов и ином конфликтном поведении в отношении виновного, приведшем к убийству.

Поэтому в целях недопущения насильственных посягательств участковым уполномоченным полиции и другим сотрудникам органов внутренних дел предлагается проводить разъяснительную работу с гражданами по поводу недопущения конфликтов и провокации насилия (ругань, ссоры) по отношению к лицам, находящимся в состоянии опьянения. Это может повлечь насильственное преступное деяние с их стороны.

Соответствующую виктимологическую профилактику следует проводить на общем и индивидуальном уровнях. На общем уровне при работе с общественностью выявляются наиболее конфликтные категории граждан, на индивидуальном уровне следует разъяснять потерпевшим от насилия недопустимость конфликтного поведения с лицами, находящимися в состоянии опьянения.

При исследовании «пьяных» убийств нами было установлено, что они совершаются по следующим мотивам: личные неприязненные отношения, на почве длительного конфликта, денежный долг, ревность, месть.

По настоящее время актуальными остаются следующие факторы, способствующие насилию,

в т.ч. совершению убийств в состоянии опьянения: бытовая неустроенность, отсутствие должного социального контроля, пьянство, наркомания, безнадзорность, неудачи и ошибки в выборе профессии, разочарование в жизни [2, с. 98-99], трудности в учебе, на работе, в службе. Распространенным криминогенным фактором являются противоправные действия самого потерпевшего, спровоцировавшие его убийство.

Примерно в 97% изученных нами случаев у лиц, совершивших убийство в состоянии опьянения, согласно заключению психолого-психиатрической экспертизы, временного психического расстройства, слабоумия либо иного болезненного состояния психики не обнаруживается. Однако среди «пьяных» убийц значительную долю (примерно 30-35%) составляют лица, имеющие психические аномалии в рамках вменяемости.

Анализ материалов уголовных дел позволил нам выявить следующие наиболее часто встречающиеся изменения психики лиц, совершивших убийства в состоянии опьянения. Ими являлись органические расстройства личности, отягощенные хроническим алкоголизмом; расстройства истеровозбудимого типа; наркотическая зависимость; психические и поведенческие расстройства в связи со злоупотреблением алкоголем; признаки эмоционального напряжения; особая жестокость; интеллектуальная недостаточность; олигофрения.

При этом лица, совершающие убийства в состоянии опьянения, отличаются такими индивидуально-психологическими особенностями, как раздражительность, эгоцентричность, требовательность к окружающим, высокая вероятность проявления агрессии и насилия, асоциальность, эмоциональная неустойчивость и повышенная возбудимость.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что в отличие от других лиц, совершающих убийства, «пьяные» убийцы характеризуются следующими особенностями:

- высокая доля лиц женского пола (21%, среди трезвых убийц – 14,7%);
- высокий удельный вес безработных и лиц без определенного места жительства (43,3%, среди трезвых убийц – 38,5%);
- низкий уровень образования у «пьяных» убийц. Так, среди них нами не было выявлено ни одного человека с высшим образованием, тогда как среди лиц, совершивших убийство в трезвом состоянии, высшее образование имеют 4-5% из всех выявленных лиц;

– высокая доля лиц, не состоящих в браке (48,3%, среди трезвых убийц – 26,6%);  
– доля несовершеннолетних выше (5%), чем среди трезвых убийц (2,6%);

– доля лиц, ранее судимых, ниже (32,7%), чем среди трезвых убийц (41,8%).

*Литература*

1. Антонян Ю.М. Особо опасный преступник. М.: Проспект, 2011.
2. Овчинский С.С. Преступное насилие. Преступность в городах. М.: ИНФРА-М, 2009.
3. Панин С.Е. «Пьяная» преступность в России в 1920-е годы [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.04.2014).
4. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2013 г. // ГИАЦ МВД России. М., 2014.
5. Судебный алко-индекс 2013: исследования. URL: <https://rospravosudie.com/research/> (дата обращения: 04.04.2014).

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

УДК 343.91

**Р.Л. Ахмедшин**, доктор юрид. наук, профессор

Юридический институт Томского государственного университета

**Т.А. Алексеева**

аспирант Юридического института Томского государственного университета

## ПРОБЛЕМЫ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ТИПОЛОГИЗАЦИИ ЛИЧНОСТИ

*В статье рассмотрены типологические подходы, используемые в криминалистике. Проанализированы типологии трех психологов (К.Г. Юнга, Г. Айзенка и К. Леонгарда), их достоинства и недостатки.*

*Ключевые слова: тип личности, экстравертный тип, интровертный тип, типы темперамента, акцентуация характера.*

**R.L. Akhmedshin**, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor

Law Institute of Tomsk State University

**I.A. Shletser**

a postgraduate student of Law Institute of Tomsk State University



## PROBLEMS OF CRIMINALISTICS PERSONALITY TYPOLOGY

*The article considers typological approaches used in forensic science. It analyses typologies of three psychologists (C.G. Jung, G. Eysenck and K. Leongard), their advantages and disadvantages.*

*Key words: personality type, extravert, introvert, types of temperament, accentuation of personality traits.*

Одним из приемов детализированного изучения какого-либо явления является классификация. Классифицированные по различным основаниям объекты основательнее поддаются изучению. Однако если объектом изучения является человек, то наиболее эффективным способом в данном случае выступает типологический подход как логическая вершина классификации.

Типологический подход широко применим в науках о человеке. В криминалистике наиболее оптимально применять прием типологии в кри-

миналистической тактике. Рассмотрим некоторые типологические подходы, уже используемые в криминалистике.

Применение получила типология, предложенная К.Г. Юнгом [9]. Преимущества типологии К.Г. Юнга в том, что в ее основу положен такой критерий, как направленность сознания. Это позволяет определить особенности восприятия и обработки информации, поступающей из внешнего мира, особенности поведения, прогнозируемость поступков и действий человека.

Люди с доминирующей направленностью интереса к внешнему миру (к другим людям, предметам) характеризуются экстравертной установкой, а люди с доминирующей направленностью интереса к своему внутреннему миру (к своим чувствам, мыслям, предчувствиям) – интровертной установкой [8, с. 67].

Недостатком типологии К.Г. Юнга, с точки зрения использования её при допросе, является ограниченный выбор, поскольку следователь может опираться в своих наблюдениях только на два типа личности: экстравертный и интровертный, что не может передать многообразие проявления психики, с которым следователь сталкивается при производстве допроса. В то же время криминалистические исследования, основанные на большом количестве типов личности (более 10), будут слишком сложными для использования следователями, не имеющими навыка работы с подобными типологиями.

Г. Айзенк на основе обобщения исследований К. Юнга выдвинул концепцию о таких базисных чертах личности, как нейротизм, экстраверсия, интроверсия, психотизм, которые соотносятся с типами темперамента: меланхолик, холерик, флегматик, сангвиник [1].

Достоинством указанного типологического подхода является его простота. Следователь, руководствуясь указанной типологией, без особых затруднений сможет отнести допрашиваемого к одному из типов и выстроить линию проведения допроса.

Недостатком является то, что подобное деление типов допрашиваемых имеет очень слабый «выход» на поведенческую составляющую допрашиваемого, ограничиваясь характерологической составляющей.

Следует отметить типологический подход К. Леонгарда, выделявшего ряд акцентуированных психологических типов. Акцентуация – это свойство характера личности, которое развито в чрезмерной степени [4]. Достоинство указанной типологии состоит в ее доступности как для опытного, так и для начинающего следователя. Каждый психологический тип характеризуется своими уникальными особенностями поведения, которые легко можно выявить в процессе наблюдения за человеком.

Типологии, используемые в криминалистических целях, должны отвечать следующим требованиям:

1. Типология должна ориентироваться на проблемные сферы криминалистики. Одной из таких сфер является правомерное воздействие следователя в рамках производства следственных действий, индивидуализация тактических приемов.

2. Типология должна быть уже отработана в общей психологии. Типологический подход должен отвечать требованиям безопасности и позволять сделать выводы, основываясь на анализе поведения человека.

3. Типология должна опираться на криминалистические традиции. Использование типологического подхода в криминалистике было описано в диссертационных исследованиях томских криминалистов: И.В. Чадной [8], И.Т. Кривошеина [3], Р.Л. Ахмедшина [2], Д.А. Мезинова [5], И.И. Тазина [7].

4. Типология должна быть удобной для использования. Согласно теории С.Л. Рубинштейна, оптимально воспринимаемое человеком количество групп составляет не более девяти, исходя из принципа логического минимализма – не менее трех [6].

Проблемностью выбора и применения типологического подхода в криминалистике является сложность изучения личности в силу многогранности человеческой психики. В настоящее время перед учеными-криминалистами стоит задача в поиске оптимальной типологии, которая бы содержала в себе баланс между доступностью и объективностью.

Из всех существующих типологий данным требованиям соответствует только типология акцентуированных личностей, т.к.:

1) данная типология применяется в криминалистических исследованиях, в т.ч. смежных с наукой о человеке;

2) она имеет практическую направленность;

3) ввиду выделения небольшого количества психологических типов (10) типология доступна для освоения лицами, не имеющими психологического образования;

4) имеется достаточное количество криминалистических исследований личности преступника, использующих типологический подход.

#### *Литература*

1. Айзенк Г.Ю. Структура личности. СПб.: Ювента. М.: КСП+, 1999.
2. Ахмедшин Р.Л. Криминалистическая характеристика личности преступника: дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2006.

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

---

3. Кривошеин И.Т. Криминалистическая характеристика личности обвиняемого и тактика его допроса: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1991.
4. Леонгард К. Акцентуированные личности. Ростов н/Д.: Феникс, 2000.
5. Мезинов Д.А. Преступная мотивация как объект познания в криминалистике: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1999.
6. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. СПб.: Питер, 2000.
7. Тазин И.И. Криминалистическая характеристика мотивационно-смысловой сферы личности преступника: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2006.
8. Чаднова И.В. Проверка и уточнение показаний на месте: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2003.
9. Юнг К.Г. Психологические типы. М., 1997.

УДК 343.14

**В.Ю. Белицкий**, канд. юрид. наук, доцент

Барнаульский юридический институт МВД России

## О РОЛИ СУДА В ДОКАЗЫВАНИИ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ

*В статье рассмотрен вопрос о возможности и мере активности суда, его инициативы в доказывании по уголовному делу. Рассмотрены мнения разных групп ученых-процессуалистов. Автор считает верной позицию тех юристов, которые признают активную роль суда в доказывании по уголовному делу. Позиция эта основана на нормах Конституции РФ, УПК РФ, решениях Конституционного Суда РФ.*

*Ключевые слова: уголовный процесс, судопроизводство, процессуальная деятельность суда, полномочия суда, роль суда в доказывании.*



**V.Yu. Belitsky**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

## ON THE ROLE OF COURT IN EVIDENCE IN CRIMINAL PROCEEDING

*The article considers the question of possibility and extent of activity of court, its initiatives in evidence in criminal proceeding. The views of different groups of scientists are considered. The author endorses position of those lawyers who recognizes active role of court in evidence in criminal proceeding. This position is based on the norms of the Constitution of Russian Federation, the Criminal Procedure Code of Russia, judgments of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

*Key words: criminal proceeding, court proceeding, processual court activity, court power, role of court in evidence.*

Вопросу роли суда в уголовном процессе посвящено немало научных исследований. В XVIII-XX вв. процессуальная деятельность суда и его участие в доказывании по уголовному делу рассмотрены в работах С.И. Викторского, А.А. Квачевского, Ю.И. Стецовского, М.С. Строговича, И.Я. Фойницкого, М.А. Чельцова и других ученых-процессуалистов.

После принятия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации 2001 г. (далее – УПК РФ), предусмотревшего принцип состязательности, обсуждения роли суда в доказывании пошли особенно бурно. Участие в них приняли: В.А. Азаров, А.С. Александров, В.П. Божьев, Н.И. Газетдинов, В.Н. Григорьев, И.Л. Петрухин, А.Ю. Корчагин, В.И. Комиссаров, П.А. Лупинская, А.П. Победкин, М.К. Свиридов, В.П. Смирнов, И.Ю. Таричко и многие другие видные специалисты как в об-

ласти уголовного процесса, так и криминалистики.

В свете принципа состязательности сторон (ст. 15 УПК РФ), в основе дискуссии находится вопрос о возможности и мере активности суда, его инициативы в доказывании по уголовному делу.

Первая группа авторов (Б.Т. Безлепкин, Г.Н. Ветрова, В.И. Зажицкий, И.Л. Петрухин и др.) отрицают активную роль суда в доказывании по уголовному делу. В частности, Б.Т. Безлепкин отмечает, что суд призван стоять над спором сторон обвинения и защиты, принося победу одной и поражение другой («суд не на осуд, а на рассуд») [1, с. 53].

«Активная роль суда при исследовании доказательств – достояние инквизиционного процесса», – утверждает И.Л. Петрухин. «В состязательном судопроизводстве, – продолжает автор, – исследование доказательств про-

изводят стороны, а судья лишь следит, чтобы при этом не нарушался процессуальный регламент. Суд вправе вмешаться в исследование доказательств и по своей инициативе истребовать новые доказательства только в тех случаях, когда стороны по каким-либо причинам затрудняются это сделать» [5].

По мнению Н.И. Газетдинова, из УПК РФ следует исключить полномочия суда, которые предоставляют ему возможность по собственной инициативе собирать доказательства [2].

Другая группа ученых (В.Н. Григорьев, П.А. Лупинская, А.В. Пинок, А.В. Победкин, М.К. Свиридов, О.Б. Симухина и др.) признает активную роль суда в судебном разбирательстве. В частности, в учебнике под редакцией П.А. Лупинской сказано, что «...правоприменительный характер деятельности суда требует от него участия в исследовании доказательств, представляемых сторонами, для выяснения всех юридически значимых обстоятельств дела, проверки и устранения собственных сомнений, с тем, чтобы он мог принять законное и обоснованное решение по делу» [8, с. 104].

Обособленную позицию по данному вопросу занимает А.В. Смирнов, по мнению которого роль суда заключается в том, что он создает условия для реализации сторонами предоставленных им прав. В том случае, если стороны были поставлены ходом производства в неравные или несправедливые условия, грозящие одной из них неблагоприятным исходом дела, а усилий стороны явно недостаточно, чтобы самостоятельно исправить положение, суд обязан восстановить равновесие сторон, с тем чтобы дело было доведено до логического конца. Для этого допустима определенная субсидиарная активность суда в выяснении истинных обстоятельств дела, в т.ч. проведение им следственных действий [7, с. 240].

Анализ норм Конституции РФ (ст. 10, ч. 1 ст. 11, 18, ч. 1 ст. 49, ч. 2 ст. 118, ч. 1 ст. 120), УПК РФ (ст. 8.1, ч. 4 ст. 14, ч. 1 ст. 86, ч. 4 ст. 88, ч. 3 ст. 275, ч. 1 ст. 277, ч. 3 ст. 278, ч. 2 ст. 281, ч. 1 ст. 282, ч. 1, 4 ст. 283, ст. 286, ч. 1 ст. 297, ч. 4 ст. 302 УПК РФ и др.), ряда решений Конституционного Суда РФ позволяет говорить о том, что верной является позиция второй группы авторов, признающих активную роль суда в доказывании по уголовному делу.

Исходя из норм Конституции РФ (ч. 1 ст. 49, ст. 118, ч. 1 ст. 120), рассмотрение уголовных дел судом предполагает наличие у него возможности

самостоятельно, независимо, по своему внутреннему убеждению оценить обстоятельства рассматриваемого дела, выбрать подлежащую применению норму права и, при соблюдении предусмотренного законом порядка уголовного судопроизводства, вынести правосудное решение по делу. Очевидно, что суд является единственным субъектом в уголовном процессе, отвечающим за приговор.

Основываясь на положениях УПК РФ, также делаем вывод об активной роли суда в доказывании по уголовному делу. В частности, нормы УПК РФ, регламентирующие судебное следствие, предоставляют суду возможность задавать вопросы подсудимому, потерпевшему и свидетелю после их допроса сторонами (ч. 3 ст. 275, ч. 1 ст. 277, ч. 3 ст. 278), по ходатайству стороны или по собственной инициативе принять решение об оглашении ранее данных показаний свидетеля, потерпевшего, а также демонстрации фотографических негативов и снимков, диапозитивов, сделанных в ходе допросов, воспроизведении аудио- и (или) видеозаписи, киносъемки (ч. 1 ст. 281); по ходатайству сторон или по собственной инициативе вызвать для допроса эксперта, давшего заключение в ходе предварительного расследования, для разъяснения или дополнения данного им заключения (ч. 1 ст. 282); по ходатайству сторон или по собственной инициативе назначить судебную экспертизу, повторную или дополнительную экспертизу (части 1, 4, ст. 283), истребовать документы (ст. 286).

Приведенные полномочия суда, полагаем, могут быть реализованы как для проверки представленных сторонами доказательств, так и для собирания новых доказательств с целью проверки имеющихся доказательств, представленных сторонами. Данная позиция основана и на решениях Конституционного Суда РФ.

Так, в определении от 6 марта 2003 г. № 104-О Конституционный Суд РФ разъясняет, что суд является субъектом собирания доказательств, действуя в пределах своей компетенции. Не являясь стороной в уголовном судопроизводстве, суд обязан в своей деятельности использовать только те предоставленные ему законом полномочия, которые обеспечивают разрешение уголовного дела по существу, не связывая свои действия с выполнением функций обвинения или защиты. Собирание доказательств является не только прерогативой сторон, но и входит в число полномочий суда, реализуемых в порядке, установленном уголовно-процессуальным зако-

ходательством для производства судебного следствия [4].

Осуществляя толкование закона, в определении от 20 ноября 2003 г. № 451-О Конституционный Суд РФ отметил, что осуществление судом в публичном по своему характеру уголовном процессе функций правосудия предполагает законодательное наделение его правом проверять и оценивать с точки зрения относимости, допустимости и достоверности представленные сторонами обвинения и защиты доказательства как путем установления их источников и сопоставления с другими доказательствами, имеющимися в уголовном деле либо представляемыми сторонами в судебном заседании, так и путем получения и исследования в рамках обвинения, предъявленного подсудимому, других доказательств, подтверждающих или опровергающих доказательство, проверяемое судом [3].

Таким образом, в своих решениях Конституционный Суд РФ, толкуя нормы Конституции РФ и УПК РФ, говорит о полномочиях суда, в рамках его компетенции, инициативно собирать, проверять и оценивать доказательства для вынесения законного, обоснованного и справедливого приговора.

Отметим, что поскольку суд является единственным субъектом уголовного процесса, отвечающим за приговор (законный, обоснованный и справедливый), поэтому его действия, направленные на проверку доказательств, представленных сторонами, являются законными и обоснованными.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 16-П высказана правовая

позиция о том, что «безусловное следование инициативе стороны обвинения или защиты, заявленному заинтересованным лицом ходатайству, которые всегда преследуют собственный процессуальный интерес, означало бы недопустимое ограничение самостоятельности суда как носителя публичной по своей природе судебной власти, осуществляемой самостоятельно, свободно и независимо от позиции той или другой стороны» [6]. То есть суд осуществляет судебную власть самостоятельно и независимо, в связи с чем он не должен быть связан мнением или желанием сторон в уголовном процессе. В то же время суд выполняет свою уголовно-процессуальную функцию – разрешение уголовного дела и не подменяет собой стороны в доказывании по уголовному делу.

Таким образом, основываясь на нормах Конституции РФ, УПК РФ, решениях Конституционного Суда РФ, можно говорить о том, что суд является активным участником уголовного процесса. Суд не связан доводами, заявленными сторонами, и вправе по собственной инициативе осуществлять собирание, проверку и оценку доказательств, т.е. доказывание по уголовному делу для вынесения законного, обоснованного и справедливого приговора. Вместе с тем активность суда как органа, разрешающего уголовное дело по существу, должна быть продиктована необходимостью исследования доказательств, представленных сторонами, а не созданием доказательственной базы вместо стороны обвинения или защиты.

#### *Литература*

1. Безлепкина Б.Т. Уголовный процесс России: учеб. пос. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2004.
2. Газетдинов Н.И. Роль суда в состязательном процессе // Российский судья. 2007. № 11 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.04.2014).
3. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Веккера Сергея Вадимовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 86, 87, 235, 252, 253, 283 и 307 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 20.11.2003 № 451-О.
4. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Бокситогорского городского суда Ленинградской области о проверке конституционности части первой статьи 86 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 № 104-О.
5. Петрухин И.Л. Оправдательный приговор и право на реабилитацию: монография. М.: Проспект, 2009. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.04.2014).

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

---

6. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда: постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 16-П.

7. Смирнов А.В. Состязательный процесс. СПб., 2001.

8. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П.А. Лупинская. М.: Норма, 2009.

УДК 343.132:343.359.2:368

*А.М. Заец, канд. юрид. наук*

*Луганский государственный университет внутренних дел им. Э.А. Дидоренко*

*e-mail: zaec\_1985@bk.ru*

## **ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЫСКА В СТРАХОВОЙ КОМПАНИИ ВО ВРЕМЯ ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ СТРАХОВАНИЯ**

*В статье рассмотрена характеристика обыска страховых компаний как следственного (разыскного) действия, направленного на выявление и фиксацию сведений об обстоятельствах совершения уголовных правонарушений в сфере страхования.*

*Ключевые слова: обыск, досудебное расследование преступлений, следователь, страхование, должностные преступления, страховая премия, страховая выплата.*



*A.M. Zaets, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences)*

*Lugansk State University of Internal Affairs n.a. E.A. Didorenko*

*e-mail: zaec\_1985@bk.ru*

## **FEATURES OF SEARCH CONDUCTING IN INSURANCE COMPANY DURING PREJUDICIAL INQUIRY INVESTIGATION OF OFFENCES IN INSURANCE INDUSTRY**

*The article describes features of search of insurance companies as investigatory (search) actions aimed at identifying and fixing details of circumstances of criminal offence in insurance industry.*

*Key words: search, prejudicial inquiry of crimes, investigator, insurance, official crime, insurance premium, insurance payment.*

Учитывая стабильно высокий уровень количества совершаемых преступлений в сфере страхования, вопрос методики расследования преступлений этой категории приобретает особую актуальность, при этом необходимо учитывать новации уголовного процессуального законодательства.

Одним из средств доказывания на начальном этапе расследования преступлений этой категории является организация и проведение обыска, в результате которого можно получить информацию, составляющую доказательственную базу в уголовном производстве. Самыми важными условиями успешного проведения обыска являются наличие полных и точных сведений об искомых предметах, а также тщательная подготовка к обыску (сбор ориентирующих сведений об

объектах будущего обыска и лиц, которых будут обыскивать, правильный подбор участников обыска и подготовка необходимых технических средств) [6, с. 50].

Однако при проведении обыска на начальном этапе расследования преступлений в сфере страхования соблюдение этих условий в полном объеме иногда оказывается невозможным. Это связано с тем, что обыск при расследовании этой категории преступлений проводится, как правило, сразу после внесения сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований. На этот счет Н.А. Селиванов и В.И. Терехилов правомерно отмечают, что обыск должен проводиться немедленно, как только в этом возникнет необходимость и есть для этого основания. Промедление с обыском

может привести к безвозвратной потере ценных доказательств, которые могут быть уничтожены или скрыты заинтересованными лицами [5, с. 230-231].

На начальном этапе расследования следователь, принимая решение о проведении обыска у лиц, которые подозреваются в совершении преступления, и не владея еще точными данными о способе совершения преступления, обычно лишь в общих чертах имеет представление о круге предметов, которые могут быть вещественными доказательствами. Кроме того, для начального этапа расследования этой категории преступлений характерно отсутствие у следователя достаточного времени для тщательной подготовки к обыску. При этом, как правило, оказывается невозможным проведение следственных (разыскных) и организационных действий с целью изучения лица обыскиваемого, детального ознакомления с помещениями и участками местности, которые подлежат обыску [6, с. 51-52].

Отмеченные обстоятельства, характерные для обысков, проведенных как первичные следственные (разыскные) действия при расследовании хищений, неминуемо осложняют их осуществление. При таких условиях важное значение приобретает знание следователем процессуальных норм, а также тактики и методики проведения обысков при расследовании преступлений в сфере страхования. Разработка криминалистических рекомендаций о том, что именно следует искать во время проведения обысков в страховых компаниях, и исследование процессуальных норм, которые регулируют порядок их проведения, дает возможность создать ту базу знаний, которая поможет следователю правильно определить круг предметов обыска и организовать проведение этого следственного (разыскного) действия наиболее эффективно.

В этом аспекте необходимо прислушаться к мнению В.Ю. Шепитько о том, что эффективность обыска может быть повышена путем усовершенствования тактики его проведения [8, с. 157]. Беспрекословным является также вывод С.А. Шейфера о том, что сложная деятельность, которую осуществляют во время проведения обыска, несомненно, охватывает технические, тактические и психологические элементы. При этом следует учитывать и уголовно-процессуальный аспект, поскольку такое следственное действие не сводится к совокупности технических и тактических операций, а представляет собой акт применения следователем уголовно-процессуального права, что преду-

сматривает принятие решения о получении доказательств и его реализации в предусмотренных законом правовых формах [7, с. 14].

Вопросы подготовки и проведения обыска рассматривали Р.С. Белкин, В.Е. Коновалова, А.Р. Ратинов, А.Г. Филиппов, С.А. Шейфер, В.Ю. Шепитько и др.

Целью статьи является комплексный анализ проведения обыска в помещении страховой компании как следственного (разыскного) действия, что обеспечивает выявление и фиксацию сведений об обстоятельствах, которые имеют значение для досудебного расследования преступлений в сфере страхования.

Проведение обыска в страховой компании, где работает подозреваемый по делам о должностных преступлениях, имеет определенные особенности, в первую очередь связанные с заданиями, которые необходимо выполнить путем проведения этого следственного (разыскного) действия, и объектами поиска и изъятия.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 234 Уголовно-процессуального кодекса Украины (далее – УПК (КПК) Украины) обыск проводится с целью выявления и фиксации сведений об обстоятельствах совершения уголовного правонарушения, поиска орудий правонарушения или имущества, которое было добыто в результате его совершения, а также установления местонахождения разыскиваемых лиц [9].

Главной целью обыска является выявление и получение документов и предметов, имеющих значение для уголовного дела [10, с. 214]. А.Р. Ратинов конкретизирует эту цель, отмечая, что при проведении обыска решают такие задачи: а) поиск и изъятие вещественных и письменных доказательств; б) выявление виновного и материалов, что облегчает его розыск; в) выявление имущества, что обеспечивает возмещение убытков и возможную конфискацию, а также поиск предметов, изъятых из обращения [4, с. 17].

Для выполнения первой из этих задач при проведении обысков выявляют и изымают: бланки документов (как чистых, так и полуоформленных, переделанных, измененных, со штампами, печатями и т.п.); приходно-расходные документы; остатки уничтоженных документов; дневники, записные книжки, записки с адресами и телефонами, счетами; технические средства подделки документов (сканеры, принтеры, компьютеры, печати, штампы); материалы, похожие на те, что использовались для упаковки товаров и денег (бумага, бечевка, гвозди, тарная дощечка и др.); компьютерная

система и носители информации (компакт-диски, дискеты, магнитные ленты ЭВМ); графические «распечатки» компьютерного текста; штампы и печати; договора и контракты и их проекты (фрагменты).

Что касается страховых компаний, то выявлению и изъятию подлежат: главная книга; журналы-ордера; кассовая книга; книга (реестр) финансовых вложений (ценных бумаг и др.); оборотные ведомости по синтетическим и аналитическим счетам; журнал учета заключенных договоров страхования (сострахования); журнал учета убытков и досрочно прекращенных договоров страхования (сострахования); журнал учета договоров, принятых в перестрахование; журнал учета убытков по договорам, принятым в перестрахование; договор страхования; правила страхования; счет на оплату страхового взноса; платежное поручение, кассовый чек; выписка банка; приходный кассовый ордер; агентский договор (договор поручения); отчет страхового агента (страхового брокера); бухгалтерская справка-расчет; уведомление (письмо) страхователю о задолженности (неуплаченной части) страховой премии; приказ руководителя о перечислении излишне полученной страховой премии; заявление страхователя о наступлении страхового случая; страховой акт; документы, подтверждающие расходы страхователя по страховому случаю; приказ руководителя о страховой выплате (возврате страховой премии (взносов)); расходный кассовый ордер; бухгалтерская справка-расчет; заявление страхователя об удержании из страхового возмещения или страховых сумм в случае погашения задолженности страхователя по оплате очередного страхового взноса договор страхования (основной); правила страхования; договор сострахования (перестрахования); заявление страхователя о наступлении страхового случая; документы, подтверждающие расходы страхователя по страховому случаю; приказ руководителя о страховой выплате; письменное обязательство виновника по возмещению причиненных убытков; решение суда по возмещению причиненных убытков и др.

Обыск с целью выявления виновного и материалов, облегчающих его розыск, проводят по месту жительства такого лица, а иногда его родственников и знакомых. Если в процессе обыска преступника выявить не удастся, то следователя должны интересовать его переписка, фотокарточки, которые могут свидетельствовать о связях разыскиваемого и возможных местах его пребывания, а также любые другие сведения,

представляющие интерес с точки зрения его розыска. Доказательствами наличия преступных связей с представителями других коммерческих структур (наличия организованной преступной группы) могут служить также квитанции об оплате телефонных переговоров, черновые записи, содержание которых имеет значение для уголовного производства (рабочие тетради, календари, записные книжки и т.п.).

При проведении обыска страховых компаний особое значение приобретает выявление денег и других ценностей, полученных преступным путем, с целью возмещения имущественного вреда, причиненного преступлением, а также другого имущества, принадлежащего преступнику, для обеспечения его возможной конфискации. Для решения этой проблемы обыск, как правило, соединяют с наложением ареста на имущество с составлением его перечня.

Хотя подготовка к обыскам на начальном этапе расследования преступлений в сфере страхования часто не может быть осуществлена должным образом, она обязательно проводится в том объеме, в котором позволяют обстоятельства. Так, сбор ориентирующих сведений обычно сводится к изучению уже имеющихся материалов дела и документов, полученных во время проведения оперативно-разыскных мероприятий. Подготовительный этап обыска включает в себя:

1. Сбор и анализ необходимой информации, характеризующей обыскиваемое лицо: определение особенностей занимаемой должности, профиль работы предприятия, учреждения, организации; изучение навыков, привычек, распорядка дня служебного лица (представителя власти), обыск которого планируется; дружеские и профессиональные отношения; «возможности» лица в связи с занимаемой должностью.

2. Место проведения обыска: адрес, план помещения, расположение мебели (письменные, канцелярские столы, сейфы).

3. Особенности разыскиваемых документов или предметов: наименование, характер документов, количество, форма, характерные черты, наиболее достоверные места их нахождения, возможные приемы маскировки.

4. Разработка тактических планов: выбор времени проведения обыска и способа проникновения в обыскиваемое помещение, определение круга и подбор участников обыска, распределение обязанностей и инструктаж; обеспечение охраны места проведения обыска и поиск документов и предметов, подготовка транспортных средств; обеспечение группы научно-

техническими средствами с учетом специфики объекта обыска, обыскиваемых субъектов и других обстоятельств.

При подборе участников обыска жилья или другого владения лица следователю или прокурору следует руководствоваться требованиями ч. 1 ст. 236 УПК Украины, в соответствии с которой для участия в проведении обыска может быть приглашен пострадавший, подозреваемый, защитник, представитель и другие участники уголовного производства. С целью получения помощи по вопросам, которые требуют специальных знаний, следователь, прокурор имеют право пригласить специалистов для участия в обыске. Следователь, прокурор использует необходимые мероприятия для обеспечения присутствия во время проведения обыска лиц, чьи права и законные интересы могут быть ограничены или нарушены. При этом следует учитывать, что ч. 7 ст. 223 УПК Украины предусматривает обязательное участие в обыске не менее двух понятых, независимо от применения технических средств фиксации этого следственного действия [9].

Особенное внимание во время подготовки к проведению обыска стоит обратить на правильный выбор времени проведения этого следственного (разыскного) действия. Так, для невозможности сокрытия от следствия, уничтожения, фальсификации документов, которые имеют доказательное значение, обыски следует проводить внезапно, одновременно у всех соучастников несколькими группами в соответствии с планом следственных (разыскных) действий и с зашифровкой мест проведения обысков для следственно-оперативных групп до момента прибытия в район местонахождения объекта обыска. Как справедливо отмечает Р.С. Белкин, одним из главных тактических требований при проведении обыска является его внезапность для обыскиваемого [1, с. 175]. При выборе времени проведения следует учитывать требования ч. 4 ст. 223 КПК Украины, согласно которой проведение следственных (разыскных) действий в ночное время (с 22.00 до 6.00 часов) не допускается, за исключением безотлагательных случаев, когда задержка в их проведении может привести к потере следов преступления или побега подозреваемого. В соответствии с ч. 2 ст. 236 УПК Украины обыск жилья или другого владения лица на основании решения следственного судьи должен проводиться во время, когда причиняется наименьший вред обычным занятиям лица, если только следователь, прокурор не будет считать, что выполнение такого

условия может существенно навредить цели обыска [9].

Важным на подготовительном этапе является сбор информации о лице, у которого будет проводиться обыск, и о месте, где он будет происходить. Информация о лице обыскиваемого и характере помещения, в котором проводится обыск, предусматривает взаимосвязь между чертами лица преступника, его интеллектом, социальным положением, направленностью и теми объектами, которые могут быть избраны как возможные места сокрытия [3, с. 83].

Специфика преступлений в сфере страхования предусматривает возможность возникновения необходимости предварительного исследования найденных в результате обыска предметов. Возникновение этой необходимости также должно быть предусмотрено следователем на подготовительном этапе при выборе научно-технических средств, которые могут понадобиться при проведении обыска.

Организация обыска предусматривает составление плана его проведения с учетом таких тактических рекомендаций:

1) проведение комплекса оперативно-разыскных мероприятий с целью установления мест возможного хранения предметов, документов, компьютеров, содержащих информацию, интересующую следствие, а также местонахождение того лица, которое будет присутствовать при обыске;

2) подготовка процессуальных документов для проведения обыска, подбор работников правоохранительных органов, специалистов и формирование из них нескольких групп, обсуждение вариантов привлечения понятых, урегулирование вопроса обеспечения техническими средствами, видеотехникой, средствами связи.

Процессуальным документом, на основании которого проводится обыск, является решение следственного судьи. Чтобы его получить, следователь по согласованию с прокурором или прокурор обращается к следственному судье с соответствующим ходатайством, которое должно содержать сведения: наименование уголовного производства и его регистрационный номер; короткое изложение обстоятельств уголовного правонарушения, в связи с расследованием которого подается ходатайство; правовая квалификация уголовного правонарушения с указанием статьи (части статьи) закона Украины об уголовной ответственности; основания для обыска; адрес жилья или другого владения лица или части жилья или другого владения лица, где планируется проведение обыска; а также сведения о

лице, которому принадлежит жилье или другое владение, и лице, в фактическом владении которого оно находится; вещах, документах или лицах, которые планируется отыскать. К этому ходатайству также должны быть приобщены оригиналы или копии документов и других материалов, которыми прокурор, следователь обосновывает доводы, изложенные в ходатайстве, а также выписка из Единого реестра досудебных расследований относительно уголовного производства, в рамках которого подается ходатайство (ч. 2, 3 ст. 234 КПК Украины) [9];

3) проведение общего инструктажа следственно-оперативных групп перед обыском: доведение каждой группе перечня предметов и документов, подлежащих изъятию, ориентировочные места их нахождения с зашифровкой адреса проведения обыска до момента прибытия в указанный район; осуществление расстановки сил работников на объекты проведения обысков и установление связи между старшими групп и следователем, в производстве которого находится уголовное дело, для координации действий; определение периодичности выхода с ним на связь, уведомление о выявлении искомых документов и координации поисковой работы, что предоставит возможность определить необходимость изъятия «сомнительных» документов, их принадлежность к событию преступления;

4) по прибытии на место следует разъяснить лицу, у которого проводится обыск, правовые основания обыска.

Лицу, которое владеет помещением, а при его отсутствии – другому присутствующему лицу должно быть предъявлено решение суда и предоставлена его копия. При этом следователь, прокурор имеет право запретить любому лицу оставлять место обыска до его окончания и совершать любые действия, мешающие проведению обыска (ч. 3 ст. 236 КПК Украины). В случае отсутствия лиц в жилье или другом владении копия решения суда должна быть оставлена на видном месте в жилье или другом владении лица. При этом следователь, прокурор обязан обеспечить сохранность имущества, находящегося в жилье или другом владении лица, и обеспечить невозможность доступа к нему посторонних лиц (ч. 4 ст. 236 КПК Украины) [9].

При проведении обыска следует проводить опрос лица, у которого производится данное следственное действие. Это даст возможность запомнить обстоятельства выявления документов, печатей, штампов, бланков и спрогнозировать возможный способ противодействия расследованию. Кроме того, как отмечают

В.О. Коновалова и В.Ю. Шепитько, начиная поиск предметов, следователь и участники обыска не должны концентрировать свое внимание только на процессе поиска. В этот момент обыскиваемый, как и другие заинтересованные лица (возможно, сотрудники предприятия, учреждения, организации), находятся в состоянии психологического возбуждения, страха. У них возможны проявления на подсознательном уровне признаков напряжения, страха, других непроизвольных реакций на раздражители. Учитывая это, внимательное наблюдение за психофизиологическими реакциями как непосредственно обыскиваемого, так и других лиц может значительно облегчить розыск [3, с. 29]. Целесообразным является установление языкового контакта сотрудников следственно-оперативной группы с обыскиваемым и присутствующими лицами.

Следователь, прокурор во время проведения обыска имеет право открывать закрытые помещения, хранилища, вещи, если лицо, присутствующее при обыске, отказывается их открыть или обыск осуществляется при отсутствии лиц, отмеченных в ч. 3 ст. 263 КПК Украины. При обыске следователь, прокурор имеет право проводить измерение, фотографирование, аудио- или видеозапись, составлять планы и схемы, изготавливать графические изображения обысканного жилья или другого владения лица или отдельных вещей, изготавливать отпечатки и слепки, осматривать и изымать вещи и документы, которые имеют значение для уголовного производства. Предметы, которые изъяты из обращения или ограничены законом, подлежат изъятию независимо от их отношения к уголовному производству. Изъятые вещи и документы, которые не входят в перечень, относительно которых прямо предоставлено разрешение на поиск в решении суда на проведение обыска, и не относятся к предметам, которые изъяты законом из обращения, считаются временно изъятым имуществом [9].

Результаты проведения обыска фиксируют в протоколе, к которому дополнительно могут приобщаться: специально изготовленные копии, образцы объектов, вещей и документов; письменные объяснения специалистов, которые принимали участие в проведении соответствующего процессуального действия; стенограмма, аудио-, видеозапись процессуального действия; фотографии, схемы, слепки, носители компьютерной информации и другие материалы, которые объясняют содержание протокола.

Таким образом, важное значение для эффективности расследования правонарушений в сфе-

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

---

ре страхования имеет тщательная подготовка к проведению такого следственного (разыскного) действия, как обыск, поскольку именно с его помощью обеспечивается выявление и фиксация

сведений об обстоятельствах совершения преступлений этого вида, которые на начальном этапе расследования нельзя добыть с помощью проведения других процессуальных действий.

### *Литература*

1. Белкин Р.С. Очерки криминалистической тактики. Волгоград: ВСШ МВД РФ, 1993. 200 с.
2. Коновалова В.Е. Обыск: расследование хищений государственного или общественного имущества (проблемы тактики и методики). Харьков: Вища шк., 1987. 231 с.
3. Коновалова В.Е. Обыск: тактика и психология. Харьков: Гриф, 1997. 80 с.
4. Ратинов А.Р. Обыск и выемка. М.: Госюриздат, 1961. 220 с.
5. Селиванов Н.А., Терещилев В.И. Первоначальные следственные действия. М.: Юрид. лит., 1969. 296 с.
6. Филиппов А.Г. Первоначальные следственные действия при расследовании хищений государственного или общественного имущества, совершенных путем присвоения, растраты или путем злоупотребления служебным положением / под ред. Г.Г. Зуйкова. М.: Высш. шк. МВД СССР, 1972. 563 с.
7. Шейфер С.А. Теория следственных действий как элемент теории доказательств // Актуальные проблемы совершенствования производства следственных действий: сб. науч. тр. / отв. ред. Р.К. Каюмов. Ташкент, 1982. 160 с.
8. Шепитько В.Ю. Теоретические проблемы систематизации тактических приемов в криминалистике: монография. Харьков: Оригинал, 1995. 200 с.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України № 4651-VI від 13 квіт. 2012 р. // Офіційний вісник України. 2012. 25 травня. № 37.
10. Протидія економічній злочинності / П.І. Орлов, А.Ф. Волобуєв, І.М. Осика та ін. Харьков: Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 568 с.

УДК 343.1

**Л.В. Черепанова**, канд. юрид. наук, доцент  
Барнаульский юридический институт МВД России

## **О ДОСТУПЕ К МАТЕРИАЛАМ ПРОВЕРКИ СООБЩЕНИЯ О ПРЕСТУПЛЕНИИ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ, ПРОИЗВОДСТВО ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ПО КОТОРОМУ НЕ ОКОНЧЕНО**

*В статье рассматриваются отдельные изменения законодательства, связанные с усилением роли процессуальных средств в обеспечении защиты охраняемых законом сведений, полученных в ходе досудебного уголовного производства. На основе анализа судебной практики предоставления лицам, чьи права и свободы непосредственно затрагиваются в результате проверки сообщения о преступлении, возможности ознакомления с документами и материалами доследственной проверки формулируется вывод о недостаточности процессуальных гарантий реализации права на обжалование процессуального решения, принятого в стадии возбуждения уголовного дела.*

*Ключевые слова: ознакомление, доступ к сведениям по уголовному делу, материал доследственной проверки, защита сведений, право на обжалование.*



**L.V. Cherepanova**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences),  
assistant-professor  
Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

## **ON ACCESS TO EXAMINATION MESSAGES ABOUT CRIME IN CRIMINAL CASE, CONDUCT OF PRELIMINARY INVESTIGATION IS NOT COMPLETED**

*The article considers some changes in the legislation related to strengthening the role of procedural means in protection of legally protected information, obtained during pre-trial criminal proceedings. Based on the analysis of judicial practice, the government is providing to persons whose rights and freedoms are directly affected the verification message about the crime, access to documents and materials doled government checks, and formulates a conclusion about the lack of procedural safeguards, the implementation of the right to appeal against the procedural decision taken at the stage of initiation of the criminal case.*

*Key words: introduction, access to information in a criminal case, material of the preliminary investigation, protection of information, right to appeal.*

Доступ участников уголовного процесса и их представителей к сведениям, полученным в ходе досудебного производства и затрагивающим их права и свободы, по его окончании практически не ограничен, за исключением случаев, специально предусмотренных законом.

Вместе с тем у участников уголовного процесса, как со стороны защиты, так и со стороны обвинения, например у потерпевшего, есть право опротестовать решения, действия (бездействие) органов предварительного расследования,

принятые, выполненные в стадии возбуждения уголовного дела. Для обоснования жалоб и ходатайств участники уголовного процесса обращаются с просьбой об ознакомлении как с отдельными процессуальными документами, так и с материалами проверки в целом. Обеспечено ли процессуальными гарантиями право на обжалование процессуального решения, принятого в стадии возбуждения уголовного дела?

Уголовно-процессуальные нормы не содержат прямого указания на наличие со стороны

участников уголовного процесса, на стадии возбуждения уголовного дела, права на ознакомление с материалами проверки сообщения о преступлении, не обязывают органы предварительного расследования знакомить кого-либо с этими материалами, не устанавливают процедуры ознакомления.

Кроме того, предоставление лицам, чьи права и свободы непосредственно затрагиваются в результате проверки сообщения о преступлении, возможности ознакомления с документами и материалами в ряде случаев вступает в противоречие с необходимостью защиты сведений, содержащих государственную тайну, сведений о частной жизни, конфиденциальных сведений, связанных со служебной, коммерческой, профессиональной и изобретательской деятельностью, а также сведений, составляющих тайну предварительного расследования. Более того, ряд последних изменений законодательства свидетельствует об усилении роли процессуальных средств в обеспечении охраны сведений о частной жизни, о применяемых мерах безопасности<sup>1</sup>.

Следственная, прокурорская и судебная практики не однозначны. Так, по заявлению С. о пропаже автомобиля «Скания» 27.10.2012 после отмены решения об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам дополнительной проверки было возбуждено уголовное дело. Потерпевшая ходатайствовала о направлении в её адрес копий документов о проведении разыскных мероприятий, копий ответов ОГИБДД на поручения следователя, которые были получены при проверке сообщения о преступлении. Не получив документов, обратилась в Юргинский городской суд с жалобой в порядке ст. 125 УПК РФ на бездействие следователя.

В судебном заседании было установлено, что в июле 2012 г. материалы были возвращены прокурором следователю для дополнительной проверки. Копии документов С. следователем направлены не были. Тем самым следователь проявил бездействие, дав заявителю только промежуточный ответ на просьбу о предоставлении копий процессуальных документов. Поскольку наличие промежуточного ответа не свидетельствует об отсутствии обязанности выполнения определенных действий, которые должны быть выполнены по закону и в силу должност-

ных обязанностей, обязанностей рассмотрения ходатайства по существу при возвращении материалов, то бездействие следователя признано незаконным [6].

По другому делу, подозреваемый в растрате материальных ценностей в ФБУ «Новоалтайская ВК УФСИН России по Алтайскому краю» Б. обжаловал в судебном порядке отказ органов предварительного следствия в предоставлении ему для ознакомления всех материалов, послуживших основанием возбуждения уголовного дела. Новоалтайским городским судом, а в последующем и Алтайским краевым судом законность отказа подтверждена [5].

После того как материалы доследственной проверки становятся данными предварительного расследования, права граждан на ознакомление с ними ограничиваются нормами УПК РФ. В соответствии со ст. 161 УПК РФ данные предварительного расследования не подлежат оглашению [2, с. 77]. Подозреваемый и его защитник не имеют права на ознакомление с данными, полученными в стадии возбуждения уголовного дела, кроме случаев, прямо указанных в законе. Подозреваемый в соответствии со ст. 46 УПК РФ имеет право знать, в чем он подозревается, и получить копию постановления о возбуждении против него уголовного дела, либо копию протокола задержания, либо копию постановления о применении к нему меры пресечения; знакомиться с протоколами следственных действий, произведенных с его участием, и подавать на них замечания. В соответствии со ст. 53 УПК РФ защитник знакомится с протоколом задержания, постановлением о применении меры пресечения, протоколами следственных действий, произведенных с участием подозреваемого, обвиняемого, иными документами, которые предъявлялись либо должны были предъявляться подозреваемому, обвиняемому.

Право знакомиться со всеми материалами уголовного дела, выписывать из уголовного дела любые сведения в любом объеме, снимать за свой счет копии с материалов уголовного дела, в т.ч. с помощью технических средств, возникает по окончании предварительного расследования.

Имеют место случаи обращения участников уголовного процесса с ходатайствами об ознакомлении с материалами доследственной проверки как по расследуемому уголовному делу, так и по уголовному делу, досудебное производство по которому завершено. Обосновываются такие ходатайства правом на обжалование постановления о возбуждении уголовного дела или процессуального действия на стадии воз-

---

<sup>1</sup> См., например: Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ; Федеральный закон от 28 декабря 2013 № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве»; часть 3 ст. 161, ч. 9 ст. 166 УПК РФ.

буждения уголовного дела. Практика разрешения таких ходатайств различна.

По мнению судьи Верховного Суда Российской Федерации Н.С. Романенкова, выраженному в решении по гражданскому делу № АКПИ13-900 от 16 октября 2013 г., отсутствие возможности знать содержание судебного решения, принятого до возбуждения уголовного дела, на основании которого лицо было ограничено в правах, не является препятствием для подачи жалобы в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством.

В качестве примера можно привести ходатайство об ознакомлении с судебным решением о проведении оперативно-разыскного мероприятия – прослушивание телефонных переговоров, заявленное бывшим вице-губернатором Челябинской области Виктором Тимашовым. Экс-чиновник вину в получении взятки в крупном размере не признал. Во время судебного разбирательства проверить законность и обоснованность решения о проведении оперативно-технического мероприятия не представилось возможным, поскольку в ознакомлении с судебным решением ему было отказано.

Гражданин Тимашов В.А., отбывающий наказание в виде лишения свободы, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующей Инструкции об основах организации проведения оперативно-технических мероприятий, ссылаясь на то, что она противоречит Конституции Российской Федерации, Конвенции о защите прав человека и основных свобод и нарушает его права на получение информации, касающейся дачи разрешения на проведение в отношении него оперативно-разыскных мероприятий.

В Верховном Суде РФ в закрытом судебном заседании гражданское дело 16 октября 2013 г. было рассмотрено. Оценка законности и обоснованности отказа правоприменителей выдать копии судебных решений на право проведения оперативно-разыскных мероприятий к предмету дела, рассматриваемого в порядке нормоконтроля, не относилась.

В судебном решении по делу № АКПИ13-900 указано, что при получении судебного разрешения на проведение оперативно-разыскных мероприятий в связи с проверкой информации о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления либо о лицах – субъектах соответствующего деяния – требуется соблюдение секретности. Вопросы же об ознакомлении осужденного, его защитника с судебными постановлениями о даче согласия на про-

ведение оперативно-разыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционных прав граждан, оспариваемая Инструкция не регулирует [7].

Любой участник уголовного судопроизводства или иное лицо в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают его интересы, а также действующий в интересах заявителя защитник, законный представитель или представитель имеют право на их обжалование в порядке, установленном ст. 123, 124, 125 УПК РФ. Ознакомление с материалами, послужившими основанием принятия обжалуемого решения, обеспечивает право на обжалование, а ограничение препятствует подготовке аргументированной системы защиты, опровержений.

Постановление о возбуждении уголовного дела в порядке ст. 125 УПК РФ может быть обжаловано с момента его принятия и до завершения предварительного расследования по уголовному делу, а также и после окончания предварительного расследования.

При заявлении ходатайства об ознакомлении с материалами проверки сообщения о преступлении лица, в производстве которых находятся (находились) эти уголовные дела, чаще всего с материалами не знакомят в связи с тем, что, во-первых, под угрозу разглашения попадают сведения, составляющие тайну предварительного расследования (42%), во-вторых, согласно УПК РФ (ч. 1 ст. 215, ч. 2, 3 ст. 225, ч. 1, 4 ст. 226.7) со всеми материалами досудебного производства можно будет ознакомиться только по окончании предварительного расследования (так считают 100% отказавших)<sup>1</sup>.

Вместе с тем материалы, послужившие основанием для решения или действия должностного лица при проверке сообщения о преступлении, а также иные данные, необходимые для проверки доводов жалобы лица, в порядке ст. 125 УПК РФ, следователем (дознавателем) предоставляются в копиях суду. Лица, участвующие в судебном заседании, согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ № 1 от 10 февраля 2009 г., вправе знакомиться с материалами производства по жалобе. Результаты исследования материалов отражаются в протоколе судебного заседания, копии таких материалов хранятся в производстве по жалобе.

---

<sup>1</sup> Результаты опроса 14 следователей, дознавателей подразделений органов внутренних дел, чьи постановления о возбуждении уголовного дела обжаловались подозреваемыми, в отношении которых были возбуждены уголовные дела. Опрос проводился с сентября 2013 г. по март 2014 г.

Согласно практике судов Амурской области, при рассмотрении в порядке, установленном ст. 125 УПК РФ, жалоб указанной категории, при наличии заявленного участниками уголовного судопроизводства ходатайства об ознакомлении с представленными в суд материалами, в т.ч. с материалами доследственной проверки, такое право предоставляется.

В результате исследования копий материалов, представленных органом предварительного расследования и послуживших поводом и основанием для возбуждения уголовного дела по ч. 3 ст. 160 УК РФ, Промышленный районный суд г. Ставрополя 09.10.2009 признал постановление следователя о возбуждении уголовного дела в отношении С. незаконным. Судья при рассмотрении материалов доследственной проверки пришёл к выводу, что уголовное дело возбуждено незаконно, поскольку отсутствует повод для возбуждения уголовного дела, соответствующий требованиям ст. 140 УПК РФ. Сообщение председателя наблюдательного совета СПК «...» В., содержащееся в представленных следователем материалах, по мнению судьи, не является заявлением о преступлении по тем основаниям, что данное сообщение названо его автором не заявлением, а «отношением» и автор «отношения» в соответствии с Уставом предприятия был неправомочен обращаться в следственные органы с заявлением о привлечении С. к уголовной ответственности. Вышестоящей судебной инстанцией приведенное решение впоследствии было отменено [3].

Ходатайство о признании постановления о возбуждении уголовного дела незаконным, после того как сбор доказательств по уголовному делу окончен, в ходе предварительного слушания, широко используется стороной защиты как основание для исключения доказательств. Признание постановления о возбуждении уголовного дела незаконным, как правило, обеспечивает безусловную победу защиты.

Приведем пример. Постановлением судьи Верховного Суда РФ от 21.09.2010, принятым по итогам предварительного слушания уголовного дела в отношении судьи Балакир, обвиняемой в совершении преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ (в ред. от 08.12.2003), ч. 1 ст. 174.1 УК РФ (в ред. от 07.04.2010), ч. 1 ст. 305 УК РФ, были признаны недопустимыми доказательства, положенные в основу её обвинения, как полученные по уголовному делу, являющемуся незаконно возбужденным.

26.10.2005 г. по заявлению Белич, по факту обнаружения УФСБ России по Волгоградской

области признаков преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 303 и ч. 3 ст. 159 УК РФ, было возбуждено уголовное дело. При возбуждении уголовного дела следователь достоверно не располагал данными о лице, совершившем эти деяния. Достаточных оснований для инициирования процедуры возбуждения уголовного дела в отношении судьи в тот момент не имелось. Позднее и.о. Генерального прокурора РФ обратился в Волгоградский областной суд с представлением.

Согласно заключению коллегии судей от 14.09.2006, в действиях судьи Балакир были обнаружены признаки преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159, ч. 1 ст. 301, ч. 2 ст. 174.1, ч. 1 ст. 305, ч. 3 ст. 33, ч. 1 ст. 305, ч. 1 ст. 305, ч. 1 ст. 325 УК РФ. 22.08.2007 было дано согласие на возбуждение уголовного дела в отношении неё квалификационной коллегией судей Волгоградской области.

Председателем Следственного комитета при прокуратуре 10.07.2009 в отношении Балакир возбуждено уголовное дело. 15.07.2009 оба дела были соединены в одно производство, а 05.08.2010 Генеральным прокурором РФ дело было направлено для рассмотрения в Верховный Суд РФ. Верховным Судом РФ постановление о возбуждении уголовного дела по факту признано незаконным, формально вынесенным, а все собранные доказательства – недопустимыми [1, с. 60-67].

Вместе с тем анализ практики рассмотрения судами жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ на действия (бездействие), решения должностных лиц, связанные с ознакомлением либо отказом в ознакомлении с материалами доследственных проверок в период с 2011 г. по настоящее время позволяет достаточно четко определить позицию суда. Лицу, в отношении которого проводилась проверка, заявителю, их представителям должно быть предоставлено право на ознакомление со всеми протоколами действий, произведенных с их участием в любой момент производства по делу. Реализацию этого права должно обеспечивать лицо, производящее расследование по уголовному делу.

Не в полной мере урегулирован вопрос доступа участников уголовного процесса к сведениям, собранным по уголовному делу, производство по которому приостановлено. УПК РФ прямо не предусматривает оснований порядка ознакомления с материалами уголовного дела, предварительное расследование по которому не окончено, за исключением отдельных процессуальных решений (постановлений), протоколов.

Вместе с тем после приостановления предварительного расследования по п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ у потерпевшего, его законного представителя, гражданского истца, подозреваемого (обвиняемого), уголовное преследование в отношении которых прекращено в рамках этого уголовного дела (вне зависимости от формальной определенности их статуса), возникает право на доступ к сведениям, существенно затрагивающим их права и свободы.

Если разглашение данных, содержащихся в материалах уголовного дела, не противоречит интересам предварительного расследования и не связано с нарушением прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, при наличии соответствующего ходатайства возможно ознакомление и с приостановленным производством по уголовному делу.

По усмотрению лица, осуществляющего расследование, соответствующие участники уголовного процесса могут быть ознакомлены с

материалами уголовного дела, производство по которому приостановлено и по другим основаниям [8].

Исходя из анализа судебной практики и практики прокурорского надзора можно утверждать, что при недостаточности процессуальных гарантий право на доступ к сведениям, полученным в ходе проверки сообщения о преступлении, при определенном упорстве граждан в отстаивании своих прав в большей части обеспечивается. Однако отсутствие должных уголовно-процессуальных гарантий реализации конституционного предписания об обеспечении каждому возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, не способствует «утверждению в народе того уважения к закону, без коего невозможно общественное благосостояние...», как говорилось в Высочайшем Указе 20 ноября 1864 г.

#### *Литература*

1. Колоколов Н.А. Защита прав судьи: пределы действия принципа неприкосновенности // Уголовный процесс. 2011. № 10. С. 60-67.
2. Кутазова И.В. Прокурорский надзор, судебный и ведомственный контроль как основные гарантии эффективности уголовно-процессуального обеспечения недопустимости разглашения данных уголовного судопроизводства // Алтайский юридический вестник. 2013. № 3 (3). С. 74-79.
3. Обобщение практики судебного рассмотрения жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ: справка. Ставрополь. 2010. URL: <http://stavsud.ru>.
4. Определение Алтайского краевого суда от 22.07.2010.
5. Постановление судьи Новоалтайского городского суда Алтайского края по жалобе Б. от 08.06.2010.
6. Постановление судьи Юргинского городского суда Кемеровской области по жалобе С. от 09.01.2013. Д. №3/7-1.
7. Решение судьи Верховного Суда Российской Федерации Н.С. Романенкова по делу № АКПИ13-900 от 16 октября 2013 г. URL: <http://img.rg.ru/pril/article/91/98/74/VS-ORM10.2013.pdf>.
8. Седельников П.В. Доступ участников уголовного процесса к материалам досудебного производства: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. 249 с.
9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 05.05.2014) (Часть 3 статьи 161, часть 9 ст. 166) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

# Гражданско-правовые отношения

УДК 347.74

**Р.Н. Мородумов**

Уральский юридический институт МВД России

e-mail: rinat978@mail.ru;

**М.В. Пушкарева**

адъюнкт Уральского юридического института МВД России

e-mail: Pushkareva-m86@mail.ru

## ДОГОВОР ОХРАНЫ ЖИЗНИ И ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН

*В работе автор рассматривает договор охраны жизни и здоровья граждан как самостоятельный вид договора, выявляет его признаки и особенности. Анализируя различные подходы к пониманию предмета договора и объекта охраны, делается вывод о том, что под объектом охраны следует понимать человека как существо социально-биологическое. Представлена классификация рассматриваемых договоров в зависимости от числа принимаемых под охрану лиц и специфики охраны.*

*Ключевые слова: охранная деятельность, жизнь, здоровье, неприкосновенность.*

**R.N. Morodumov**

Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

e-mail: rinat978@mail.ru;

**M.V. Pushkareva**

a postgraduate student of Ural law institute of the Ministry of Internal

Affairs of Russian Federation

e-mail: Pushkareva-m86@mail.ru



## CONTRACT OF LIFE AND HEALTH PROTECTING

*In this paper the author examines the contract of protecting the life and health individuals as an independent contract, reveals its characteristics and features. Analyzing different approaches to understand contract's subject and object, it is concluded that the object of life and health protection should be understood a man as a social-biological creature. It presents a classification of the contracts, depending on number of protected persons and specific of protection.*

*Key words: security activities, life, health, privacy.*

Конституция Российской Федерации в ст. 20 гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» провозглашает охрану и защиту основных ценностей общества – жизни и здоровья, которые являются высшими неотчуждаемыми благами

человека. В России создана и функционирует система специальных правоохранительных органов, при этом законом предусматривается возможность самостоятельного совершения человеком не запрещенных законом активных

действий, направленных на защиту своих прав и свобод. К самостоятельным способам защиты человеком своих прав можно отнести и право обращения к услугам частных охранных предприятий для получения такого вида услуг, как охрана жизни и здоровья граждан на договорной основе.

Договор охраны жизни и здоровья граждан предполагает осуществление исполнителем комплекса «мер по предотвращению или нейтрализации посягательств, враждебных действий, опасностей» [1, с. 73], представляющих угрозу для жизни и здоровья граждан.

Предметом рассматриваемого договора должен быть тот вид охранных услуг, который предусмотрен ст. 3 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», в данном случае – защита жизни и здоровья гражданина.

В цивилистической литературе авторами наряду с термином «защита» используется и такой термин, как «охрана», который имеет более емкое содержание, включающее обеспечительные меры политического, экономического, организационного, правового и иного характера [2, с. 266].

Использованный законодателем термин «защита» не соответствует сущности оказываемых услуг, целесообразно было бы использовать термин «охрана». Это связано с тем, что защита предполагает принятие мер против уже совершенного деяния, термин «защита» означает буквально «охранять, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности» [5, с. 228], а охрана – принятие мер превентивного характера.

Жизнь и здоровье относятся к нематериальным благам (ст. 150 ГК РФ) и являются самостоятельным объектом гражданского права. М.Н. Малеина пишет, что «жизнь человека трансформируется в личное неимущественное благо, принадлежащее человеку, являющееся объектом личного неимущественного права».

Эти блага лишены материального содержания, т.е. их нельзя оценить в денежном выражении; они неразрывно связаны с личностью граждан и тем самым их невозможно отчуждать либо передавать другим лицам. А.А. Мохов утверждает, что «по своему содержанию рассматриваемые права являются абсолютными. Иными словами, гражданину противопоставлен неопределенный круг лиц, обязанных воздерживаться от каких-либо то ни было нарушений его личных неимущественных прав», он делит неимущественные права граждан на две катего-

рии: институт неприкосновенности личной жизни граждан и институт неприкосновенности личности [4]. Соглашаясь с позицией А.А. Мохова, отметим, что жизнь и здоровье относятся к первой категории и подлежат защите в соответствии с ГК РФ и другими законами в случаях и в порядке, ими предусмотренными.

Вместе с тем зачастую заказчик и исполнитель сталкиваются с трудностями в формировании предмета договора и объекта охраны. Особенность рассматриваемого вида договора охраны заключается в том, что речь идет о неприкосновенности человека как существа биологического, поскольку социальные качества человека как личности защищаются иными правовыми способами и отличаются по своему содержанию. Так, по мнению Т.Б. Тюриной, «безопасность личности как правовой институт представляет собой сложное системное образование. С одной стороны она – один из видов безопасности личности в целом. С другой – правовое обеспечение различных видов безопасности человека, таких как экологическая, экономическая, политическая безопасность и т.д.» [6, с. 4].

С.А. Шаронов утверждает, что объектом охраны для вида услуг «защита жизни и здоровья граждан» является физическое тело человека, т.к. категории «жизнь» и «здоровье» не имеют материальной формы, следовательно, они не могут выступать объектами охраны [8, с. 138-145; 9, с. 127-128].

Он отмечает, что положение человека как объекта охраны отличается от положения физического лица, предусмотренного гл. 3 ГК РФ. Так, «в первом случае несущественно, обладает ли человек дееспособностью или нет, поскольку наличие самого физического тела, наряду с другими указанными признаками, позволяет говорить об объекте охраны» [там же]. В действительности для исполнителя по договору не важно, может ли человек своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права и обязанности. Значение гражданской правоспособности необходимо, прежде всего, для сторон договора, в данном случае для заказчика, поскольку от этого зависит действительность самого договора как сделки.

Следует уточнить, что под объектом охраны понимается человек как социально-биологическое существо, а не просто физическое тело.

Вред, причиненный жизни или здоровью гражданина, выражается в причинении увечья человеку или его смерти. Такой вред не может быть возмещен в натуре. Однако при этом у по-

терпевшего обычно возникают имущественные потери, поскольку вследствие полученных травм или увечий он временно или постоянно лишается возможности получения прежнего заработка или иного дохода, вынужден нести дополнительные расходы на лечение и т.п. В случае смерти гражданина такие потери могут понести близкие ему лица, лишаящиеся в результате этого источника к существованию. Размер причиненного личности вреда всегда исчисляется в денежной форме, несмотря на то, что связан этот убыток с жизнью и здоровьем, которые не являются объектами гражданского оборота.

Такого рода ущерб подлежит возмещению причинителями вреда в рамках деликтных обязательств, на этих же основаниях потерпевшему компенсируется моральный вред. Причиненный вред жизни или здоровью гражданина закон рассматривает как одно из оснований возникновения деликтных обязательств.

При заключении договора на охрану жизни и здоровья с охранной организацией следует предусмотреть обоюдную ответственность в случае нанесения ущерба участникам правоотношения и страхование такой ответственности.

Договоры охраны жизни и здоровья граждан классифицируются в зависимости от числа принимаемых под охрану лиц и специфики охраны на договоры личной охраны (договоры о предоставлении услуг телохранителя) и договоры охраны лиц, находящихся на охраняемом объекте, а также сопровождающих охраняемый при перевозке груз.

В том случае, если охраняемые лица сосредоточены на территории охраняемого объекта, охранник не находится в непосредственной близости от них. Его деятельность сводится к обходу охраняемого объекта с целью обнаружения потенциальной опасности (взрывчатых, воспламеняющихся и отравляющих веществ) и недопущения проникновения на объект посторонних лиц. Следует отметить, что услуги по охране жизни и здоровья лиц, находящихся на охраняемом объекте, чаще всего не опосредованы отдельным договором, в данной ситуации имеет

место так называемый «смешанный договор». Аналогичная ситуация складывается с договорами на охрану перевозимых грузов.

По сложившейся практике договор на вооруженную личную охрану нередко подменяется договором охраны имущества. В настоящее время принцип оказания услуг личной охраны частными охранными организациями представляет собой простую схему: клиент обращается в охранную организацию, где к охраняемому лицу приставляют сопровождающих – от одного до трех человек. Они выполняют функции охраны имущества, находящегося при охраняемом, в строго определенное время, после чего заканчивают дежурство [7, с. 67]. Это вызвано тем, что договор «на оказание услуг по защите жизни и здоровья граждан» с правом ношения огнестрельного оружия не может быть заключен по причине перемещения оружия вместе с объектом (физическим лицом). Существующая модель оказания услуг личной охраны не способна в полной мере обеспечить безопасность охраняемого лица.

Договор охраны жизни и здоровья гражданина является самостоятельным видом договора охраны, имеющим существенные отличия от договоров охраны имущественных прав заказчика: фидуциарный характер договора и особая совокупность действий по охране ввиду специфики объекта.

Потребителями услуг охраны могут быть любые граждане независимо от вида их деятельности – индивидуальные предприниматели, лица, работающие в коммерческих и некоммерческих организациях, государственные и муниципальные служащие и т.д.

В настоящее время услуги по охране физических лиц на договорной основе могут оказывать только частные охранные организации. Необходимо предусмотреть возможность предприятий и подразделениям вневедомственной охраны МВД России осуществлять на возмездной договорной основе охрану жизни и здоровья граждан.

### *Литература*

1. Горовенко В.В. Гражданско-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности: дис ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2001.
2. Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М: Проспект, 1997. Ч. 1.
3. Малеина М.Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита. М., 2001.
4. Мохов А.А. Личные неимущественные права и их ограничения в гражданском процессе // Российская юстиция. 2001. № 9.

5. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1989.
6. Тюрина Т.Б. Правовая безопасность личности в современном российском государстве (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.
7. Фомичев А. Кто за что платит // Человек и закон. 2003. № 2.
8. Шаронов С.А. Динамика договорного регулирования услуг частной охранной деятельности // Бизнес, Менеджмент и Право. 2011. № 1-2.
9. Шаронов С.А. Договор на оказание услуг частной охранной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.

УДК 347.1

**Д.А. Морозов**

*Барнаульский юридический институт МВД России*

*e-mail: ulpian@yandex.ru*

### ПОНЯТИЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ

*В статье рассматривается юридическая конструкция «правовая форма» с точки зрения философии и общей теории права применительно к частной сфере. Автор критически оценивает систему правовых связей только как систему правоотношений, доказывает необходимость активного использования различных правовых форм при научном осмыслении реальной жизни.*

*Ключевые слова: гражданское право, форма, правоотношение.*

**D.A. Morozov**

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

*e-mail: ulpian@yandex.ru*



### CONCEPT OF CIVIL-LEGAL FORM

*The article considers legal structure "legal form" from the point of view of philosophy and general theory of law as applied to private sphere. The author critically evaluates the system of legal links only as a system of legal relations, proves necessity of active use of various legal forms in scientific understanding of real life.*

*Key words: civil law, legal form, legal relations.*

В правовой науке категория «форма» используется как в общефилософском значении (внешнее выражение, внутренняя структура, например, форма права, система права), так и в специальном: от обозначения различных правовых феноменов, например, формы реализации права, формы собственности, организационно-правовая форма, формы сделок, до отождествления с понятиями «способ», «метод», «средство». Параллельно в юридической литературе применяются конструкции «право в объективном» и «право в субъективном» смыслах. Более того, С.С. Алексеев, анализируя материю, «тело» права, и ставил вопрос о праве как форме в целом [1, с. 95].

В работах по теории права современных зарубежных авторов право в аспекте практически не рассматривается [3, 4]. Насколько оправдано обращение к категориям философии при рассмотрении правовых вопросов, без учета достижений и рекомендаций, выработанных философами о том, что внешняя форма должна отражать связь данного объекта с другими, о единстве формы и содержания, об активной

роли формы по отношению к содержанию [5, с. 276-279]?

Ознакомившись даже с небольшим количеством работ ученых-юристов, нетрудно заметить, что приложение категории «форма» к правовой сфере в основном происходит, когда требуется показать воздействие различных правовых средств (прежде всего, норм права) на поведение людей и их объединений. Такое воздействие само рассматривается как процесс (обычно речь идет о механизме правового регулирования) или как результат (правомерное поведение, правонарушение). Чаще термин «форма» используется вполне утилитарно – для описания или отграничения тех или иных правовых явлений, средств и т.п.

Данные аспекты формы (условно их можно именовать как «широкий» и «узкий») не вызывают серьезных возражений, помогают лучше структурировать и изучить самые различные правовые явления и средства, однако мало способны придать изучению правовой материи системный характер, а главное, сформулировать практические рекомендации. Поясним наши рассуждения на простых примерах. Распростра-

няется ли исковая давность на отношения, связанные с защитой *интересов* добросовестного приобретателя? Какой *правовой статус* у оферента в течение срока, установленного для акцепта оферты? С кем и в каких *отношениях* могут состоять наследники, принявшие наследство до истечения шестимесячного срока? Что такое *компетенция* публичного органа в частной сфере? Ответы на эти и другие подобные практические вопросы будут зависеть от правильного анализа соотношения обеспечиваемых правом возможностей указанных лиц и, что не менее важно, от характеристики юридически значимого положения, которое будут занимать по отношению к ним другие участники правовой жизни (публика, конкретные лица). Краеугольным камнем юриспруденции, начиная с самого ее зарождения в Древнем Риме, является поиск адекватного и оптимального (эффективного) способа защиты права, свободы, законного интереса и иных разнообразных правовых возможностей. Перед современными учеными-юристами стоит тот же самый вопрос – с каких позиций правильно анализировать правовой материал с точки зрения «возможного» и «должного»? Как справедливо отмечал О.А. Красавчиков, в правоведении нет понятия, более часто употребляемого и в той же мере не раскрытого (находящегося на уровне интуитивной, магической формулы), чем категория правовой формы [6, с. 7].

Различные правила поведения формулируются либо санкционируются обществом в рамках государственной организации, а также непосредственно (правовой обычай, демократические процедуры) и содержат оценку поведения как одобряемого либо запрещенного, т.е. «предлагают» определенную меру свободы, сочетающую баланс частных и публичных интересов в конкретный исторический момент и на перспективу. Это придает форме качество правовой.

Сложность в познании того, как право воздействует на поведение людей, часто объясняется недостатками методологического характера, игнорированием правоведами общеправового значения категории «форма». Право – это информация, которую нужно адекватно понять и оценить. Именно поэтому первой правовой формой должна быть признана форма самого права (источники права). Внешняя форма права довольно обстоятельно изучена, а подходы к ее трактовке характеризуются традиционностью. Актуальные вопросы о соотношении частного и публичного права, «лавинообразного» нормотворчества, несогласованности нормативных правовых актов, низкого уровня их юридиче-

ской техники – проблемы внутренней формы права (системы права).

Вместе с тем рассмотрение формы права как системы норм оказывается недостаточным. Отношение к правилу поведения может быть различным – от одобрения и сознательного следования до игнорирования или активного неприятия. По справедливому замечанию В.А. Белова, все право – это сплошь идеальные формы реальных отношений и явлений; изучение права – это изучение правовых форм [2, с. 315]. Собственно правовую форму ученый определяет как результат научного анализа случаев оценки общественных отношений и их элементов нормами права, который может выражаться в утверждении либо отрицании возможности и (или) необходимости определенного поведения участников этих отношений [2, с. 319]. Таким образом, перед нами еще одно внешнее проявление воздействия права, выявляемое с помощью научных методов. Насколько оно соответствует философскому пониманию «форма»?

Полагаем, речь должна идти о форме (конструкции, структуре) самого правила поведения, предлагаемого нормой права. Например, если мера возможного поведения конструируется в связке с обязанностью другого лица – перед нами правоотношение, если в мере возможного поведения предусматриваются изъятия – речь идет об ограничениях и обременениях и др. Так, В.А. Белов называет 12 гражданско-правовых форм, среди которых: правосубъектность, секундарные права, кредиторские обязанности, гражданско-правовой режим, гражданско-правовое значение, охраняемые законом интересы, взаимосвязи правовых явлений, состояния отсутствия, коллективные правовые формы, гражданско-правовые связи с участием третьих лиц [2, с. 320-321].

Вне всякого сомнения, к правовым формам следует отнести компетенцию публичных органов. Рискнем предположить, что правовых форм больше, их поиск, классификация, выбор адекватной общественным отношениям правовой формы, а также предложения по совершенствованию правовых форм, по сути, являются главной целью правоведа.

Таким образом, конструкция «правовая форма» позволяет создать научно обоснованную систему источников гражданского права, систематизировать представления о частно-правовом воздействии, подчеркнуть и нюансировать его варианты, а в прикладном аспекте – правильно выбрать способы защиты соответствующих правовых возможностей.

### *Литература*

1. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: НОРМА, 2002.
2. Белов В.А. Гражданское право. Общая часть. Т. 1: Введение в гражданское право. М.: Юрайт, 2011.
3. Бержель Ж-Л. Общая теория права: под общ. ред. В.И. Даниленко / пер. с франц. М.: NOTA BENE, 2000.
4. Ллойд Д. Идея права / пер. с англ. М: ЮГОНА, 2002.
5. Спиркин А.Г. Философия. М.: Гардарики, 2002.
6. Красавчиков О.А. Гражданское правоотношение – юридическая форма общественного отношения // Гражданские правоотношения и их структурные особенности: сб. уч. тр. Свердловск: СЮИ, 1975. Вып. 39.

УДК 347.53

**В.В. Козловская**

аспирант Белорусского государственного университета

e-mail: vioguk@yandex.ru

## УСЛОВИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПОСТАВЩИКОВ ИНТЕРНЕТ-УСЛУГ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВ НА ОБЪЕКТЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ИСПОЛЪЗУЕМЫЕ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

*В статье рассматривается проблема ответственности поставщиков интернет-услуг в ракурсе возможности применения к ним мер гражданско-правовой ответственности законодательства Республики Беларусь. Провайдеры Республики Беларусь не отвечают за действия пользователей Сети. Для совершенствования законодательства может быть полезен опыт стран Европейского Союза по регулированию отношений в сфере использования информации в Интернете.*

*Ключевые слова: Интернет, провайдер, гражданско-правовая ответственность.*

**V.V. Kozlovskaya**

a postgraduate student of Belarusian State University

e-mail: vioguk@yandex.ru



## CONDITIONS OF CIVIL LIABILITY OF PROVIDERS OF ONLINE SERVICES FOR THE VIOLATION OF THE RIGHTS TO INDUSTRIAL PROPERTY OBJECTS USED ON THE INTERNET

*The article considers the problem of liability of providers of Internet services throughout the possibility of application of civil liability legislation measures by the government of the Republic of Belarus. Providers of the Republic of Belarus are not responsible for the actions of Network users. To improve legislation can be a useful experience of European Union countries on regulation of relations in the field of information using on the Internet.*

*Key words: Internet, provider, civil liability.*

Особенностью гражданских правоотношений, связанных с использованием объектов промышленной собственности в сети Интернет (далее – Интернет, Сеть), является множественность участников. В виртуальной среде, помимо правообладателя объекта промышленной собственности и лица, использующего такой объект, в эти правоотношения вовлечены поставщики интернет-услуг (далее – поставщики интернет-услуг, провайдеры), которые обеспечивают пользователям Сети техническую возможность размещать, хранить, передавать, получать информацию в Интернете. Если в результате

размещения информации в Интернете осуществляется нарушение прав на объекты промышленной собственности, возникает вопрос, следует ли привлекать к ответственности поставщика интернет-услуг? В настоящей публикации проблема ответственности поставщиков интернет-услуг рассматривается исключительно в ракурсе возможности применения к ним мер гражданско-правовой ответственности.

На основе анализа законодательства зарубежных стран в научной литературе выделяют три подхода к решению проблемы ответственности поставщиков интернет-услуг за действия

пользователей Сети, в рамках которых провайдеры: 1) несут ответственность за действия пользователей вне зависимости от наличия у них знаний о совершаемых действиях, т.е. независимо от вины (Китай, страны Ближнего Востока); 2) не несут ответственность за действия пользователей в том случае, если выполняют определенные условия, связанные с характером предоставления услуг и взаимодействием с субъектами информационного обмена и лицами, чьи права нарушаются действиями пользователей (страны Европейского Союза, Российская Федерация); 3) не отвечают за действия пользователей [1, с. 19]. В законодательстве Республики Беларусь применяется третий подход.

Как известно из теории гражданского права, основанием гражданско-правовой ответственности является гражданское правонарушение, а условиями, необходимыми для привлечения к такой ответственности, как правило, – противоправное поведение и вина должника. Для наступления ответственности в форме убытков необходимо также наличие убытков и причинно-следственной связи между противоправным поведением и причинением убытков.

Гражданский кодекс Республики Беларусь (далее – ГК), иные нормативные правовые акты, регламентирующие рассматриваемые отношения, не содержат специальных норм, которые предусматривали бы привлечение провайдеров к ответственности за действия лиц, незаконно использующих объекты промышленной собственности в Интернете. Ответственными за такое правонарушение признаются пользователи Сети, чьими действиями и по вине которых осуществляется использование объектов промышленной собственности в Интернете. Так, согласно п. 12 Указа Президента Республики Беларусь № 60 от 1 февраля 2010 г. «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» (далее – Указ) «ответственность за содержание информации, размещаемой (передаваемой) в национальном сегменте сети Интернет, несут лица, разместившие (передавшие) эту информацию...». Согласно примечанию к п. 3 Указа *поставщиками интернет-услуг* признаются юридические лица или индивидуальные предприниматели, оказывающие интернет-услуги, а именно «услуги по обеспечению доступа юридических и физических лиц к сети Интернет и (или) размещению в данной сети информации, её передаче, хранению, модификации». На основе анализа содержания указанных норм невозможно дать однозначный ответ, относятся ли поставщики интернет-услуг к катего-

рии лиц, размещающих (передающих) информацию в Сети, в том числе ту, которая может нарушить права на объекты промышленной собственности. Но судебная практика рассмотрения в Республике Беларусь споров, связанных с нарушением прав на объекты промышленной собственности в Сети, не знает случаев привлечения провайдеров к ответственности за подобные действия.

Тем не менее известно, что поставщики интернет-услуг имеют «организационно-техническую возможность в любой момент времени воздействовать на информационные общественные отношения своих пользователей» [1, с. 18], например прекратить размещение или доступ к информации, нарушающей права третьих лиц; информировать правообладателей объектов исключительных прав о содержании передаваемой информации, нарушающей права на эти объекты. Очевидно, что у провайдеров есть возможность предотвратить (прекратить) правонарушение, реализуя которую они могут способствовать эффективной защите прав, нарушенных путем использования объектов промышленной собственности в сети Интернет. Полагаем, поставщики интернет-услуг не должны оставаться «безучастными» к проблеме нарушения прав на объекты промышленной собственности в Интернете.

В связи с вышеизложенным полагаем, что для совершенствования законодательства Беларуси в сфере ответственности за содержание информации, размещаемой в Интернете, может быть полезен опыт стран Европейского Союза (далее – ЕС) по регулированию отношений в сфере использования информации в Интернете. Раздел 4 Директивы ЕС от 8 июня 2000 г. № 2000/31/ЕС «О некоторых правовых аспектах услуг информационного общества» содержит нормы, предусматривающие освобождение поставщика интернет-услуг от ответственности за передачу и хранение информации, размещаемой пользователями Сети, если одновременно соблюдаются следующие условия, а именно: провайдер не выбирает содержание передаваемой информации и её получателя; не влияет на содержание информации; хранит информацию только в пределах времени, определяемого техническими стандартами; в случае заявления правообладателя о нарушении его прав провайдер предпринимает оперативные действия по устранению или прекращению доступа к информации, нарушающей права.

В отличие от Беларуси в Российской Федерации на законодательном уровне предприни-

маются меры по надлежащему (в соответствии с мировым опытом) правовому регулированию отношений, складывающихся между поставщиками интернет-услуг, пользователями Сети и правообладателями объектов интеллектуальной (промышленной) собственности. В частности, это выразилось в новеллизации соответствующих норм Гражданского кодекса Российской Федерации. Изменения, внесенные в часть IV Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 1253.1), предусматривают возможность привлечения провайдера («информационного посредника») к ответственности при наличии вины

в нарушении интеллектуальных прав, произошедшем в результате передачи, размещения в Интернете информации, а также условия освобождения от такой ответственности.

Очевидно, что в настоящее время действующее законодательство Беларуси, регулирующее отношения в рассматриваемой сфере, не соответствует общемировым тенденциям. Субъектам нормотворчества в Республике Беларусь необходимо добросовестно изучать международный опыт и претворять его в законодательстве, доктрине и практике.

### *Литература*

1. Наумов В. Право и Интернет. Очерки теории и практики. М.: Книжный дом «Университет», 2002. 432 с.

УДК 347.1

*М.Н. Семякин, доктор юрид. наук, профессор  
Уральский юридический институт МВД России  
e-mail: urmvd@mail.ru*

## ЦИВИЛИСТИЧЕСКОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА

*В статье рассматривается теоретическая и методологическая проблема соотношения, а также влияния цивилистического правове­дения на юридическую практику.*

*Ключевые слова: гражданское право, цивилистическое правове­дение, юридическая практика.*

*M.N. Semjakin, Ph.D. (Doctor of Juridical Sciences), professor  
Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation  
e-mail: urmvd@mail.ru*



## CIVIL LAW AND LEGAL PRACTICE

*The article considers theoretical and methodological problems of correlation and impact of civil law on legal practice.*

*Key words: civil law, civil science, legal practice.*

Цивилистическое правосознание традиционно испытывает особый пиетет к одноименной юридической практике как смыслообразующему основанию в контексте преобладающего для цивилистического мышления юридического позитивизма. На более высоком – философском – уровне практика рассматривалась, да и сейчас считается, по мнению ряда философов и правоведов, основным критерием истины [5, с. 21; 8, с. 171].

В цивилистической литературе широкое распространение получила мысль как методологическая идея о практической направленности цивилистической науки. Так, известный цивилист советского периода О.А. Красавчиков писал: «Потребности практики... имеют решающее значение для развития всех наук, их отдельных теорий. Практика служит **критерием истинности научного познания** (выделено автором) и целью его» [4, с. 210].

Известный дореволюционный цивилист Г.Ф. Шершеневич обращал внимание на то, что теория гражданского права должна заниматься не раскрытием законов в области гражданско-правовой жизни, а историко-догматическим изучением отдельных вопросов действующего права, т.е. цивилистическая теория должна служить потребностям действительной жизни,

юридического «быта». «Работы по юридической догматике, – подчеркивал ученый, – предполагают непременно возможность применения их результатов к жизни, в противном случае догматика имеет так же мало основания для своего существования, как и лишены возможности применения медицина или механика» [9, с. 80].

С.С. Алексеев, говоря о предмете науки гражданского права, отмечал: «Наука гражданского права является *догматической* отраслью знаний – наукой, осваивающей *догму права* (курсив автора) ..., то есть действующие юридические нормы, правоотношения, меры защиты и другие элементы гражданско-правовой материи. Главное здесь – это толкование юридических норм, определение их точного содержания и правовой природы, правовых особенностей, взаимосвязи с другими нормами и объективированными элементами гражданско-правового регулирования» [3, с. 38]. В другом случае названный автор, характеризуя юридический позитивизм, говорил о «специальной отрасли знаний, имеющей преимущественно технико-прикладной характер» [1, с. 20].

Известные цивилисты М.И. Брагинский и В.В. Витрянский в конце 90-х гг. отмечали, что «в науке гражданского права наблюдается некий качественный застой: издается огромное коли-

чество книг и брошюр, публикуется множество статей в юридических журналах, но их смысл и содержание, за редким исключением, сводится к комментированию отдельных законоположений и судебной практики» [2, с. 5].

В связи с этим надо заметить, что и в последнее время цивилистическая наука, «за редким исключением», также в основном уходит от фундаментальной научной проблематики и сосредоточивается, главным образом, на прикладных разработках и разного рода «комментариях» и «разъяснениях» «отдельных законоположений и судебной практики».

Некоторые ученые-правоведы, говоря о связи научной теории с юридической практикой, высказывали и более радикальные суждения. Так, В.И. Леушин в связи с этим сделал вывод о том, что «теория становится научной только тогда, когда высказанные на её основе гипотетические предположения оправдываются на практике» [5, 118]. И в заключение этой мысли: «Исследования, не имеющие практической ценности, нельзя считать научными» [там же].

По мысли Ю.Б. Фогельсона, «для правовой теории достаточно решать задачи, встающие перед судом». Правда, автор, оговаривая эту мысль, замечает, что основную задачу правовой теории нельзя сводить к «предсказанию судебных решений». Вместе с тем это обстоятельство не помешало названному правоведа сделать вывод о том, что «правовые теории, не позволяющие решать проблемы в суде, никому не нужны»; «правовая теория должна быть ориентирована на решение проблем, возникающих в суде» [8, с. 178].

Все вышеприведённые позиции авторов, так или иначе связывающие цивилистическую науку, правовую теорию с юридической практикой, как представляется, имеют право на существование, поскольку любая наука как определённая область специфических знаний, безусловно, прямо или опосредованно должна учитывать потребности практики. Однако понимание смысла и назначения цивилистической науки, её критериев только в рамках и относительно целей и задач юридической практики, думается, является слишком упрощённым представлением проблемы соотношения указанных явлений и, следовательно, не раскрывающим в необходимой мере её сущности.

Разработка различных форм «институциональной» организации современной цивилистической науки, сориентированных на потребности тех или иных цивилистических практик, отнюдь не означает, что смыслы всего цивилисти-

ческого познания «замыкаются» только в сфере практической реализации, а научные исследования могут называться таковыми и имеют ценность только при неперемennom условии прямой их связи с практикой, практической значимости. Такое, по сути, «инструментальное» понимание цивилистической науки вряд ли соответствует её сути и недооценивает её роль и значение как органического элемента культуры, образования, важного фактора формирования правосознания, частноправовой политики, нравственного климата в обществе и т.д.

Принципиально важным здесь представляется подход, касающийся соотношения цивилистической теории и практики, главным образом, не с «инструментальных» позиций, а в методологическом контексте. Цивилистическое правоведе и практика, безусловно, теснейшим образом взаимосвязаны. С одной стороны, цивилистическая практика непосредственно сталкивается с различного рода проблемными ситуациями, накапливает необходимую информацию о них, обозначает «жизненные» проблемы и т.д., что стимулирует теоретическое познание к их научному осмыслению, объяснению, формулированию вытекающих отсюда выводов и рекомендаций. Так, именно практический опыт применения норм Гражданского кодекса РФ и иных законов выявил, что в целом цивилистические конструкции и основные нормативные положения, выработанные в 90-е годы при переходе к рыночным условиям хозяйствования, оправдали себя. Вместе с тем практика применения гражданского законодательства в указанный период выявила многие недостатки и несовершенства различных гражданско-правовых норм и институтов, потребность в новых цивилистических конструкциях и т.д., что подвигло цивилистическую мысль к разработке Концепции по совершенствованию гражданского законодательства. Примечательна в этом отношении мысль, высказанная К. Поппером, который справедливо заметил, что практика не враг теоретического знания, а «наиболее значимый стимул к нему» [6, с. 28].

С другой стороны, цивилистическая теория, развивая и конкретизируя на базе правоприменительной «эмпирии» своё собственное содержание, открывает новые «горизонты» познания самой цивилистической практики, ориентирует и направляет её в поисках новых форм правоприменения, способствует совершенствованию её методов и средств. Так, в своё время В.К. Райхер, исходя из потребностей практики, разработал и теоретически обосновал различные

конструкции видов неустойки за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданско-правовых обязательств, что затем было воспринято законодателем и получило реализацию и в цивилистической правоприменительной практике. Аналогично в цивилистической теории обоснована идея о том, что юридическая квалификация обстоятельства как «непреодолимой силы» возможна при наличии одновременно двух признаков: чрезвычайности и непредотвратимости

явления, что получило отражение в одном из постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ [7].

В настоящее время цивилистическая доктрина разработала и предложила ряд концептуальных новелл – новая модель (вид) гражданских правоотношений корпоративного характера, новая классификация юридических лиц и т.д., что последовательно находит отражение в гражданском законодательстве.

### *Литература*

1. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001.
2. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: общие положения. М., 1998.
3. Гражданское право: учебник / под общ. ред. С.А. Степанова. М., 2010. Т. 1.
4. Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права: избр. тр.: в 2 т. М., 2005. Т. 1.
5. Леушин В.И. Юридическая практика в системе социалистических общественных отношений. Красноярск, 1987.
6. Поппер К. Логика и рост научного знания. М., 1983.
7. Постановление Президиума ВАС РФ от 21.06.2012 № 3352/12 по делу № А-25926/2011-13-230 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 10.
8. Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001.
9. Шершеневич Г.Ф. Наука гражданского права в России. М., 2003.

УДК 328.185

**А.А. Чесноков**, канд. юрид. наук

Барнаульский юридический институт МВД России

e-mail: chesnokovaa@mail.ru;

**О.В. Чеснокова**

Следственное управление Следственного комитета РФ по Алтайскому краю

## К ПРОБЛЕМЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

*В статье рассматривается проблема выбора критериев оценки государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, современное состояние национальной правовой системы, социальные, экономические, правовые факторы коррупции, пути повышения действенности работы правоохранительных органов в указанной сфере. Предлагается оценивать антикоррупционную политику по пяти блокам: степень выполнения поставленных задач; экономичность; правомерность деятельности; достигнутый уровень свободного и равного доступа организаций, граждан к тем или иным благам; оценка результатов проделанной работы непосредственно населением.*

*Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, эффективность, демократизм, транспарентность.*

**A.A. Chesnokov**, Ph.D. (Candidate of Juridical Sciences), assistant-professor

Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia

e-mail: chesnokovaa@mail.ru;

**O.V. Chesnokova**

Investigative Department of the Investigative Committee of the Russian Federation in Altai Territory



## TO THE PROBLEM OF EFFICIENCY OF ANTI-CORRUPTION LEGAL POLICY OF RUSSIA

*The problem of a choice of assessment criteria of state policy in area of anticorruption efforts, current condition of the national legal system, social, economic, legal factors of corruption, ways of improvement increase of effectiveness in law enforcement agencies work in this area are considered in the article. It is offered to estimate the anticorruption policy on five blocks: a degree of performance of tasks in view; profitability; legitimacy of activity; archived level of free and equal access of organizations, citizens to any given welfare; an efficiency rating of the done work directly by population.*

*Key words: corruption, anticorruption policy, efficiency, democratism, transparency.*

Построение демократического правового государства требует создания адекватной системы органов государственной власти и соответствующей ей целостной системы государственной службы, обеспечивающих реализацию функций государства и развитие гражданского общества. Вместе с тем в реальности не все так гладко, и среди разрушительных процессов в России коррупция занимает одно из первых мест. Она превратилась в серьезную угрозу за-

конности и правам человека, подорвала доверие к властным структурам и престиж нашей страны в современном мире.

Проблема не нова, о ней говорили Сократ, Ф. Аквинский, Н. Макиавелли, еще пять с половиной столетий назад Иван IV (Грозный) ввел смертную казнь за чрезмерность во взятках [6, с. 111]. Особое внимание мирового сообщества она получила после Второй мировой войны. Так, за прошедшее время ООН приняло 17 анти-

коррупционных актов, Совет Европы – 16, Комиссия по борьбе с отмыванием денег – 13, Межпарламентская ассамблея СНГ в период 1992-2013 гг. – 4 модельных закона: о борьбе с коррупцией, о борьбе с организованной преступностью, о противодействии отмыванию незаконных доходов, об основах законодательства по антикоррупционной политике.

В Российской Федерации, соответственно, принимаются принципиальные шаги в этом направлении: подписана и ратифицирована Конвенция ООН против коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, принят пакет антикоррупционных законов, сформулированы антикоррупционные стандарты, вновь создан Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, активизировалась деятельность правоохранительных органов. Так, за первый квартал 2014 г. выявлено почти 19 тыс. деяний коррупционной направленности (на 18% больше, чем в аналогичном периоде прошлого года), из них 4,3 тыс. фактов взяточничества (+8,1%) [7]. Согласно данным международной неправительственной организации «Трансперенси Интернешнл», Россия в 2010 г. занимала 154 место по масштабам коррупции, в 2011 г. – 143, в 2012 г. – 133, в 2013 г. – 127 [5].

С другой стороны, по оценке национального антикоррупционного комитета, за 2007-2011 гг. объем коррупционных доходов увеличился в два раза – до 300 млрд долларов, причем 70% россиян так или иначе пользовались возможностью решать свои проблемы с помощью взятки [3, с. 5]. Данные получаются весьма противоречивые, тем более что методики анализа не афишируются.

Однако следует отметить, что такое самостоятельное направление правовой политики государства, как борьба с коррупцией, выделено относительно недавно. Поэтому формы, методы, инструменты ее реализации еще находятся в стадии формирования.

Но существенным моментом повышения эффективности государственной политики в сфере борьбы с коррупцией является создание надлежащей методики ее определения. Нельзя забывать, что эффективность, как содержательная сторона любой социальной деятельности, не будучи соотнесена с конкретными правовыми, организационными, общественными критериями, теряет свою практическую значимость.

Вместе с тем очевидно, что борьба с коррупцией имеет и множество специфических черт, которые также должны быть учтены. Следует

также учитывать многогранность исследуемого явления. Так, системный анализ Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [2] дает нам следующие направления противодействия коррупции:

1) профилактику коррупции, включающую:

а) антикоррупционный анализ законодательства и его совершенствование;

б) совершенствование кадровой политики государства, методик подбора, обучения, воспитания должностных лиц, контроля за их деятельностью, социальной защищенности должностных лиц;

в) выявление и устранение условий и факторов, способствующих совершению преступлений коррупционной направленности;

г) формирование правовой культуры общества, создание атмосферы нетерпимости к коррупционному поведению;

д) содействие развитию институтов парламентского и общественного контроля;

2) борьбу с коррупцией, включающую:

а) выявление, пресечение, расследование коррупционных правонарушений;

б) привлечение виновных к ответственности;

в) создание условий, максимально ограничивающих возможность пользоваться результатами преступной деятельности;

3) ликвидацию или минимизацию последствий коррупции, включающую:

а) возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями;

б) создание эффективных механизмов защиты прав граждан и организаций, нарушенных коррупционными деяниями;

в) повышение доверия граждан к государству и его должностным лицам.

Очевидно, что указанные направления тесно взаимосвязаны и могут быть реализованы лишь комплексно, как система, единый механизм, включающий нормативную, институциональную, деятельную (динамическую) составляющие. Поэтому критерии оценки эффективности реализации антикоррупционной политики должны быть связаны как с суммой результатов деятельности по выбранным направлениям конкретных государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, организаций, так и с общим социальным воздействием этого механизма.

Следует отметить, что любая деятельность, затрагивающая права личности, получает как юридическую, так и социальную оценку, которая составляет внешнее выражение ее эффективности. Поэтому представляется, что для эф-

фактивной деятельности любого социального механизма необходима также *осознанная* общественная потребность в его существовании. Данная потребность определяется уровнем правовой культуры и правосознания населения, общими условиями его жизни. Здесь очень важна обратная связь с обществом, способность быстрого реагирования на его нужды, гибкость и возможность учета не только правовых, но и моральных требований.

Так, сегодня у средних и крупных экономических субъектов двойственное отношение к коррупции. Если она иницируется чиновниками – это плохо для бизнеса. Другой вариант – когда она иницируется бизнесменами для решения их проблем или получения конкурентного преимущества. Здесь ситуация воспринимается как удобная, да и коренное изменение существующей системы влечет некоторую нестабильность, что также плохо для бизнеса. Так, ни для кого не секрет, как осуществляется уход от налогов, таможенных платежей, в ряде случаев – ответственности; получение наиболее доходных контрактов, рынков сбыта, осуществление рейдерских захватов и т.д. Многие иностранные фирмы, осуществляющие экономическую деятельность в Российской Федерации, уже изначально вкладывают в себестоимость продукта так называемые «откаты».

Размеры их впечатляют. Конечно, официальные данные найти сложно, но стоит привести некоторые цифры, опубликованные на сайте ВАС РФ [1]. Так, за место в партийном списке названа сумма 2-5 млн долларов США, за получение государственного заказа – 20% от суммы проекта, за снижение государственной пошлины – 30-50% суммы выгоды, за списание недоимки – 30-50% суммы недоимки, за получение гранта – 20-30% его суммы и т.п. Разумеется, платит за это конечный потребитель. Поэтому можно отметить, что в краткосрочной перспективе борьба с коррупцией многим хозяйствующим субъектам невыгодна, тогда как в долгосрочном плане – выгода несомненна. Кроме того, в свете развивающегося экономического кризиса поддержка бизнеса приобретает особое значение. И здесь необходимо, прежде всего, коренное изменение сложившегося в обществе отношения, иначе можно натолкнуться на известное сопротивление реформам.

Каждый из рассмотренных выше подходов затрагивает те или иные стороны оценки эффективности государственно-правовых явлений, вместе с тем нам необходимо на основе их интеграции выявить признаки, наиболее адекватные

для системы борьбы с коррупцией. Среди них мы выделили пять блоков [8, с. 155-171]:

1. Степень выполнения поставленных задач. Здесь можно указать на соотношение между планируемым и достигнутым положением в данной сфере. Наиболее удачным средством ее определения представляется метод экспертных оценок.

2. Экономичность. Ограниченность материальных ресурсов государственных органов приводит к необходимости достижения максимального результата при минимально возможных затратах сил и средств. Поэтому соотношение результат/затраты также является существенной характеристикой антикоррупционной деятельности государства.

3. Правомерность деятельности. Понятие законности является базовым для борьбы с коррупцией. И тем более недопустимы прямые нарушения прав граждан и организаций, нивелирующие все положительные достижения в данной сфере. Правовые и организационные инструменты борьбы с коррупцией должны отвечать важнейшим принципам, сформулированным в ст. 3 ФЗ «О противодействии коррупции», а именно: приоритет прав и свобод человека и гражданина, их защита; законность; публичность, прозрачность деятельности органов власти; неотвратимость ответственности; комплексное использование политических, экономических, правовых, социальных и иных мер; приоритет профилактики; всемерное сотрудничество с международными организациями, институтами гражданского общества, физическими лицами.

4. Достигнутый уровень свободного и равного доступа организаций, граждан к тем или иным благам, наличие реально действующих механизмов защиты их прав, внимание должностных лиц к их проблемам. Данный критерий тесно связан с целями антикоррупционной политики и ее экономичностью, вместе с тем именно он определяет возможность существования внешней среды коррупции, которая всегда связана с нарушением законного равенства (статуса) субъектов права, с самыми негативными проявлениями бюрократии.

5. Оценка результатов проделанной работы непосредственно населением, которая во многом характеризует ее демократичность. Именно через восприятие населением антикоррупционная деятельность обретает свою социальную ценность и назначение. Отношение граждан можно определить посредством проведения различных опросов, анкетирования.

Здесь же можно указать на степень вовлеченности институтов гражданского общества, оказываемая ими поддержка антикоррупционной программе. Причем это должны быть не «карманные» общественные советы, а реальные объединения граждан, заинтересованных в защите своих прав и независимые СМИ.

Относительно исследования его элементов существуют также специфические критерии, детально разработанные в ведомственном законодательстве и вполне применимые в вопросах борьбы с коррупцией. Но и здесь есть множество проблемных моментов, которые требуют разрешения.

Так, при анализе количества выявленных и раскрытых коррупционных правонарушений часто упускается криминогенная обстановка. Здесь действует принцип «идеальная машина – когда машины нет», оптимальный показатель борьбы с коррупцией – когда выявлять и бороться не с чем. С другой стороны, действует антикоррупционный механизм достаточно односторонне, выборочно. Почему-то абсолютное большинство выявленных нарушений касается низовой коррупции. Конечно, уголовному преследованию подвергаются и губернаторы, и мэры, но чаще в порядке разовых акций. И, в

большинстве своем, выявляется лишь самое низовое звено коррупционной пирамиды. Поэтому одним из критериев оценки антикоррупционной деятельности также может стать соотношение выявленных правонарушений в «высших» и «низших» эшелонах власти.

Таким образом, измерение эффективности сегодня выступает важным элементом социального управления, создания действенной обратной связи, а анализ любого воздействия на общественные отношения будет неполным, если не учитывается вся совокупность его политических, правовых, экономических, моральных и организационных последствий, что предполагает комплексное, системное изучение феномена эффективности антикоррупционной политики.

Это позволит выделить наиболее действенные формы, методы и средства антикоррупционной политики с целью их дальнейшего совершенствования и отказа от нецелесообразных; усовершенствовать правовую базу; разграничить компетенцию и функции государственных органов; выявить методы и средства создания режима прозрачности государственного аппарата, вовлечения граждан в антикоррупционную борьбу, создания атмосферы нетерпимости к должностным преступлениям и т.п.

### *Литература*

1. Иванова Е. Взятки откатились // Ведомости. 2008. 6 февр. № 21 (2043). URL: [http://www.rapsinews.ru/anticorruption\\_news.html](http://www.rapsinews.ru/anticorruption_news.html) (дата обращения: 04.05.2014).
2. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2008. 29 дек. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
3. Парламентская газета. 2012. 13 июля.
4. Расширенное заседание коллегии Генпрокуратуры // Официальный сайт Президента России. URL: <http://президент.рф/news/17631> (дата обращения: 04.05.2014).
5. РФ заняла 127-е место в рейтинге коррупции Transparency International // РАПСИ. URL: [http://www.rapsinews.ru/anticorruption\\_news.html](http://www.rapsinews.ru/anticorruption_news.html) (дата обращения: 04.05.2014).
6. Сидоров А.И. Коррупция: и диагноз, и приговор // Социс. 2008. № 2.
7. Статистические сведения о результатах разрешения заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях в органах внутренних дел // Официальный сайт МВД РФ. URL: <http://www.mvd.ru/> (дата обращения: 04.05.2014).
8. Чесноков А.А. Государственный механизм защиты прав личности: история, теория, практика: монография. Барнаул: БЮИ МВД России, 2010. 178 с.

---

---

## 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 отчеты, создания обоснованных взаимосвязей объектов произведений науки, литературы и искусства с персональными данными и т.п.

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

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

---

---

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Реквизиты Сторон

#### Издатель

#### Автор

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

656038 г. Барнаул, ул. Чкалова, 49

ФИО

Адрес

Паспортные данные

Дата рождения

**НАЧАЛЬНИК**

\_\_\_\_\_ / А.А. Андреев /

м.п.

\_\_\_\_\_ /

/