



РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

EDITORIAL BOARD

В.Л. Кубышко,

кандидат педагогических наук

И.А. Калинин,

кандидат педагогических наук

Н.В. Румянцев,

доктор юридических наук

С.С. Жевлакович,

кандидат социологических наук,

доцент,

Заслуженный работник

Высшей школы РФ

К.К. Гасанов,

доктор юридических наук,

профессор

А.В. Ендольцева,

доктор юридических наук,

профессор

В.О. Лучин,

доктор юридических наук,

профессор,

Заслуженный деятель науки РФ,

Заслуженный юрист РФ

С.С. Маилян,

доктор юридических наук,

профессор,

Заслуженный юрист РФ

А.Л. Миронов,

кандидат юридических наук,

доцент

Ю.А. Цыпкин,

доктор экономических наук,

профессор

Н.Д. Эриашвили,

кандидат исторических наук,

кандидат юридических наук,

доктор экономических наук,

профессор,

лауреат премии Правительства РФ

в области науки и техники

V.L. Kubyshko,

candidate of pedagogical sciences

I.A. Kalinichenko,

candidate of pedagogical sciences

N.V. Rumyantsev,

doctor of legal sciences

S.S. Zhevlakovich,

candidate of sociological sciences,

associate professor,

Honored worker

of higher school of Russia

K.K. Gasanov,

doctor of legal sciences,

professor

A.V. Endoltseva,

doctor of legal sciences,

professor

V.O. Luchin,

doctor of legal sciences,

professor,

Honored worker of science of Russia,

Honored lawyer of Russia

S.S. Mailyan,

doctor of legal sciences,

professor,

Honored lawyer of Russia

A.L. Mironov,

candidate of legal sciences,

associate professor

Yu.A. Tsypkin,

doctor of economic sciences,

professor

N.D. Eriashvili,

candidate of historical sciences,

candidate of legal sciences,

doctor of economic sciences,

professor,

winner of an Award of the Government of

Russia in the field of science and technology



РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

EDITORIAL COUNCIL

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

С.В. Алексеев,

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, Почетный работник науки и техники РФ, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Ю.М. Антонян,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, ВНИИ МВД РФ

А.В. Барков,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Московской академии экономики и права

А.Р. Белкин,

доктор юридических наук, профессор, профессор Московского государственного университета приборостроения и информатики, академик РАЕН

Е.В. Богданов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова

Л.Д. Гаухман,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

О.Д. Жук,

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник прокуратуры РФ, декан юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры РФ, академик РАЕН

О.Ю. Ильина,

доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского права Тверского государственного университета

Н.Г. Кадников,

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Р.А. Каламкарян,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

В.П. Камышанский,

доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего образования РФ, заведующий кафедрой гражданского права Кубанского государственного аграрного университета

И.Б. Кардашова,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ

Н.А. Колоколов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры судебной власти и организации правосудия Национального исследовательского университета Высшей школы экономики, судья Верховного Суда РФ (в отставке)

LEGAL SCIENCES

S.V. Alekseev,

doctor of legal sciences, professor, Honorary worker of higher professional education of Russia, Honorary worker of science and technology of Russia, professor of Kutafin Moscow State Law University

Yu.M. Antonyan,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of science of Russia, All-Union Research Institute of MIA of Russia

A.V. Barkov,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of civil law of Moscow Academy of Economics and Law

A.R. Belkin,

doctor of legal sciences, professor, professor of Moscow State University of instrument engineering and informatics, member of RANS

E.V. Bogdanov,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of civil law and procedure of Plekhanov Russian University of Economics

L.D. Gaukhan,

doctor of legal sciences, professor, Honored worker of science of Russia, professor of Department of criminal law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

O.D. Zhuk,

doctor of legal sciences, professor, Honorary prosecutor of Russia, dean of law faculty of Academy of the Prosecutor General of Russia, member of RANS

O.Yu. Ilyina,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of civil law of Tver State University

N.G. Kadnikov,

doctor of legal sciences, professor, head of Department of criminal law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

R.A. Kalamkaryan,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of human rights and international law of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

V.P. Kamyshanskiy,

doctor of legal sciences, professor, Honorary worker of higher education of Russia, head of Department of civil law of Kuban State Agrarian University

I.B. Kardashova,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of administrative and financial law of Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia

N.A. Kolokolov,

doctor of legal sciences, professor, professor of Department of judicial power and formation of justice of National research university of Higher School of Economics, judge of Supreme Court of Russia (resigned)

**И.И. Котляров,**

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры
прав человека и международного права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

С.Я. Лебедев,

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ, начальник кафедры
криминологии Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

А.Н. Левушкин,

доктор юридических наук, доцент кафедры гражданского
права и процесса юридического факультета Ульяновского
государственного университета

Н.П. Майлис,

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ,
Заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры
оружиеведения и трасологии Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

В.П. Малахов,

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор
кафедры теории государства и права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Г.Б. Мирзоев,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист
РФ, ректор Российской академии адвокатуры и нотариата

Н.В. Михайлова,

доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор
кафедры истории государства и права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Р.С. Мулукаев,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры
государственно-правовых дисциплин Академии управления
МВД России, Заслуженный деятель науки РФ, академик РАЕН

А.М. Осавельюк,

доктор юридических наук, профессор, заведующий
кафедрой конституционного, административного и
финансового права Европейского института Justo

А.С. Прудников,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный
юрист РФ, Ученый секретарь Ученого совета Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

А.В. Симоненко,

доктор юридических наук, профессор, начальник
Краснодарского университета МВД России

Л.В. Туманова,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный
юрист РФ, декан юридического факультета Тверского
государственного университета

Е.Н. Хазов,

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры
конституционного и муниципального права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

О.В. Химичева,

доктор юридических наук, профессор, начальник
кафедры уголовного процесса Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

I.I. Kotlyarov,

doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia, professor of Department
of human rights and international law of Moscow
University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

S.Ya. Lebedev,

doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia, head of Department
of criminology of Moscow University
of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

A.N. Levushkin,

doctor of legal sciences, associate professor of
Department of civil law of law faculty
of Ulyanovsk State University

N.P. Maylis,

doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia,
Honored worker of science of Russia, professor
of Department of weaponology and trasology of Moscow
University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

V.P. Malakhov,

doctor of legal sciences, professor,
Honored worker of higher school of Russia, professor
of Department of theory of state and law of Moscow
University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

G.B. Mirzoev,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia,
rector of Russian Academy of advocacy and notary

N.V. Mikhaylova,

doctor of legal sciences, professor,
Honored worker of higher school of Russia, professor
of Department of history of state and law of Moscow
University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

R.S. Mulukaev,

doctor of legal sciences, professor, professor of department of state
and legal disciplines of Administration Academy of MIA of Russia,
Honored worker of science of Russia, member of RANS

A.M. Osavelyuk,

doctor of legal sciences, professor, head
of Department of constitutional, administrative
and financial law of European Institute JUSTO

A.S. Prudnikov,

doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia,
Scientific Secretary of Scientific Council of Moscow
University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

A.V. Simonenko,

doctor of legal sciences, professor, chief
of Krasnodar University of MIA of Russia

L.V. Tumanova,

doctor of legal sciences, professor,
Honored lawyer of Russia, dean of law faculty
of Tver State University

E.N. Khazov,

doctor of legal sciences, professor, head of Department
of constitutional law of Moscow University of MIA
of Russia name V.Ya. Kikot

O.V. Khimicheva,

doctor of legal sciences, professor, head
of Department of criminal procedure of Moscow
University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot



Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

А.П. Шергин,
доктор юридических наук, профессор, профессор ВНИИ МВД России, Заслуженный деятель науки РФ

N.M. Chepurnova,
doctor of legal sciences, professor, Honored lawyer of Russia, professor of Department of state and legal disciplines of Institute of state service and management of Russian Presidential Academy of national economy and public administration

A.P. Shergin,
doctor of legal sciences, professor, professor of All-Union Research Institute of MIA of Russia, Honored worker of science of Russia

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Ю.Т. Ахвледиани,
доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры страхования Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, академик РАЕН

Р.П. Булыга,
доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой аудита и контроля Финансового университета при Правительстве РФ

Л.П. Дашков,
доктор экономических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы РФ, профессор кафедры коммерции и технологии торговли Российского университета кооперации, академик РАЕН

Р.В. Илюхина,
доктор экономических наук, профессор, профессор Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Г.М. Казиахмедов,
доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономической безопасности и экономики Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

В.Г. Когденко,
доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента НИЯУ МИФИ

М.А. Комаров,
доктор экономических наук, профессор

А.А. Крылов,
доктор экономических наук, профессор, ВНИИ МВД России

Е.И. Кузнецова,
доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов и экономического анализа Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Н.П. Купрешенко,
доктор экономических наук, профессор, начальник кафедры экономической безопасности и экономики Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

И.А. Майбуров,
доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового и налогового менеджмента Уральского государственного технического университета

М.М. Максимцов,
доктор экономических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, заместитель заведующего кафедрой менеджмента Финансового университета при Правительстве РФ

ECONOMIC SCIENCES

Yu.T. Akhvlediani,
doctor of economic sciences, professor, professor of Department of insurance of Plekhanov Russian University of Economics, member of RANS

R.P. Bulyga,
doctor of economic sciences, professor, head of Department of audit and control of Financial University under the Government of Russia

L.P. Dashkov,
doctor of economic sciences, professor, Honored worker of higher school of Russia, professor of Department of commerce and technology of trade of Russian University of Cooperation, member of RANS

R.V. Ilyuhina,
doctor of economic sciences, professor, professor of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

G.M. Kaziahmedov,
doctor of economic sciences, professor, professor of Department of economic security and economics of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

V.G. Kogdenko,
doctor of economic sciences, professor, head of Department of financial management of NRNU MEPhI

M.A. Komarov,
doctor of economic sciences, professor

A.A. Krylov,
doctor of economic sciences, professor, All-Union Research Institute of MIA of Russia

E.I. Kuznetsova,
doctor of economic sciences, professor, professor of Department of finance and economic analysis of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

N.P. Kupreshchenko,
doctor of economic sciences, professor, head of Department of economic security and economics of Moscow University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

I.A. Maybuurov,
doctor of economic sciences, professor, head of Department of financial and tax management of Ural State Technical University

M.M. Maksimtsov,
doctor of economic sciences, professor, Honorary worker of higher professional education of Russia, deputy head of Department of management of Financial University under the Government of Russia



В.Б. Мантусов,
доктор экономических наук, профессор,
начальник Российской таможенной академии

В.С. Осипов,
доктор экономических наук, профессор,
заведующий сектором государственного управления
и государственного частного партнерства РАН

Г.Б. Поляк,
доктор экономических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ,
академик РАЕН

С.Г. Симагина,
доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры математических методов
в экономике Самарского государственного
аэрокосмического университета имени С.П. Королева

V.B. Mantusov,
doctor of economic sciences, professor,
chief of Russian Customs Academy

V.S. Osipov,
doctor of economic sciences, professor,
head of sector of state management
and state private partnership of RAS

G.B. Polyak,
doctor of economic sciences, professor,
Honored worker of science of Russia,
member of RANS

S.G. Simagina,
doctor of economic sciences, associate professor,
professor of Department of mathematical methods
in economics of Samara State Aerospace University
name S.P. Korolev

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

И.В. Грошев,
доктор психологических наук, доктор экономических наук,
профессор, Заслуженный деятель науки РФ, проректор
по научной работе Тамбовского государственного
университета имени Г.Р. Державина

Л.А. Казанцева,
доктор педагогических наук, профессор,
профессор кафедры педагогики Казанского
(Приволжского) федерального университета

А.Л. Ласкин,
доктор педагогических наук, доцент,
старший научный сотрудник Научно-исследовательского
института образования и науки

Ю.Ф. Подлипняк,
доктор педагогических наук, профессор, профессор
кафедры огневой подготовки Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

А.А. Реан,
доктор психологических наук, профессор, Заслуженный
деятель науки РФ, профессор кафедры юридической
психологии Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, член-корреспондент РАО

В.Ф. Родин,
доктор педагогических наук, профессор, профессор
кафедры юридической психологии Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

А.М. Столяренко,
доктор педагогических наук, доктор психологических
наук, профессор, Заслуженный работник высшей
школы РФ, профессор кафедры психологии,
педагогики и организации работы с кадрами
Академии управления МВД России

С.Н. Федотов,
доктор психологических наук, профессор,
начальник учебно-научного комплекса психологии
служебной деятельности Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

В.Л. Цветков,
доктор психологических наук, профессор, профессор
кафедры юридической психологии Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

PEDAGOGICAL SCIENCES PSYCHOLOGICAL SCIENCES

I.V. Groshev,
doctor of psychological sciences, doctor of economic sciences,
professor, Honored worker of science of Russia,
pro-rector on scientific work of Tambov State University
name G.R. Derzhavin

L.A. Kazantseva,
doctor of pedagogical sciences, professor,
professor of Department of pedagogics of Kazan
(Privolzhskiy) Federal University

A.L. Laskin,
doctor of pedagogical sciences, associate professor,
senior researcher of Research Institute
of education and science

Yu.F. Podlipnyak,
doctor of pedagogical sciences, professor, professor
of Department of weapons proficiency of Moscow
University of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

A.A. Rean,
doctor of psychological sciences, professor, Honored worker
of science of Russia, professor of Department of legal
psychology of Moscow University of MIA of Russia
name V.Ya. Kikot, corresponding member of RAE

V.F. Rodin,
doctor of pedagogical sciences, professor, professor
of Department of legal psychology of Moscow University
of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

A.M. Stolyarenko,
doctor of pedagogical sciences, doctor of psychological
sciences, professor, Honored worker of higher school
of Russia, professor of Department of psychology,
pedagogics and personnel management of Administration
Academy of MIA of Russia

S.N. Fedotov,
doctor of psychological sciences, professor,
head of training and scientific center of psychology
of work activity of Moscow University of MIA
of Russia name V.Ya. Kikot

V.L. Tsvetkov,
doctor of psychological sciences, professor, professor
of Department of legal psychology of Moscow University
of MIA of Russia name V.Ya. Kikot

УЧРЕДИТЕЛЬ:

**Московский университет
Министерства внутренних дел
Российской Федерации**
117437, Москва, ул. Академика
Волгина, д.12

*Начальник Московского
университета МВД России
генерал-майор полиции, кандидат
педагогических наук, доцент*
И.А. Калининченко

*Научный редактор,
ответственный за издание,
лауреат премии Правительства
РФ в области науки и техники,
доктор экономических наук,
кандидат юридических наук,
кандидат исторических наук,
профессор*

Н.Д. Эриашвили
E-mail: nodari@unity-dana.ru
Тел. 8 (499) 740-68-30

РЕДАКЦИЯ:

Главный редактор
А.Л. Миронов
*кандидат юридических наук,
доцент*

Редактор
И.И. Кубарь
кандидат юридических наук

Ответственный секретарь
Д.Е. Барикаева

*В подготовке номера
участвовали:*
**Л.С. Антоенко,
М.И. Никитин,
А.И. Антошина**

Верстка номера
Т.А. Гридчина

Журнал зарегистрирован
Министерством Российской
Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств
массовых коммуникаций

**Свидетельство о регистрации
№ 77-14723**
**Индекс по каталогу Агентства
«Роспечать» – 84629**

*Подписано в печать 20.05.2015 г.
Цена договорная*

Адрес редакции:
**109028, Москва,
Малый Ивановский пер., д. 2**
Тел. 628-57-16
E-mail:
vestnik.mosu.mvd@mail.ru

ВЕСТНИК**МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ**Содержание  № 5 • 2015**ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

ГРИШИН А.А. Великая Отечественная война и ее фальсификаторы.....	10
КОТЛЯРОВ И.И. 70 лет Великой Победы: международно-правовая оценка военных действий германских войск в годы Великой Отечественной войны (1941–1945).....	13
МАЮРОВ Н.П. Служебная дисциплина в милиции в годы Великой Отечественной войны: состояние и меры по ее укреплению.....	21
КАРГАПОЛЬЦЕВА Н.И. Согласительные процедуры как эффективный способ разрешения разногласий в деятельности органов государственной власти.....	26
КОВАЛЕНКО А.Ю. К вопросу о признании комплексных отраслей права.....	29
РОМАНОВ В.В. Надзор за морально-политическим состоянием жителей губерний со стороны местных подразделений Корпуса жандармов в 1826–1860 гг.....	31
СЕЛЛИФОНОВ А.А. Поведение и правовое средство.....	35
ЧИХЛАДЗЕ Л.Т. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации.....	39
АБАЗОВ А.С. Генезис избирательной системы Республики Кыргызстан как государства – участника СНГ в постсоветский период.....	46
АКИМОВА С.А. Современные тенденции развития избирательного права в Российской Федерации.....	51
БЕЗРУКОВ А.В. Законодательная власть в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка в России.....	54
КОНДРАТ Е.Н. Принцип добросовестности в Гражданском кодексе РФ: от толкования к законодательному закреплению.....	58
ЩЕРБАЧЕВА Л.В. Тенденции развития системы правовой защиты интеллектуальной собственности.....	63
БОЙЦОВА Ж.А. К вопросу об уголовной ответственности за подделку, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков по законодательству ряда европейских стран.....	65
ГАРИПОВ Т.И. Уголовная ответственность за злостное невыполнение законных требований суда, прокурора, следователя и дознавателя.....	69
КУРСАЕВ А.В. Предупреждение неосторожных преступлений и меры уголовной репрессии.....	72
ЛЕВЧЕНКО П.И. Проблемы унификации квалифицирующих признаков подкупа в частной и публичной сферах.....	76
НУЖДИН А.А. Характеристика личностных свойств осужденного, совершившего побег из исправительного учреждения.....	78
СЕМОЧКИНА А.А. Нетрадиционная преступность несовершеннолетних в Российской Федерации. Ритуал как объект криминологического исследования.....	80
СУЛЕЙМАНОВ С.М. Понятие преступлений, совершаемых на потребительском рынке, и их место среди других преступлений в сфере экономики.....	83
ШАМАТУЛЬСКИЙ И.А. Психическое расстройство и заболевание наркоманией либо токсикоманией как признаки тяжкого вреда здоровью по уголовному законодательству Российской Федерации и Республики Беларусь.....	88
ГЕРАСИМОВА В.А. Дознание в сокращенной форме: новелла Российского законодателя или возвращение к старым истокам?.....	92
ОЛИМПИЕВ А.Ю., ДИКАРЕВ В.Г. О проблемах правового регулирующего государственной политики в сфере оборота наркотиков в Российской Федерации.....	96
ХИМИЧЕВА О.В., ШАРОВ Д.В. К вопросу об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью решения об отказе в возбуждении уголовного дела.....	98
ЧУВАЛЬСКАЯ И.П. Механизм привлечения к ответственности государств-членов по праву ЕС.....	102
ВАЙЛЕ С.П., ДЯЧЕНКО Н.Н. К вопросу о современном состоянии экстремизма в России.....	105
ХАРЧЕНКО С.В. Особенности первоначальных оперативно-разыскных мероприятий и следственных действий по раскрытию и расследованию криминального автобизнеса.....	111
ЧИСТОВА Л.Е. Особенности механизма слеодообразования при контрабанде наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества.....	115

Оригинал-макет подготовлен издательством «ЮНИТИ-ДАНА», журналом «Закон и право»

• Мнение редакции может не совпадать с точкой зрения авторов публикаций. Ответственность за содержание публикаций и достоверность фактов несут авторы материалов. В первую очередь редакция публикует материалы своих подписчиков.

• Редакция не вступает в переписку с авторами писем, рукописи не рецензируются и не возвращаются.

• При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов журнала «Вестник Московского университета МВД России» ссылка на журнал обязательна.

• В соответствии со ст. 42 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» письма, адресованные в редакцию, могут быть использованы в сообщениях и материалах данного средства массовой информации, если при этом не искажается смысл письма. Редакция не обязана отвечать на письма граждан и пересылать эти письма тем органам, организациям и должностным лицам, в чью компетенцию входит их рассмотрение. Никто не в праве обязать редакцию опубликовать отклоненное ею произведение, письмо, другое сообщение или материал, если иное не предусмотрено законом.

Формат 60x84 1/8.
Печать офсетная. Тираж 1500 экз.
(1-й завод – 300).
Отпечатано в типографии «Буки Веди» ООО «Ваш полиграфический партнер» Москва, Ильменский пр-д., д. 1, корп. 6
Тел. 8 (495) 926-63-96



ПОТАПЕНКОВА И.В. Об установлении административной ответственности за опасное (агрессивное) вождение в Российской Федерации и правоприменительная практика привлечения водителей за опасное вождение в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: анализ и возможность использования.....	120
ПРУДНИКОВ А.С. Административная ответственность за нарушения правил режима государственной границы и других пограничных территорий.....	124
ПРУДНИКОВА Т.А. Организационно-правовые основы деятельности уполномоченных органов в сфере миграции по регулированию миграционных процессов в Словацкой Республике.....	127
ЧЕСНОКОВА Е.В. Проблемы использования инновационных технологий в экспертной деятельности.....	130
ЕНДОЛЬЦЕВА Ю.В. Соотношение уголовно-правовых и уголовно-процессуальных норм о давности на стадиях судебного производства по уголовному делу.....	133

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

АРТЕМЬЕВ Н.В. МВД России как субъект финансовой безопасности.....	138
КОСОВ М.Е., САВЕЛЬЕВА Е.Н. Налоговый контроль как сфера налогового администрирования.....	144
САРАДЖЕВА О.В. Развитие научных представлений об экономической безопасности.....	150
ЯКОВЛЕВ А.А. Фактор наднациональности и особенности его проявления в экономической политике Европейского Союза.....	153
УРИНЦОВ А.И., СТАРОВЕРОВА О.В., ПАВЛЕКОВСКАЯ И.В. Анализ методов и инструментария оперативной адаптации субъекта экономики.....	157
МАМЕДОВ Д.А., МИХАЙЛОВ Д.В. Особенности контроля затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, выполняемые для МВД России.....	163
НИКУЛИНА Н.Н., УШАКОВ И.И. Инвестиционный потенциал страховщиков: сущность и инвестиционные возможности.....	167

ФИЛОСОФСКИЕ НАУКИ

АБЛЕЕВ С.Р., КУЗЬМИНСКАЯ С.И. Манипуляции массовым сознанием: политическая мифология и стратегия демонизации.....	172
ГАЛАНИНА Н.В. Поиск новых детерминант общественного развития.....	176
ГРЯДОВОЙ Д.И., СТРЕЛКОВА Н.В. Организационно-управленческое обеспечение интеграции духовно-нравственного, патриотического и профессионального воспитания кадров правоохранительных органов.....	179
ЗОЛКИН А.Л. Эволюция философских воззрений И.А. Ильина и проблема методологии теории права.....	183
МАРЧЕНЯ П.П. «Russian Smuta» и «Homo Ebrius»: «Человек Пьяный» как фактор «Смутного времени».....	187
МЕДУШЕВСКАЯ Н.Ф. Российское конституционное государство как социальный институт: историко-культурологический анализ.....	190
НЕГАНОВ В.В., ЩЁЛОКОВ К.С. К вопросу об античных истоках западного индивидуализма.....	193
БЕЛЬСКИЙ В.Ю. Методологические проблемы философского исследования спорта.....	195
ШТОППЕЛЬ А.А. Профессиональная деятельность офицера внутренних войск МВД России как аксиологический феномен.....	199

ТЕХНИЧЕСКИЕ НАУКИ

БЕГУНКОВ И.Д. Защита физического канала передачи данных от несанкционированного подключения.....	202
КЛОЧКОВА Е.Н. Обоснование выбора алгоритма поиска пути решения задач построения маршрута к месту назначения.....	205
ЛОГИНОВ Е.Л., ЗЕЛЕНСКИЙ В.А. Сетевые подходы к информационно-вычислительному обслуживанию функциональной научно-производственной цепочки в сфере NBICS-инноваций.....	210
РОНЖИН А.Л., БАСОВ О.О. Определение степени алкогольной интоксикации человека на основе автоматического анализа речи.....	216

• • •

ИЛИДЖЕВ А.А. Влияние информатизации образования на развитие организационной структуры учебного процесса.....	221
КАРЕЛИНА Е.А. Адаптация и интеграция трудовых мигрантов в контексте концепции государственной миграционной политики.....	223
СЕМЕНОВА Е.В. Российское образование на селе: от истоков к современности.....	226
ХРОМОВ В.А., ЗАЙЦЕВ А.А. Физическое развитие курсантов-мужчин образовательных организаций МВД России.....	230

FOUNDER:

**Moscow University of the
Ministry of Internal Affairs
of the Russian Federation**
117437, Moscow,
Akademika Volgina, d.12

*Head of the Moscow University
of the Ministry of Internal
Affairs of the Russian Federation,
major general of police,
candidate of pedagogical sciences,
associate professor*
I.A. Kalinichenko

*Scientific editor, responsible
for the publication, the winner
of the award of the Government
of the Russian Federation
in the field of a science and technics,
doctor of economics, candidate
of law sciences, candidate of
historical sciences, professor*
N.D. Eriashvili
E-mail: nodari@unity-dana.ru
Tel. 8 (499)740-68-30

EDITORIAL STAFF:

Editor-in-Chief
A.L. Mironov
*candidate of law sciences,
associate professor*

Editor
I.I. Kubar
candidate of law sciences

Executive secretary
D.E. Barikaeva

*In edition preparation
participated:*
L.S. Antonenko,
M.I. Nikitin,
A.I. Antoshina

Imposition
T.A. Gridchina

The journal is registered
by Ministry for Press,
Broadcasting and Mass
Communications of the Russian
Federation

The certificate of registration
№77-14723
Zip Code at the List of the Agency
«Rospechat» – 84629

It is sent for the press 20.05.2015.
Contractual price

Editorial Staff address:
109028, Moscow,
Malyj Ivanovskij per., d. 2.
Tel. 628-57-16
E-mail:
vestnik.mosu.mvd@mail.ru

VESTNIK**MOSKOVSKOGO UNIVERSITETA MVD ROSSII****Contents**  **№ 5 • 2015****JURISPRUDENCE**

GRISHIN A.A. The Great Patriotic War and those who falsify it.....	10
KOTLYAROV I.I. 70 years of the Great Victory: international law evaluation of German armed forces military actions during the Great Patriotic War (1941–1945).....	13
MAYUROV N.P. Discipline in the police in the years of the Great Patriotic War: its state and measures for its strengthening.....	21
KARGAPOLTSEVA N.I. Conciliation as an effective method of resolving differences in the activities of public authorities.....	26
KOVALENKO A.Yu. To a question of acceptance of complex areas of law.....	29
ROMANOV V.V. Supervision to moral and political status of the inhabitants of provinces by local subdivisions of Corpus of gendarmes in 1826–1860.....	31
SELIFONOV A.A. Behavior and legal means.....	35
CHIKHLADZE L.T. Constitutional foundations of local self-government in the Russian Federation.....	39
ABAZOV A.S. The genesis of the electoral system of the Kyrgyz Republic as a state party to the CIS in the post-soviet period.....	46
AKIMOVA S.A. Modern trends in the development of electoral law in the Russian Federation.....	51
BEZRUKOV A.V. Legislative power in the constitutional-legal mechanism to ensure the rule of law in Russia.....	54
KONDRAT E.N. The principle of good faith in the civil code of the Russian Federation: from interpretation to legislative fixation.....	58
SCHERBACHEVA L.V. Development trends of the system of legal protection of intellectual property.....	63
BOYTSOVA Zh.A. To the question of criminal liability for forgery, manufacture or sale of forged documents, state awards, stamps, seals, forms according to the legislation of a number of European countries.....	65
GARIPOV T.I. Criminal responsibility for fraudulent failure to comply legal requirements of the court, prosecutor, investigator and interrogating officer.....	69
KURSAEV A.V. Warning careless crimes and criminal repression.....	72
LEVCHENKO P.I. Problems of unification of the qualification of bribery in the private and public spheres.....	76
NUZHIDIN A.A. Characteristics of personal properties convicts who have escaped from an institution.....	78
SEMOCHKINA A.A. Non-traditional juvenile delinquency in the Russian Federation. Ritual as the object of criminological research.....	80
SULEYMANOV S.M. The concept of crimes committed in the consumer market, and their place among other crimes in the economic sphere.....	83
SHAMATULSKY I.A. Mental disorder and the disease of drug addiction or substance abuse as the first signs of a serious injury in the criminal legislation of the Russian Federation and the Republic of Belarus.....	88
GERASIMOVA V.A. Inquiry in abbreviated form: novella Russian law or return to old roots?.....	92
OLIMPIEV A.YU., DIKAREV V.G. On the problems of legal regulation of public policy in the field of drug trafficking in the Russian Federation.....	96
KHIMICHEVA O.V., SHAROV D.V. To the question of the organization of prosecutor's supervision and departmental control over the legality and validity of the decision on refusal in initiation of legal proceedings.....	98
CHUVALSKAYA I.P. The procedure of liability of the member states by EU law.....	102
VAYLE S.P., DIATCHENKO N.N. On the issue of modern state of extremism in Russia.....	105
KHARCHENKO S.V. Specialities of initial search operations and investigative actions in the detection and investigation of criminal automobile business.....	111
CHISTOVA L.E. Features sledobrazovaniya mechanism for smuggling narcotic drugs, psychotropic, strong, poisonous substances or plants containing narcotic drugs or psychotropic substances.....	115

The original-model is created by publishing house «UNITY-DANA» and by the journal «Law and Legislation»

- The opinion of editorial staff may not coincide with the point of view of the authors of publications. The responsibility of publications maintenance and reliability of the facts lies on authors. First of all editorial staff publishes materials of the subscribers.

- Editorial staff does not enter into a correspondence to authors of letters, manuscripts does not return.

- At a reprint or reproduction by any method, in full or in part journal materials «Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii» the reference to the journal is obligatory.

- In accordance with the Law of the Russian Federation «About mass media» of 27 December 1991 № 2124-1, letters addressed to the editorial staff, may be used in messages and materials of mass media, if it does not distort the meaning of the letter. Editorial staff is not obliged to answer letters of citizens and to remit these letters to those bodies, the organizations and officials, whose competence includes their consideration. Nobody has the right to oblige editorial staff to publish the product, the letter, other message or a material that has been dismissed earlier, if other is not statutory.

Format 60x84 1/8.

Offset printing

Circulation 1500 copies

(1st batch–300)

It is printed in Company

«Buki Vedi» LLC «Your Publishing Partner»

Moscow, Ilmensky pr-d, d. 1, bldg. 6

Ph. 8 (495) 926-63-96



POTAPENKOVA I.V. On the establishment of administrative liability for dangerous (aggressive) driving in the Russian Federation and practice of attracting drivers for dangerous driving in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: the analysis and the possibility of its use.....	120
PRUDNIKOV A.S. Administrative liability for violations of the state border and other border areas.....	124
PRUDNIKOVA T.A. Legal bases of activity of authorized bodies in the sphere of migration on the regulation of migration processes in the Slovak Republic.....	127
CHESNOKOVA E.V. Problems in the use of innovative technologies expert activity.....	130
ENDOLTSEVA Yu.V. Correlation of criminal and criminal procedural norms of limitation period at the stages of criminal justice proceedings.....	133

ECONOMIC SCIENCE

ARTEMYEV N.V. Ministry of the Interior of Russia as a subject of financial security.....	138
KOSOV M.E., SAVELYEVA E.N. Tax control as the field of tax administration.....	144
SARADZHEVA O.V. Development of scientific ideas of economic security.....	150
YAKOVLEV A.A. Above national factor and peculiarities of its showing in economic policy of the European Union.....	153
URINTSOV A.I., STAROVEROVA O.V., PAVLEKOVSKAYA I.V. Economical subject operational adaptation methods and tools analysis.....	157
MAMEDOV D.A., MIKHAILOV D.V. Features of expense control for research and development work carried out for the Ministry of Interior of Russia.....	163
NICULINA N.N., USHAKOV I.I. Investment potential insurers: the nature and investment opportunities.....	167

PHILOSOPHICAL SCIENCE

ABLEEV S.R., KUZMINSKAYA S.I. Manipulation of mass consciousness: political mythology and the strategy of demonization.....	172
GALANINA N.V. Search for new determinants of social development.....	176
GRYADOVOY D.I., STRELKOVA N.V. Organizational and management ensuring the integration of spiritually – moral, patriotic and professional education personnel of law enforcement agencies.....	179
ZOLKIN A.L. The evolution of philosophical ideas of I.A. Ilyin and the problems of methodology in legal theory.....	183
MARCHENYA P.P. «Russian Smuta» and «Homo Ebrius»: «Drunk Human» as a factor in «Time of Troubles».....	187
MEDUSHEVSKAYA N.F. Russian constitutional state as a social institute: historical-cultural analysis.....	190
NEGANOV V.V., SCHELOKOV K.S. To the question about the ancient origins of western individualism.....	193

BELSKY V.Yu. Methodological problems of philosophical research of sport.....	195
SHTOPPEL A.A. Professional career officer Russian Interior Ministry as axiological phenomenon.....	199

TECHNICAL SCIENCE

BEGUNKOV I.D. Protection of physical data channel from unauthorized connections.....	203
KLOCHKOVA E.N. Substantiation of a choice of algorithm of search of a way for the decision of problems of construction of a route to destination.....	205
LOGINOV E.L., ZELENSKIY V.A. Network-centric approaches to information and computing services functional research and production chains in sphere of NBICS-innovation.....	210
RONZHIN A.L., BASOV O.O. Detection of alcohol intoxication degree based on automatic speech analysis.....	216

• • •

ILIDZHEV A.A. Influence on the development of education informatization the organizational structure of the educational process.....	221
KARELINA E.A. Adaptation and integration of migrant workers in the context of the concept of the state migration policy.....	223
SEMENOVA E.V. Education in rural of Russia: from origins to our days.....	226
KHROMOV V.A., ZAYTSEV A.A. Physical development of male students the educational institutions of the Ministry of Interior of the Russian Federation.....	230



УДК 93/94
ББК 67.2

ВЕЛИКАЯ ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ВОЙНА И ЕЕ ФАЛЬСИФИКАТОРЫ

АНАТОЛИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ГРИШИН,

*профессор кафедры профессиональной этики и эстетической культуры
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,*

кандидат философских наук, профессор

E-mail: Veteranmosu@mail.ru

*Научная специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Освещается роль СССР в разгроме немецкого фашизма и критике историков и политиков, стремящихся принизить эту роль и переписать историю Второй мировой войны.

Ключевые слова: война, фальсификация, героизм, источники Победы, союзники, фронт, Красная Армия, Ленд-лиз.

Annotation. Highlights the role of the USSR in defeating German fascism and criticizes those historians and politicians who seek to humble this role and to rewrite the history of World War II.

Keywords: war, falsifying heroism, sources of the victory, allies, losses, front, the Red Army, Lend lease.

Вторая мировая война и ее важнейшая и решающая часть – Великая Отечественная война советского народа – крупнейшее событие XX в. Война, развязанная империалистическими государствами (а в их числе были и будущие союзники нашей страны по антигитлеровской коалиции), нанесла колоссальный ущерб многим странам мира и, особенно, Советскому Союзу, на территории которого произошли важнейшие и тяжелейшие сражения, и где решалась судьба мира и послевоенного строительства. Именно наш народ (как это бывало не раз и раньше) принял на себя главный удар фашистского агрессора, защитил многие народы (и не только европейские) от гибели или современного рабства. Никто иной, как победоносная Красная Армия разгромила и милитаристскую Японию, открыв путь к независимому развитию Китаю, Корею, странам Юго-Восточной Азии.

Решающую роль нашей страны в победоносном завершении Второй мировой войны трудно было отрицать не только союзникам, но и побежденным. Однако, надо признать, что наша победа у одних вызывала чувства законной гордости, у других – чувства благодарности, у третьих – зависть, а у кого-то – даже разочарование и сожаление. Попытки принизить роль СССР в разгроме нацизма, выпятить роль своих стран в войне стали проявляться вскоре после завершения боевых действий, но те первые попытки были робкими и эпизодическими. Противовесом им, по крайней мере, были живые участники минувшей войны как в нашей стране (что вполне естественно), так и в Великобритании, Соединенных Штатах Америки и других странах, в том числе в Германии.

Когда свежа была память о минувшей войне, оценка роли нашей страны была искренней и объективной. Выступая в конгрессе США 19 июня 1945 г., американский президент Д. Эйзенхауэр сказал: «Кампании, проведенные Красной Армией, сыграли важнейшую роль в поражении Германии. Способность советских руководителей, храбрость и выносливость их бойцов... вызывают восхищение всех...» Президент Франции Ш. де Голль: «Французы знают,... что именно Советская Россия сыграла главную роль в их освобождении...» (Советско-французские отношения. М., 1959, стр. 340). Премьер-министр Великобритании У. Черчилль, ярый недруг нашей страны, вынужден был признать «блестящие победы» Красной Армии и ее роль в «разгроме нацистской тирании». Американская газета «Christian science monitor» в номере за 11 мая 1955 г. так оценивает вклад нашего народа в победу над фашизмом: «На долю советского народа пришлось самое тяжелое бремя войны. Для того, чтобы измерить благодарность Соединенных Штатов советскому народу, нужно только представить себе, какой бы был исход войны, если бы в ней не участвовал Советский Союз». Газете вторит участник войны адмирал В. Леги (США): «Если бы не блестящие военные подвиги России, у союзников осталось бы очень мало надежд на победу». (W. Leahy. I was there. New York, 1950, p.144).

С течением времени борьба против истории, за пересмотр итогов Второй мировой войны, переоценку роли отдельных стран и, главным образом, роли нашей страны в разгроме немецкого фашизма стала приобретать целенаправленный, скоординированный,



изошренный характер. И эта борьба, к сожалению и возмущению, стала давать определенные плоды как за рубежом, так и в нашей стране. Если нынешние граждане США с университетским образованием высокомерно мыслят себя главными победителями во Второй мировой войне, то, как говорится, Бог им судья. Но тем не менее вклад Америки в Победу вполне очевиден. Когда же французы причисляют себя к странам победителям, фактически сдавшись без войны на милость победителю – германскому фашизму, то это вызывает, по крайней мере, удивление. Так можно договориться до того, что Германия одержала победу со своими союзниками Болгарией, Италией, Испанией, Румынией, Финляндией, Японией и др. Но только кого она победила?

Извращение истории осуществляется по трем главным направлениям: причины Второй мировой войны, ход и характер войны и ее последствия (от окончания войны до наших дней). И везде у всех фальсификаторов особое место занимает наша страна – Советский Союз или Российская Федерация, их роль на всех этих направлениях.

Начало Второй мировой войны надо искать не 1 сентября 1939 г., а гораздо раньше: по крайней мере, с приходом Гитлера и его партии к власти в 1933 г., с денонсации Германией Версальского мирного договора 1919 г., развязавшей ей руки на подготовку к войне и с целой череды закулисных переговоров ряда государств с Германией с целью получения себе преимуществ за счет других. Так, польские историки и современные политики всячески спекулируют на советско-германском договоре о ненападении от 23 августа 1939 г. Однако, эти деятели, видимо «забывают», что Польша, упреждая других, подписала аналогичный договор с Германией на 5 лет раньше СССР в 1934 г. В 1935 г. между Великобританией и Германией было заключено морское соглашение и т.д. Эта тактика закулисных переговоров западных стран продолжалась по существу и в ходе самой войны, но уже конкретно против нашей страны.

Еще не было войны, но уже были захвачены Австрия, Чехословакия, Албания, литовский город-порт Клайпеда. В условиях грядущей войны советское правительство стремилось обеспечить коллективную защиту от агрессоров «Оси» Берлин-Рим-Токио. Однако, наши западные партнеры всячески задерживали и срывали переговоры; договоры, заключенные с ними ранее, не выполнялись; правящие круги США, Великобритании и Франции продолжали заигрывать с Гитлером, побуждая его к походу на восток – против СССР. Все это и ряд других причин вынудили руководство нашей страны подписать упомянутый выше Договор 1939 г., что позволило нашему народу выкроить почти 2 года для подготовки к отпору агрессору.

Следует отметить что, несмотря на определенные распри между отдельными капиталистическими государствами и их союзниками из-за рынков, сфер влияния, природных ресурсов, чужих территорий, личной

неприязни ряда политиков, главным политическим и идеологическим противником рассматривался все-таки Советский Союз. С началом Великой Отечественной войны он стал и главным полем боевых действий. Так говорит история. Однако, не так повествуют зарубежные историки. Сотни томов, посвященных Второй мировой войне, изданы и переизданы в США, Великобритании, Японии, других странах, где говорится совершенно иное. Видимо, для них не так важно успешно воевать, как «успешно» писать, упреждая тех, кто думает иначе¹.

Западные историки, даже пользуясь объективной информацией, пытаются принизить роль нашей страны и ее Красной Армии в разгроме германского фашизма и его союзников и норовят всячески выпятив роль своих армий даже в малозначимых, второстепенных сражениях на севере Африки, в Нормандии, на островах Тихого океана и т.д. Будто им неведомы ни Московская, ни Сталинградская, ни Курская битвы, ни Берлинская, или Белорусская операции, ни десятки глобальных и локальных сражений Красной Армии, обеспечивших исход Великой Отечественной и всей Второй мировой войны.

Вот факты, которые многие годы ни у кого не вызвали сомнения, поскольку они правдивы.

До середины 1944 г. (до высадки союзников в Нормандии) на советско-германском фронте действовало от 190 до 270 дивизий противника, тогда как на всех фронтах наших союзников – всего 16-46 дивизий. Характерны и цифры потерь Германии и ее союзников на советско-германском фронте и от действий войск союзников.

Уничтожено или захвачено в плен	Красной Армией	Войсками союзников
Живой силы противника, дивизий противника, самолетов противника	10 млн. чел. (73%) 603 (71%) 77 тыс. (75%)	3,6 млн. чел. 176 (29%) 24.тыс. (25%)

Наши потери – более 20 млн. чел.² (из них более 60% – это потери гражданского населения). Потери США – 405 тыс. чел, потери Великобритании – 375 тыс. чел.

Настоящее противодействие германские войска и их союзники из Болгарии, Венгрии, Италии, Финляндии и др. встретили фактически только на советско-германском фронте. Бельгия была захвачена по существу за 5 дней, Голландия – за 4 дня, Польша – за 29 дней, Франция – за 16 дней, английские экспедиционные войска уничтожены или взяты в плен за 19 дней. Для сравнения: наши небольшие гарнизоны в Севастополе стояли 250 дней, в Одессе – 72 дня.

Зарубежные военные исследователи и, к сожалению, некоторые отечественные историки, несмотря ни на что обожествляющие Америку, в качестве чуть ли не главной причиной разгрома Германии и ее союзников рассматривают поставки в СССР по Ленд-лизу воору-



жений, продовольствия, сырья. Конечно, эти поставки оказали заметную помощь нашей стране, ее армии и флоту, особенно в первый период Великой Отечественной войны (22 июня 1941 г. – 18 ноября 1942 г.). Однако, эти поставки не были так значительны, как было необходимо. Так, по танкам и САУ поставки по Ленд-лизу составили 7% от произведенных в СССР, по зенитным орудиям – около 2%, по самолетам – 12% по артиллерийским орудиям всех типов – не более 2%. Вместе с тем, по воспоминаниям фронтовиков, наши танкисты предпочитали отечественные машины, точно также наши летчики хотели летать и сражаться на советских самолетах. Не следует забывать, что расплачиваться за Ленд-лиз приходилось кровью наших соотечественников (см. потери СССР, США и Великобритании).

Говоря о причинах побед Красной Армии, недобросовестные исследователи нередко говорят, что они (победы) обеспечивались за счет численного превосходства наших войск и ценой больших жертв. Из истории военного искусства известно: чтобы победить неприятеля, надо иметь 3-4 кратное превосходство в живой силе и технике. Но за всю войну такого превосходства у нас, по существу, никогда не было. Это можно было обеспечить только на направлениях главного удара, на ограниченных участках фронта, нередко оголяя другие участки. Небольшой гарнизон Одессы 3 месяца сдерживал 18 дивизий вермахта, а Сталинградская битва, завершившаяся окружением 330 тысячной группировки противника, прошла фактически при равенстве сил (такого не было в истории). Вместе с тем, в истории Великой Отечественной войны есть тысячи примеров, когда небольшие формирования Красной Армии (взвод, рота, батальон) одерживали победу над противником, значительно превосходившим их и в живой силе, и в технике, но существенно уступавшим им морально, а не редко и в мастерстве ведения боя.

Моральный дух нашего народа как его традиционная черта и особенность проявлялся в массовом героизме на фронте и в самоотверженном труде в тылу. Известно, что среди летчиков люфтваффе было немало настоящих асов, но ни один из них не решился на воздушный таран, тогда как среди «сталинских соколов» таких было более 200 человек. Некоторые из них совершали такие подвиги неоднократно. Среди солдат вермахта было много истинно преданных фюреру, но ни один из них не совершил «подвиг Матросова», не закрыл своим телом огнедышащую амбразуру ДОТА или ДЗОТА, тогда как среди советских героев – 171 человек³.

Несмотря на вполне очевидные факты беспримерного героизма солдат и офицеров Красной Армии, находятся авторы, специализирующиеся, главным образом, на освещении негативных сторон нашей истории, которые пытаются показать низкий моральный уровень наших бойцов и командиров. Так, один из московских авторов в книге, изданной в столичном издательстве в 2006 г., взялся анализировать состояние морального

духа наших воинов в начальный период войны, самый тяжелый и самый драматичный для нашего народа. Объективности ради, автор ссылается на архивные документы, в частности, на донесения командиров с мест боев. Так, в одном из донесений командира дивизии сообщается о потерях в бою 75% танков, 67% артиллерии и 28 % автотранспорта. Эти выкладки понадобились автору, чтобы подтвердить его гипотезу о настроениях паники и дезертирства среди военнослужащих Красной Армии. В качестве аргумента, за неимением иного, автор использует «лишь» 28% потерь автотранспорта, который, якобы, специально сохранили, чтобы бежать с поля боя, бросив остальную технику. Но ведь автомобили (в отличие от танков, САУ и минометов) в бою не участвуют и находятся, как правило, в тылу, поэтому здесь и потери, естественно, меньше.

Те, кто заявляют, будто все победы доставались нам только большой кровью, «забывают» не только о высочайшем моральном духе наших бойцов и таланте наших полководцев, но и о силе советского оружия. Лучшим танком Второй мировой войны общепризнано является отечественный средний танк Т-34. Наш тяжелый танк КВ-1 не уступал аналогичным немецким машинам, а ИС-2 превосходил немецкие «Тигры» по вооружению, запасу хода и не уступал по броневой защите. Отечественные САУ 122 мм и 152 мм превосходили немецкие «Фердинанды» как по мощности вооружения, так и по маневренности.

Достоинство проявила себя в воздушных боях советская авиация. Наши самолеты Ил-4, Як-3, Ла-5 и другие не уступали немецким «Юнкерсам» и «Мессершмитам», а пикирующий бомбардировщик Ил-2 («Летающий танк») не имел себе равных.

С лучшей стороны проявила себя и отечественная артиллерия, подтвердив традиционное превосходство русского «бога войны». Отечественные противотанковые пушки калибра 57 мм, 76 мм, 100 мм, гаубицы 152 мм, 203 мм, 305 мм, минометы 120 мм и 160 мм по калибру, скорострельности, дальности стрельбы превосходили германские орудия, а гвардейские минометы БМ-13 («Катюша») неизменно вселяли ужас в солдат противника.

К сожалению, в начале Великой Отечественной войны эти виды вооружения были малочисленны или вовсе отсутствовали, что не могло не сказаться на тяжести борьбы и потерях Красной Армии в первый период войны. Но уже в 1943, 1944 годах наша промышленность стала выпускать ежегодно десятки тысяч самолетов и танков, много другого оружия. Качественный автотранспорт наша страна получала от США по Ленд-лизу. Американские «виллисы» и «студебейкеры» использовались не только на фронте, но и в народном хозяйстве, в том числе и после войны.

Победа Советского народа в Великой Отечественной войне – источник законной гордости всех, кто на фронте и в тылу, в партизанских отрядах и научных лабораториях ковал Победу; источник гордости и патриотизма последующих поколений, для которых правда о войне священна. Мы победили потому, что война с



нашей стороны была справедливой, освободительной. Мы победили потому, что наши воины проявляли невиданные чудеса массового героизма, а труженики тыла – трудовую доблесть и самоотверженность. Мы победили потому, что люди всех национальностей страны были едины в борьбе с врагом. Мы победили потому, что крупнейшими сражениями руководили наши выдающиеся полководцы. Мы победили потому, что наша наука и промышленность сумели в ходе войны перестроиться на военный лад и создать достойное оружие – оружие Победы. Мы победили потому, что страна представляла собой единый организм, живущий под девизом «Все для фронта. Все для Победы!».

Мы победили и потому, что, несмотря на идеологические и политические противоречия с Соединенными Штатами и Великобританией, сумели объединить усилия в борьбе с общим врагом, а в конце войны к нам присоединились и те, кто начинал войну против нас.

Мы победили потому, что беззаветно любили свою Родину и верили в нашу Победу. В этом источнике силы и непоколебимости нашего народа. Видный участник Второй мировой войны, английский фельдмаршал Б.Л.Монтгомери, подводя итоги войны, писал: «В книге истории войн на первой странице первой заповедью должно быть записано: «Не ходи на Москву!».

¹ Отечественные военные историки с трудом с 1960 по 1965 г. издавали 6 томов, посвященных Великой Отечественной войне, затем – с 1973 г. по 1982 г. выпустили 12-томную историю войны.

² Есть и другие данные; в том числе называется и 27 млн. человек.

³ В некоторых источниках называются иные цифры: 450 воздушных таранов и более 200 человек закрыли грудью амбразуру огневой точки противника.

УДК 341
ББК 67.5

70 ЛЕТ ВЕЛИКОЙ ПОБЕДЫ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ ГЕРМАНСКИХ ВОЙСК В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941–1945)

ИВАН ИВАНОВИЧ КОТЛЯРОВ,

*профессор кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,*

доктор юридических наук, профессор

E-mail: ikotlyarov@mail.ru

Научная специальность 12.00.10 – международное право; европейское право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются военные действия германских вооруженных сил в годы Великой Отечественной войны на предмет соответствия их международным договорам, определяющим запрещенные методы и средства ведения военных действий, а также закрепляющим нормы об отказе от войны как средства мирного разрешения международных споров.

Ключевые слова: Великая Победа, Великая Отечественная война, Украина, гражданская война, вооруженный конфликт, запрещенные средства и методы ведения войны, военнопленные, мирное население, военные преступления.

Annotation. Analyzed German armed forces military actions Union during the Great Patriotic War for compliance with international treaties establishing prohibited methods and means of warfare, and also with treaties setting norms prescribing the renunciation of war as an instrument of pacific settlement of international disputes.

Keywords: the Great Victory, the Great Patriotic War, Ukraine, civil war, armed conflict, prohibited methods and means of warfare, prisoners of war, civilian persons, war crimes.



9 мая 2015 г. Россия и все прогрессивное человечество отмечают юбилейную дату – 70-летие Великой Победы над германским фашизмом в Великой Отечественной войне, длившейся 1 418 дней и ночей. В связи с этим представляется важным рассмотреть вопрос, в чем же выражался, с точки зрения международного права, преступный характер внезапного нападения фашистской Германии на СССР, а также применяемых ее войсками методов ведения войны.

Международные обычаи, сложившиеся еще в древности, устанавливают, что началу военных действий должно предшествовать формальное объявление войны. К примеру, знаменитый полководец Древней Руси великий князь киевский Святослав I Игоревич (955–972) перед началом военных действий посылал гонца к врагу с кратким посланием: «Хочу на вы идти»¹, тем самым объявляя войну врагу.

В последующем, эта обычная норма международного права нашла отражение в Гаагской конвенции об открытии военных действий 1907 г.², под которой первой стоит подпись Германии, а далее подписи еще 44 государств. В ней отмечается, что «Договаривающиеся державы признают, что военные действия между ними не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое будет иметь или форму мотивированного объявления войны, или форму ультиматума с условным объявлением войны» (ст. 1). Под ультиматумом здесь имелось в виду «дипломатическое заявление одним государством другому в последний раз своего требования, неисполнение которого в определенный срок влечет за собой открытие военных действий»³. Кроме того, «состояние войны должно быть без замедления оповещено нейтральным державам...» (ст. 2).

Как мы видим, германские вооруженные силы грубо нарушили положения названной Конвенции, и не то, чтобы без объявления войны и без предъявления какого-либо ультиматума СССР, а внезапно и вероломно вторглись на территорию СССР, не говоря уже о выполнении принятого Германией обязательства об оповещении нейтральных государств.

К началу 20-х годов XX в. война рассматривалась государствами как законное средство разрешения межгосударственных споров. Но несколько позже позиция мирового сообщества в этом плане кардинально изменилась. В этом смысле значительного внимания заслуживает Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики 1928 г.⁴ (так называемый Пакт Бриана-Келлога), первая подпись под которым, заметим, также принадлежит президенту германского государства. Интересно, что уже в преамбуле Договора его участники выразили убеждение, что наступил момент приступить к откровенному отказу от войны, как орудия национальной политики, дабы мирные и дружественные отношения, существующие ныне между их народами, могли сделаться постоянными. Более того, выразили уверенность, что всякие изменения в их взаимных отношениях

должны осуществляться закономерно и мирно, и что всякая подписавшаяся держава, которая впредь стала бы пытаться развивать свои национальные интересы, прибегая к войне, должна быть лишена преимуществ, вытекающих из настоящего Договора.

Намерение сторон по этому Договору формально нашло отражение в его тексте. В нем Высокие Договаривающиеся Стороны торжественно заявили от имени своих народов, что они *осуждают обращение к войне для урегулирования международных споров и отказываются от таковой* (курсив авт.) в своих взаимных отношениях, в качестве орудия национальной политики (ст. I).

И более того, в ст. II стороны признали, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними *споров или конфликтов, какого бы характера или какого бы происхождения они не были, должно всегда изыскиваться только в мирных средствах* (курсив авт.).

Спустя почти 11 лет, 23 августа 1939 г. между Советским Союзом и Германией был заключен Договор о ненападении (Пакт Молотова-Рибентропа)⁵. В ст. I этого документа отмечалось, что «Обе Договаривающиеся Стороны обязуются воздерживаться от всякого насилия, от всякого агрессивного действия и всякого нападения в отношении друг друга как отдельно, так и совместно с другими державами»⁶.

Однако, как показала история, эти договоры не остановили фашистскую Германию от совершения агрессии, вооруженные силы которой в ходе военных действий на территории Советского Союза стали грубо нарушать законы и обычаи войны 1907 г.⁷, в современном понимании – нормы международного гуманитарного права (МГП)⁸, касающиеся защиты гражданского населения, военнопленных, раненых и больных, запрещения или ограничения применения воюющими государствами запрещенных методов и средств ведения войны.

В годы Великой Отечественной войны германские войска подвергали воздушной бомбардировке населенные пункты, истребляя мирное население и уничтожая гражданские объекты, что противоречит ст. XXV Положения о законах и обычаях войны 1907 г.⁹, запрещающей «атаковать или бомбардировать каким бы то ни было способом незащищенные города, селения, жилища». Особенно свирепствовали нацисты в первые дни войны, подвергнув адской бомбардировке Минск, Киев, Мурманск, Смоленск, Севастополь и др. города¹⁰. В процессе военных действий фашисты принуждали мирное население своими телами прикрывать боевые порядки германских войск¹¹, фактически вовлекая их в боевые действия против своей армии, что запрещено ст. XXIII (з) Положения 1907 г.

Неслыханные жестокости и зверства нацисты проявляли к советским военнопленным. Правовой статус военнопленных, раненых и больных на начало Великой Отечественной войны определялся Женев-



скими конвенциями 1929 г.: «Об обращении с военнопленными»¹² и «Об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях»¹³, участником которых являлась Германия¹⁴, а также действующим по настоящее время Положением 1907 г. (гл. II, ст. IV-XX).

В названных международно-правовых актах закреплены положения, например, о том, что с военнопленными «надлежит обращаться человеколюбиво. Все, что принадлежит им лично, за исключением оружия, лошадей и военных бумаг, остается их собственностью» (ст. IV Положения 1907 г.); размещаться они должны в безопасных от военных действий зонах (ст. 7 Конвенции о военнопленных); работа военнопленных должна быть оплачиваема и не иметь «никакого отношения к военным действиям» (ст. VI Положения 1907 г.), военные власти обязаны защищать их от насилия, оскорблений и любопытства толпы (ст. 2 Конвенции об обращении с военнопленными); военнопленные пользуются такой же пищей, помещением и одеждой, как и войска правительства, взявшие их в плен (ст. VII Положения 1907 г.); раненые и больные армии, которые попадают в руки врага, должны получить статус военнопленных (ст. 2 Конвенции об улучшении участи раненых и больных).

Преступные цели войны фашистской Германии ярко проявились в варварском отношении германских войск к советским военнопленным, раненым и больным. С целью массового уничтожения советских военнопленных, гитлеровцы использовали их вживую¹⁵ на очистке минных полей и других опасных для жизни военных работах, что выражалось в грубом нарушении их правового положения, приводящего к массовому уничтожению военнопленных. Например, в декабре 1941 г. частями Красной Армии на южном фронте был захвачен приказ по 203-му немецкому пехотному полку от 2 ноября 1941 г. за № 109, в котором со ссылкой на приказ верховного главнокомандующего немецкой армии давалось прямое указание использовать советских военнопленных на военных работах, в частности по поиску мин и очистке минных полей, в том числе, и германских. Такие приказы издавались по всей германской армии¹⁶. Питание советских военнопленных, организованное нацистами, иначе как собачьим назвать было нельзя. Так, в приказе штаба 88-го полка 34-ой германской пехотной дивизии за № 202 давалось указание войскам о лишении пищи и отравлении советских военнопленных недоброкачественной, совершенно непригодной для человеческого питания пищей: «Конские трупы, – говорилось в этом фашистском приказе, – будут служить пищей для русских военнопленных...»¹⁷. Приведенные выше факты в полной мере и неопровержимо доказывают, как гитлеровское правительство, его военное командование и вся немецкая армия цинично и жестоко нарушали законы и обычаи сухопутной войны: пытали, истязали и тысячами расстреливали советских военнопленных.

Что касается оккупированных территорий, то в Положении о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., его разделе III, озаглавленном «О военной власти на территории неприятельского государства», юридически закреплена норма о том, что «Честь и права семейные, жизнь отдельных лиц и частная собственность, равно как и религиозные убеждения и отправление обрядов веры, должны быть уважаемы» (ст. XLVI).

Однако уже с первых дней оккупации начались массовые расстрелы мирного населения. В Житомире оккупанты расстреляли 18 тыс. евреев, в Днепропетровске – 11 тысяч, в Одессе – 26 тысяч. Этот список преступлений не имеет конца... Одним из самых массовых был расстрел евреев на окраине Киева в районе Бабьего Яра, где погибло около 70 тыс. человек¹⁸. И так по всей стране. На оккупированной советской земле немецко-фашистские захватчики установили так называемый «новый порядок». Его сущность определялась основными целями войны – ликвидация советского общественного и государственного строя, истребление большей части населения и превращение оставшихся в рабов, грабеж материальных ценностей, колонизация европейской части СССР. Политика геноцида на оккупированной советской земле исходила из идей Гитлера об уничтожении людей «низшей расы». Она была превращена в конкретные программы, планы, многочисленные инструкции. Таковым был так называемый «Генеральный план Ост», содержавший ужасающие подробности физического уничтожения советских людей¹⁹.

Общее количество концентрационных лагерей²⁰, их филиалов, тюрем, гетто в оккупированных странах Европы и в самой Германии, где в тяжелейших условиях содержались и уничтожались различными методами и средствами люди – 14 033 пункта. Из 18 млн. граждан стран Европы, прошедших через лагерь различного назначения, в т.ч. и концентрационные лагеря, было уничтожено более 11 млн. человек²¹.

Германские каратели повсеместно расхищали культурные ценности СССР²², массово грабили мирное население в оккупированных районах. Такие преступные действия противоречили Положению 1907 г., в соответствии с которым «собственность общин, учреждений церковных, благотворительных и образовательных, художественных и научных, хотя бы принадлежащих государству, приравнивается к частной собственности. Всякий преднамеренный захват, истребление или повреждение подобных учреждений, исторических памятников, произведений художественных и научных воспрещаются и должны подлежать преследованию» (ст. LVI). Также безусловно подлежит запрету грабеж (ст. XLVII)²³, который приобрел огромные масштабы. О его размахе свидетельствует сообщение Розенберга начальнику имперской канцелярии Ламмерсу в 1944 г. о том, что «для вывоза изъятых его организацией художественных ценностей потребовалось 1 418 тысяч железнодорожных



вагонов, кроме того, 427 тыс. тонн вывезено водным транспортом». Только на временно оккупированной территории СССР фашистами были разграблены 427 музеев из общего числа 992 имеющихся, 2234 монастыря и церкви²⁴.

В приказе командующего 6-й немецкой армией фон-Рейхенау «О поведении войск на Востоке», одобренного Гитлером, говорилось, что войска заинтересованы в уничтожении всего, что *«является символом бывшего господства большевиков»*, в том числе, и зданий... *«Никакие исторические или художественные ценности на Востоке не имеют значения»* (курсив авт.)²⁵. О варварстве фашистов сообщалось в ноте народного комиссара иностранных дел СССР от 27 апреля 1942 г., направленной всем послам и посланникам стран, с которыми СССР имел в годы войны дипломатические отношения, обращалось внимание на то, что гитлеровцами был разработан чудовищный план ликвидации национальной культуры народов СССР²⁶.

Германское военное командование, грубо нарушая Положение 1907 г. (ст. XLIV, XLV), заставляло мирных советских граждан под угрозой расстрела и виселицы давать сведения о Красной Армии, о партизанах, о минных полях и складах оружия, а также принуждало их в своих официальных объявлениях помогать немецким войскам в борьбе против Красной Армии²⁷.

Зверства и жестокость нацистов в отношении мирного населения, военнопленных, раненых и больных не описать в одной статье, они зафиксированы в документах, составляющих многотомные сборники²⁸. Преступными деяниями германских войск в своих письмах в Германию возмущались даже солдаты фюрера²⁹. Однако ни мощный экономический и военный потенциал Германии, ни зверства и жестокости нацистов в той страшной войне не смогли сломить боевой дух советского народа, его Красной Армии, партизан и тружеников тыла.

Нацистская Германия понесла сокрушительное поражение в войне против Советского Союза и вынуждена была 9 мая 1945 г. подписать Акт о безоговорочной капитуляции³⁰.

Чудовищные злодеяния германского фашизма, совершенные в годы Второй мировой войны на территории СССР и других держав, поставили на повестку дня вопрос об ответственности нацистской Германии за нарушение законов и обычаев войны. В СССР была учреждена Чрезвычайная Комиссия по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам, общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям СССР³¹.

В целом потери имущества, т.е. основных и оборотных фондов СССР, или прямой ущерб, который нанесен государству и населению в результате разрушений и разграблений государственного, кооператив-

ного и личного имущества за период войны на территории СССР, подвергавшейся оккупации, оцененный по довоенным государственным ценам, составил 679 млрд. руб., или 128 млрд. американских долларов. По отношению к национальному имуществу СССР, находившемуся до войны на территории, подвергавшейся оккупации, потери имущества составили около двух третей³².

Материальные потери Советского Союза были громадными. Но ничем не измерить самые страшные потери – утраченные человеческие жизни³³. В огне войны погибло почти 30 млн. человек, в том числе около 18 млн. гражданских лиц, детей, женщин, стариков, ни в чем не повинных людей. Так много своих граждан не потеряло ни одно из более чем 60 государств-участников Второй мировой войны³⁴.

В процессе ведения войны и после ее окончания союзными державами были приняты международно-правовые документы, предусматривающие ответственность фашистской Германии как государства-агрессора: Московская декларация об ответственности гитлеровцев за совершаемые зверства от 30 октября 1943 г., Декларация о поражении Германии и взятии на себя верховной власти в отношении Германии правительствами СССР, Соединенного Королевства, США и Франции от 5 июня 1945 г., Акт о военной капитуляции германских вооруженных сил от 8 мая 1945 г., договоренности, достигнутые на Крымской конференции глав правительств СССР, США и Великобритании 4–12 февраля 1945 г., решения, принятые главами трех великих держав (СССР, США и Великобритании) на Потсдамской конференции, которая состоялась с 17 июля по 2 августа 1945 г., Лондонское соглашение между правительствами СССР, США, Великобритании и Франции о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран оси от 8 августа 1945 г. и его неотъемлемая часть – Устав Международного Военного Трибунала³⁵.

Анализ этих международно-правовых документов свидетельствует о том, что они составили основу политической³⁶ и материальной³⁷ ответственности фашистской Германии и ее сателлитов за агрессию, нарушение законов и обычаев войны, а также уголовной ответственности физических лиц³⁸ за совершение международных преступлений.

Отдельно следует сказать об Организации украинских националистов (ОУН), а также Украинской повстанческой армии (УПА), возглавляемых С. Бандерой и Р. Шухевичем, которые в сотрудничестве с фашистами воевали против Красной Армии, стремясь установить свою власть на Украине. Причем в процессе военных действий каратели УПА применяли методы, не уступавшие нацистским, а порой даже и превосходившие их по своей жестокости к мирному населению и советским военнопленным, что подтверждается архивными документами³⁹. Даже те бандеровцы, которые не воевали в рядах УПА, также



вели кровавую «войну» с мирным населением, стариками, женщинами, детьми, ранеными, больными, военнопленными, о чем свидетельствует исповедь активной в прошлом бандеровки⁴⁰, после смерти которой письмо в редакцию «Советской Луганщины» в январе 2004 г. принесла ее подруга.

Нынешние власти Украины в годовщину 70-летия Великой Победы над фашизмом героизируют бандеровцев-карателей⁴¹, злодеяния которых против своих соотечественников, поляков, евреев, а также граждан других государств, не уступали действиям военных преступников, осужденных национальными судами союзных государств⁴², а также Нюрнбергским Международным Военным Трибуналом.

Проблема привлечения к ответственности военных преступников является актуальной и в наши дни по ряду причин. Во-первых, многие нацисты до сих пор скрываются от правосудия и рано или поздно будут покараны⁴³, так как сроки давности за совершение таких деяний, по признанию мирового сообщества, не применяются⁴⁴. Во-вторых, в процессе гражданской войны в Украине нацистские методы ведения военных действий взяты на вооружение украинскими силовыми структурами и применяются против народного ополчения, мирных жителей, всей гражданской инфраструктуры Донбасса. Такого рода методы и средства ведения военных действий запрещены многими международно-правовыми актами, принятыми уже в послевоенный период. А с учетом того, что в 1998 г. на постоянной основе образован и с 2002 г. действует Международный уголовный суд, а также практикуется создание региональных международных судебных органов, то весьма высока вероятность попасть украинским карателям на скамью подсудимых за совершение международных преступлений на Донбассе, о чем ранее нами уже отмечалось⁴⁵.

Как правильно отмечает К. Долгов, в похожей ситуации была создана Чрезвычайная государственная комиссия по расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников. Ее создали в ноябре 1942 г., вменив в задачи «полный учет злодейских преступлений нацистов и причиненного ими ущерба». Сегодняшняя работа комиссии Народного фронта Новороссии по расследованию преступлений киевской хунты – прежде всего, речь идет о проекте «Белая книга» – аналогична той работе, которую провела Чрезвычайная государственная комиссия. Масштабы, конечно, сопоставлять не приходится, к счастью. Хотя по уровню жестокости и бесчеловечности нынешние национал-фашистские оккупанты вполне достойны своих идейных предков. ...Работа комиссии по сбору материалов о преступлениях Киева необходима. Необходима так же, как трибунал, который обязательно пройдет после победы, и в основу которого лягут материалы комиссии⁴⁶.

Таким образом, анализ военных действий германских вооруженных сил на предмет соответствия их международным договорам свидетельствует о том,

что преступные цели войны – уничтожение людей «низшей расы»: славян, евреев и др. народов – оправдывались преступными методами ее ведения, что свидетельствовало о явном нарушении фашистской Германией своих договорных обязательств.

В связи с празднованием Россией и всем прогрессивным человечеством 70-летия Великой Победы Советского Союза над фашизмом в Великой Отечественной войне и окончания Второй мировой войны, киевские власти героизируют карателей ОУН – УПА, чем подается весьма тревожный сигнал о возрождении на Украине фашизма. Пример тому – применение неонацистских, необандеровских методов и средств ведения войны украинскими вооруженными формированиями против ополчения и мирных жителей Новороссии в процессе гражданской войны на Украине.

¹ http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_wingwords/1053/%D0%98%D0%B4%D1%83 (дата обращения 2 апреля 2015 г.)

² Германия, Американские Соединенные Штаты, Аргентинская Республика, Австро-Венгрия, Бельгия, Боливия, Бразилия, Болгария, Чили, Китай, Колумбия, Республика Кубы, Дания, Доминиканская Республика, Республика Эквадора, Испания, Франция, Великобритания, Греция, Гватемала, Республика Гаити, Италия, Япония, Люксембург, Мексика, Черногория, Никарагуа, Норвегия, Панама, Парагвай, Нидерланды, Перу, Персия, Португалия, Румыния, Россия, Сальвадор, Сербия, Сиам, Швеция, Швейцария, Турция, Уругвай, Венесуэльские Соединенные Штаты. URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/mdogov/megd4983.htm> (дата обращения 30 марта 2015 г.).

³ Числов П.И. Современное право войны. М., 1910. С. 8. Цит. по: Минасян Н.М. Международные преступления третьего рейха. Саратовский университет, 1977. С. 208.

⁴ URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=1119 (дата обращения 30 марта 2015 г.).

⁵ URL: http://sunapse.ru/rushistory/Documents/Document6_8.html (дата обращения 3 апреля 2015 г.).

⁶ В духе того времени помимо пакта был подписан и секретный протокол, определявший сферу геополитических интересов СССР, которая во многом совпадала с границами бывшей Российской империи. Являлся ли пакт оригинальным явлением мировой политики того времени? И здесь ответ очевиден. Даже многие западные историки, неизменно осуждающие СССР за сделку с Германией, признают, что Сталин, вступив в переговоры с Гитлером в 1939-м, сделал именно то, что лидеры Англии и Франции сделали в 1938 году в Мюнхене, – за счет маленького государства купили себе мирную передышку, необходимую на перевооружение, чтобы противостоять агрессору. URL: <http://www.russkiymir.ru/publications/85314/> (дата обращения 3 апреля 2015 г.)

⁷ В 1907 г. на Второй конференции мира, созванной по инициативе России, было принято XIII конвенций. См.: Котляров И.И. Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов (основные теоретические проблемы и практика): монография. М., 2013. С. 16.

⁸ В 1974–1977 гг. состоялась очередная Дипломатическая конференция по вопросу о подтверждении и развитии между-



народного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, на которой были приняты Дополнительные протоколы I, II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. о защите жертв войны. В последующем большинство (советских) российских и зарубежных ученых стали относить систему норм, регулирующих отношения между государствами (сторонами) в период вооруженных конфликтов, к международному гуманитарному праву как отдельной отрасли международного права. Впрочем, названия «законы и обычаи войны», право войны, международное военное право, право вооруженных конфликтов также используются в современной доктрине международного права.

⁹ Положение о законах и обычаях сухопутной войны, которое является Приложением к Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. В дальнейшем – Положение 1907 г. См.: Международное гуманитарное право в документах. Составители Колосов Ю.М. и Котляров И.И. М., 1996 г. С. 440.

¹⁰ URL: <http://74322s001.edusite.ru/p473aa1.html> (дата обращения 18 апреля 2015 г.).

¹¹ Так, 28 августа 1941 г. при переправе через реку Ипуть немецкие солдаты, будучи не в силах преодолеть сопротивление советских войск, собрали местное население белорусского города Добруш, Гомельской области и под страхом расстрела, прикрываясь женщинами, стариками и детьми, погнали их впереди себя на позиции советских войск. 8 декабря 1941 г. в Тульской области немцы прикрывали мирными жителями свое отступление из д. Ямное. 12 декабря в том же районе они опять прикрывались мирными жителями, собрав для этого около 120 человек местных. Аналогичные случаи были зафиксированы под Ростовом, в Ленинградской, Смоленской и Калининской областях, во время боев в Сталинграде. URL: <http://fishki.net/anti/1406172-kak-fashisty-prikryvalis-mirnymi-grazhdanami.html> (дата обращения 14 апреля 2015 г.).

¹² URL: <http://www.world-war.ru/konvenciya-ob-obrashhenii-s-voennoplennymi/> (дата обращения 11 апреля 2015 г.).

¹³ URL: <http://army.armor.kiev.ua/hist/zeneva-ran-1-c.php> (дата обращения 11 апреля 2015 г.). К Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях 1929 г. СССР присоединился в 1930 г. <http://feldgrau.info/other/1874-2011-05-07-21-10-19> (дата обращения 20 апреля 2015 г.).

¹⁴ Советский Союз Женевскую конвенцию об обращении с военнопленными» 1929 г. не подписал. С началом войны стало ясно, что истребление не только советских пленных, но и мирного населения принимает все более ужасающие масштабы. Пытаясь исправить положение, 27 июня 1941 г. нарком иностранных дел В. Молотов по телеграфу сообщил председателю МККК (Международный Комитет Красного Креста) о готовности Советского Союза осуществить обмен списками военнопленных с Германией и возможности пересмотра отношения к Гаагской конвенции «О законах и обычаях сухопутной войны». 8 августа 1941 г. в ноте США и др. посольствам, аккредитованным в Москве, сообщил о том, что Правительство СССР будет соблюдать Гаагскую конвенцию о законах и обычаях войны 1907 г., Женевский протокол 1925 г. о запрещении применения на войне удушливых, ядовитых и других подобных газов и бактериологических средств, а также Женевскую

конвенцию 1929 г. об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях. Заявил также, что Советское Правительство будет соблюдать в отношении Германии указанные выше договоры и конвенции постольку, поскольку они будут соблюдаться самой Германией. Однако о возможности присоединения СССР к Женевской конвенции об обращении с военнопленными 1929 г. в ноте не упоминалось. <http://feldgrau.info/other/1874-2011-05-07-21-10-19> (дата обращения 20 апреля 2015 г.).

¹⁵ Под угрозой расстрела военнопленных гнали на мины, после взрыва которых ценой жизни сотен погибших освобождались проходы для германских войск.

¹⁶ В нем говорилось, что «Верховный главнокомандующий армии генерал-фельдмаршал Рунштедт приказал, чтобы вне боевых действий, в целях сохранения германской крови, поиски мин и очистки минных полей производились русскими военнопленными. Это относится также и к германским минам». См.: *Минасян Н.М.* Международные преступления третьего рейха. Издательство Саратовского университета, 1977. С. 217.

¹⁷ Там же, С. 218, 224.

¹⁸ URL: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=542053> (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

¹⁹ В нем говорилось «для нас, немцев, важно ослабить русский народ в такой степени, чтобы он не был в состоянии помешать нам установить мировое господство в Европе». Заранее были отработаны методики массовых расстрелов, использования «душегубок», применения газа «циклон» и печей крематориев в концентрационных лагерях смерти, налажена промышленная утилизация останков миллионов умерщвленных людей. Для исполнения преступных планов были подготовлены кадры профессиональных убийц. Злодейские правила поведения на оккупированной земле прививались каждому солдату вермахта. Например, в одном из пунктов «Памятки немецкого солдата» было записано: «У тебя нет сердца и нервов, на войне они не нужны. Уничтожь в себе жалость и сострадание, убивай всякого русского, не останавливайся, если перед тобой старик или женщина, девочка или мальчик. Убивай, этим самым спасешь себя от гибели, обеспечишь будущее своей семьи и прославишься навек». URL: http://1941-1945.at.ua/publ/lagerja_smerti_i_zhestokost_fashistskikh_zakhvatchikov/1-1-0-59 (дата обращения 11 апреля 2015 г.).

²⁰ Самым крупным из лагерей уничтожения мирного населения являлся Освенцим, около города Кракова. За время его существования с мая 1940 г. до января 1945 г. в нем погибло свыше 4 млн. граждан СССР, Польши, Франции, Бельгии, Голландии, Чехословакии, Югославии, Румынии, Венгрии. Другим крупнейшим лагерем уничтожения был Майданек в предместьях Люблина. С 1940 по 1944 г. фашисты истребили в нем около 1,5 млн. человек. Еще один лагерь уничтожения фашисты построили в 1942 г. около польской станции Трелинка. За два года там погибло свыше 800 тыс. человек. URL: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=542053> (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

²¹ URL: <http://ria.ru/spravka/20100427/227000409.html> (дата обращения 1 мая 2015 г.).

²² Подробнее об этом см.: *Пузырева Ю.В.* Международно-правовое регулирование защиты гражданских объектов в пе-



риод вооруженных конфликтов: Дисс... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 81–111.

²³ Положение о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. См.: Международное гуманитарное право в документах. Указ. соч. С. 443–444.

²⁴ URL: <http://www.center-bereg.ru/11398.html> (дата обращения 13 апреля 2015 г.).

²⁵ В газете «Красная звезда» от 15 января 1942 г. в связи с этим приказом подчеркивалось: «Во исполнение этого людоедского приказа Гитлера банда варваров, насильников и убийц истребляет наших бойцов, попавших в плен, убивает десятки тысяч мирного населения – мужчин, женщин, детей, стариков, насиует девушек, сжигает города и деревни, школы, клубы, библиотеки, взрывает такие памятники истории и культуры, как монастырь «Новый Иерусалим», старается стереть с лица земли память о гениях русского народа Л.Н. Толстом, Чайковском, о гении украинского народа Тарасе Шевченко». URL: <http://www.mywebs.ru/blog/history/19878.html> (дата обращения 20 апреля 2015 г.).

²⁶ В ней отмечалось «Осквернение и уничтожение исторических и культурных памятников на захваченных советских территориях, а также разрушение созданных советской властью многочисленных культурных учреждений является частью чудовищно нелепого плана, задуманного и проводимого гитлеровским правительством и имеющего целью ликвидацию русской национальной культуры и национальных культур народов Советского Союза». См.: Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. М., 1946. Т. 1. С. 218.

²⁷ См.: *Минасян Н.М.* Международные преступления третьего рейха. Указ. соч. С. 281.

²⁸ Нюрнбергский процесс: Сборник материалов в 8-ми томах. М.: Юридическая литература, 1990.

²⁹ Так, немецкий солдат Г. Мюллер в письме в Германию своей Герте писал: «Я проклинаю день, когда родился немцем. Я потрясен картинами жизни нашей армии в России. Разврат, грабеж, насилие, убийства, убийства и убийства. Истреблены старики, женщины, дети. Убивают просто так. Вот почему русские защищаются так безумно и храбро. Мы хотим истребить целый народ, но это фантазия, это не осуществится...». См.: *Минасян Н.М.* Международные преступления третьего рейха. Указ. соч. С. 282.

³⁰ Акт о безоговорочной капитуляции Германии подписали 8 мая 1945 г. в предместье Берлина Карлхорст по уполномочию Германского верховного командования генерал-фельдмаршал В. Кейтель, адмирал флота Г. фон Фридебург и генерал-полковник авиации Г. Штумпф. Со стороны союзников по антигитлеровской коалиции: по уполномочию Верховного Главнокомандования Красной Армии маршал Г. К. Жуков, по уполномочию Верховного командования экспедиционными силами союзников – главный маршал авиации Великобритании А.В. Теддер, командующий стратегическими воздушными силами США генерал К. Спаатс, главнокомандующий французской армии генерал Ж. М. де Латр де Тассиньи. http://www.hrono.ru/dokum/194_dok/19450508akt.php (дата обращения 2 мая 2015 г.).

³¹ Немецко-фашистские захватчики полностью или частично разрушили и сожгли 1 710 городов и более 70 тыс. сел и деревень, сожгли и разрушили свыше 6 миллионов зданий и лишили крова около 25 млн. человек. Среди раз-

рушенных и наиболее пострадавших городов – крупнейшие промышленные и культурные центры: Сталинград, Севастополь, Ленинград, Киев, Минск, Одесса, Смоленск, Новгород, Псков, Орел, Харьков, Воронеж, Ростов-на-Дону и многие другие. Немецко-фашистские захватчики разрушили 31 850 промышленных предприятий, на которых было занято около 4 млн. рабочих; уничтожили или вывезли 239 тыс. электромоторов, 175 тыс. металлорежущих станков. Разрушили 65 тысяч километров железнодорожной колеи, 4100 железнодорожных станций, 36 тысяч почтово-телеграфных учреждений, телефонных станций и других предприятий связи. Уничтожили или разгромили 40 тысяч больниц и других лечебных учреждений, 84 тыс. школ, техникумов, высших учебных заведений, научно-исследовательских институтов, 43 тыс. библиотек общественного пользования. Разорили и разграбили 98 тыс. колхозов, 1876 совхозов и 2890 машинно-тракторных станций; зарезали, отобрали или угнали в Германию 7 млн. лошадей, 17 млн. голов крупного рогатого скота, 20 млн. голов свиней, 27 млн. овец и коз, 110 млн. голов домашней птицы. URL: http://his95.narod.ru/doc07/24_1.htm (дата обращения 2 мая 2015 г.).

³² URL: <http://www.protown.ru/information/hidden/6171.html> (дата обращения 10 апреля 2015 г.)

³³ Проблема определения людских потерь СССР в годы Великой Отечественной войны остается наиболее дискуссионной и все еще не до конца выясненной. Первую обобщающую цифру потерь СССР в годы Великой Отечественной войны – 7 млн. чел. – назвал И. В. Сталин сразу после окончания Второй мировой войны. Однако эта цифра вызвала справедливое недоверие, как за рубежом, так и в СССР. С середины 60-х до середины 80-х годов XX в. официально потери СССР в годы ВОВ определялись в 20 млн. чел. При М. С. Горбачеве появились новые официальные данные о потерях войны – 27 млн. чел. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/190/25942.php> (10 апреля 2015 г.).

³⁴ URL: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vystuplenie-aglukashenko-na-torzhestvennom-sobranii-posvjashchennom-60-letiju-pobedy-sovetskogo-naroda-nad-5849/ (дата обращения 18 апреля 2015 г.)

³⁵ См.: *Котляров И.И.* Международное гуманитарное право. М., 2009. С. 246.

³⁶ Санкции, как форма политической ответственности в отношении нацистской Германии, применялись в соответствии с Декларацией о Германии, принятой на Потсдамской конференции в 1945 г. Они включали: полный разгром вооруженных сил, а также военной машины ее союзников. Вооруженные силы Германии, включая СС, СА, СД и гестапо, а также все другие силы, имевшие оружие, были полностью разоружены и объявлены военнопленными. Оружие всех видов передавалось союзным командующим, отряды гражданской полиции вооружались ручным оружием, а их функции определялись представителями союзников. Подлежали полному и окончательному упразднению все вооруженные силы, военные организации и учреждения, военные училища и все другие военные и полумилитарные организации Германии, «дабы навсегда предупредить возрождение или реорганизацию германского милитаризма и нацизма». Оккупация всей фашистской Германии союзными армиями имела целью полное разо-



ружение и демилитаризацию Германии и ликвидацию всей германской промышленности, которая может быть использована для военного производства, или контроля над ней. В целях реализации указанных санкций в нацистской Германии был создан Контрольный совет из главнокомандующих вооруженных сил четырех союзных держав в Германии. Составной частью политических санкций, примененных к фашистской Германии, было лишение ее государственного суверенитета, центральной власти и правительства. Верховная власть в Германии переходила в руки четырех союзных держав. Она осуществлялась Союзным контрольным советом с целью уничтожить национал-социалистическую партию, распустить все нацистские учреждения, предотвратить всякую нацистскую милитаристскую деятельность или пропаганду, арестовать всех нацистских преступников и предать их суду и т.д. В силу безоговорочной капитуляции Германии и со дня этой капитуляции дипломатические, консульские, торговые и другие отношения германского государства с другими государствами были прекращены. Какие-либо сношения с внешним миром должны были осуществляться представителями союзников. См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: Госполитиздат, 1955. Вып. XI. С. 85, 109–110.

³⁷ В принятом Крымской конференцией коммюнике сохранилась договоренность руководителей трех держав, касающаяся причиненного Германией ущерба союзным странам. В нем признавалось «справедливым обязать Германию возместить этот ущерб в натуре в максимально возможной мере». В решениях Берлинской конференции трех держав 1945 г. со ссылкой на решения Крымской конференции отмечалось, что «Германию нужно заставить компенсировать в возможно большей степени ущерб и страдания, которые она причинила Объединенным Нациям и за которые германский народ не может избежать ответственности...». См.: Сборник действующих договоров... Указ. соч. Вып. XI. С. 69, 114.

Мирные договоры 1947 г., заключенные в Париже государствами-победителями во Второй мировой войне с каждой из пяти стран – бывших союзниц гитлеровской Германии (Италией, Румынией, Болгарией, Венгрией и Финляндией) также предусматривали положения о возмещении союзным державам убытков, причиненных военными действиями и оккупацией. В частности, репарационные обязательства Италии в отношении Советского Союза составили 100 млн. американских долларов. См.: Дипломатический словарь. М., 1971. Т. II. С. 300.

³⁸ Беспрецедентный судебный процесс в истории человечества и в практике мировой юриспруденции начался в Нюрнберге 20 ноября 1945 г. и завершился 1 октября 1946 г. К смертной казни через повешение были приговорены Геринг, Риббентроп, Кейтель, Розенберг, Франк, Фрик, Штрейхер, Заукель, Йодль, Зейсс-Инкварт, Кальтенбруннер и Борман (заочно). В ночь на 16 октября 1946 г. фашистские главаря, за исключением Геринга, которого кто-то избавил от позорной казни, подсыпав ему яд, были повешены во дворе нюрнбергской тюрьмы. Заместитель Гитлера по партии Гесс, бывший главнокомандующий ВМС Редер, имперский министр экономики Функ были приговорены к пожизненному заключению, четверо – к 20, 15 и 10 годам тюремного заключения. Трибунал объявил преступными организациями руководящий состав фашистской национал-со-

циалистической партии, гестапо (государственной тайной полиции), СС (охранных отрядов), СД (службы безопасности). См.: Котляров И.И. Международное гуманитарное право. Указ. соч. С. 259.

³⁹ Несколько лет назад Российский Государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ) издал в двух томах сборник «Украинские националистические организации в годы Второй мировой войны. 1939–1945», содержащий кровавые методы деятельности ОУН/УПА. URL: <http://fb.ru/info/57513.html> (дата обращения 14 апреля 2015 г.). В апреле 2014 г. Министерство обороны России предало огласке уникальные документы о зверствах бандеровцев в годы Великой Отечественной войны, связях С. Бандеры с немецкими фашистами. URL: <http://www.ntv.ru/novosti/883316/#ixzz3X0UJgSGF> (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

⁴⁰ «Я, Вдовиченко Надежда Тимофеевна, уроженка Волыни... Я и моя семья просим простить нас всех посмертно, потому что, когда люди будут читать это письмо, меня уже не будет (подруга выполнит мое поручение). У родителей нас было пятеро, мы все были завязанные бандеровцы: брат Степан, сестра Анна, я, сестры Оля и Нина. Мы все ходили в бандерах, днем отсыпались по хатам, а ночью ходили и ездили по селам. Нам давались задания душили тех, кто укрывал пленных русских и самих пленных. Этим занимались мужчины, а мы, женщины, перебирали одежду, отбирали коров и свиней у погибших людей, скот резали, все перерабатывали, тушили и укладывали в бочки. Однажды за одну ночь в селе Романово задушили 84 человека. Старших людей и старых душили, а детей маленьких за ножки – раз, ударил головкой об дверь – и готово, и на воз... Нам был дан приказ: евреев, поляков, русских пленных и тех, кто прячет их, всех душили без пощады. Задушили семью Северинов, а дочка была замужем в другом селе. Приехала в Романово, а родителей нет, она плакать начала и давай вещи откапывать. Бандеры пришли, одежду забрали, а дочку живьем в тот же ящик закрыли и закопали...». URL: <http://topwar.ru/?newsid=2467> (дата обращения 10 апреля 2015 г.).

⁴¹ Боевики УПА во время Второй мировой войны осуществляли акции устрашения и массовые убийства польского и смешанного населения Волыни, Полесья и Восточной Галиции, ставя целью «полное очищение» этих территорий от поляков. Считается, что жертвами нацистов стали около 100 тысяч мирных жителей, в том числе женщины и дети. Принятый Верховной Радой Украины закон о героизации «Украинской повстанческой армии» (УПА), – заявил польский президент Б. Коморовский, препятствует историческому диалогу между Киевом и Варшавой, а без диалога невозможно примирение. URL: <http://lenta.ru/news/2015/04/23/komorovsky/> (дата обращения 23 апреля 2015 г.). Более того, американские, европейские и украинские ученые опубликовали в СМИ открытое письмо к украинским властям, а именно к президенту П. Порошенко и председателю украинского парламента В. Гройсману с призывом не утверждать закон, прославляющий террористическую организацию ОУН-УПА. URL: <http://lenta.ru/news/2015/04/23/komogovsky/> (дата обращения 23 апреля 2015 г.).

⁴² Создание Международного Военного Трибунала не умаляло компетенции и не ограничивало прав национальных или оккупационных судов, которые были созданы или их создание предусматривалось на любой союзной территории или в Гер-



мании для суда над военными преступниками. И, действительно, судебные процессы над военными преступниками за совершенные ими злодеяния на территории СССР в годы Великой Отечественной войны были проведены советскими судами в Харькове, Краснодаре, Киеве, Минске, Ленинграде, Хабаровске и других городах. *Котляров И.И.* Международное гуманитарное право. Указ. соч. С. 261.

⁴³ В апреле 2015 г. в Люнебурге (ФРГ) начался судебный процесс над нацистским преступником. 93-летний Гренинг обвиняется в пособничестве убийству как минимум 300 тысяч человек. URL: <http://topblognews.ru/kriminal/sudit-nel-zyaromilovat/> (дата обращения 2 мая 2015 г.). 19 июня 2014 г. в Филадельфии полицейские задержали 89-летнего Йохана Брайера, который подозревается в том, что во время Второй мировой войны работал надзирателем в концлагерях Освенцим и Бухенвальд. По данным следователей, он причастен к уничтожению многих тысяч евреев. Немецкая юстиция требует выдачи Брайера для судебных разбирательств. URL: <http://www.>

[rg.ru/2014/06/19/nadziratel-anons.html](http://www.rg.ru/2014/06/19/nadziratel-anons.html) (дата обращения 9 августа 2014 г.). В 2011 г. суд Мюнхена признал уроженца Украины 91-летнего И. Демьянюка виновным в причастности к убийству в 1943 г. нацистами 27,9 тыс. евреев в лагере Собибор, который располагался на территории оккупированной фашистской Германией Польши. Суд назначил И. Демьянюку наказание в виде пяти лет лишения свободы. URL: <http://top.rbc.ru/tags/?tag=%C4%E5%EC%FC%FF%ED%FE%EA> (дата обращения 18 апреля 2012 г.).

⁴⁴ Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г. (ст. 1). См.: Международное гуманитарное право в документах. Указ. соч. С. 528–531.

⁴⁵ См.: *Котляров И.И., Пузырева Ю.В.* Вооруженный конфликт на Украине и международное право // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 265–271.

⁴⁶ <http://nyka-huldra.livejournal.com/6649904.html> (дата обращения 13 апреля 2015 г.).

УДК 351/354
ББК 67.2

СЛУЖЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА В МИЛИЦИИ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ: СОСТОЯНИЕ И МЕРЫ ПО ЕЕ УКРЕПЛЕНИЮ

НИКОЛАЙ ПЕТРОВИЧ МАЮРОВ,

*заведующий кафедрой государственного и административного права
Межрегионального института экономики и права при МПА ЕврАзЭС (г. Санкт-Петербург),
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации,
Почетный сотрудник МВД России
E-mail: mayurov2010@mail.ru*

Научная специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проведено исследование актуальных аспектов состояния служебной дисциплины в милиции и мер по ее укреплению в годы Великой Отечественной войны. Исследованию были подвергнуты документы, находящиеся в федеральных и ведомственных архивохранилищах; некоторые из них впервые вводятся в научный оборот. Особое внимание уделено правовым вопросам поддержания служебной дисциплины при прохождении сотрудниками государственной службы в органах милиции. Проанализированы мероприятия, проводимые командно-политическим составом по укреплению дисциплины, и их эффективность, а также результаты оперативно-служебной деятельности.

Ключевые слова: Великая Отечественная война, дисциплина в милиции, Дисциплинарный устав Красной Армии, Особые инспекции при отделах кадров УНКВД краев и областей, дознание, сотрудники милиции.

Annotation. Investigated the relevant aspects of the state of discipline in the police and measures to strengthen it in the years of the Great Patriotic War. Subject to study were documents held by the federal and departmental archives, some of which are first introduced in the scientific revolution. Particular attention is paid to the legal issues of the maintenance of discipline during the passage of the Public Service at the police. Analyzed the activities of the command - the political structure to strengthen discipline, and their performance on the state of the discipline and the results quickly - performance activity.

Keywords: Great Patriotic War; discipline in the police, Disciplinary Regulations of the Red Army, Special Inspection under NKVD personnel departments territories and regions, inquiry, police officers.



Сегодня мы должны еще раз оглянуться на историю нашей Родины, особенно в преддверии 70-летия Победы в Великой Отечественной войне. «Без знания истории, – как говорил наш великий мыслитель, русский историк Василий Ключевский, – *мы должны признать себя случайностями, не знающими, как и зачем мы пришли в мир, как и для чего в нем живем, как и к чему должны стремиться*». В настоящее время мир еще далек от того, чтобы международные отношения строились исключительно на доверии, к сожалению, поэтому так важно сегодня защитить правду о минувшей войне, о бесценном опыте союзничества, об истинных героях, над которыми время не властно, твердо противостоять попыткам переписать историю. Это важно для всех нас. Это необходимо для воспитания и нравственного становления будущих поколений.

Великая Отечественная война явилась тяжелейшим испытанием для народов Советского Союза. Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации подчеркнул, что «наш народ сражался против рабства, сражался за право жить на своей земле, за право говорить на родном языке, иметь свою государственность, культуру и традиции. Он сражался за справедливость и свободу».

С началом Великой Отечественной войны на основе Конституции СССР в первые дни и месяцы партийным руководством, высшими органами государственной власти и управления были приняты нормативно-правовые акты, направленные на обеспечение общественного порядка и государственной безопасности, на укрепление дисциплины и правопорядка во всех звеньях государственного управления, в том числе и в органах милиции. Основными из них были: директива ЦК ВКП(б) и СНК СССР партийным и советским органам прифронтовых областей, Указ Президиума Верховного Совета СССР о введении военного положения в семи союзных республиках, шестнадцати областях, в Крымской АССР, а также в Москве и Ленинграде, Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за распространение в военное время ложных слухов, возбуждающих тревогу среди населения» и др. Большую нормотворческую работу проводил наркомат внутренних дел СССР. 7 июля 1941 г. НКВД СССР издал директиву о задачах милиции в период военного времени, 8 мая 1942 г. официально установил в органах милиции 12-часовой рабочий день и др.¹ Реализация заложенных в них норм должна была способствовать укреплению дисциплины и организованности в органах милиции, усилению борьбы с нарушителями законности.

Однако, на практике не все обстояло так, как требовала обстановка. Проведенные проверки 6-го отделения, 10-отделения и 33-отделения Ленинградской милиции 26 июня 1941 г. показали, что без оформления в милиции находилось 169 заявлений граждан, имели место опоздания на службу, случаи пьянства, нарушения дисциплины, что свидетельствовало о серьезных недостатках в работе милиции².

Военная обстановка вызывала необходимость усиления мер правового принуждения по отношению к нарушителям служебной дисциплины в милиции.

Еще до начала Великой Отечественной войны приказом НКВД СССР № 1033 от 16 ноября 1940 г. на органы и войска НКВД было распространено действие Дисциплинарного устава Красной Армии (1940г.)³; т.е. в дисциплинарном отношении работники милиции практически рассматривались как военнослужащие Красной Армии со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями.

До Великой Отечественной войны рассмотрение дисциплинарных и служебных проступков личного состава милиции, подпадавших под действие дисциплинарного устава или правил внутреннего распорядка, возлагалось лично на начальника соответствующего управления. Оно проводилось без производства расследования. Преступления и служебные проступки сотрудников милиции, не подпадавшие под действие дисциплинарного устава, передавались для расследования Особым инспекциям при отделах кадров УНКВД краев и областей⁴. В условиях войны было признано необходимым проведение специальных дознаний о проступках личного состава, подлежащих разрешению в дисциплинарном порядке, для выяснения, уточнения и проверки обстоятельств нарушения. При бесспорном факте нарушения дознание не проводилось⁵.

Для проведения дознания, необходимость которого определялась руководителем подразделения, в каждом отделе и отделении милиции приказом начальника Управления милиции были назначены дознаватели, которые находились в непосредственном подчинении начальника подразделения милиции и действовали по его указаниям. Материалы о преступлениях, выявленных в ходе дознания или другим путем, начальник был обязан передавать в особую инспекцию для принятия окончательного решения. В приказе подчеркивалось, что при проведении дознаний по нарушениям, содержащим элементы уголовно наказуемых деяний, дознаватели должны консультироваться с особой инспекцией. Для повышения квалификации дознавателей намечалось провести однодневный шестичасовой семинар по вопросам методики и техники дознания⁶. На наш взгляд, в условиях войны создание самостоятельных подразделений в виде групп дознания с прямой подчиненностью первому лицу милиции для проведения дознания по дисциплинарным проступкам личного состава милиции было мерой вынужденной, своевременной и правильной. Проведение дознания по дисциплинарным проступкам позволяло, на наш взгляд, **а)** объективно выяснить, имеется ли в действиях сотрудника состав дисциплинарного правонарушения; **б)** выяснить причины и условия, способствующие совершению дисциплинарных проступков; **в)** наметить ряд мероприятий по устранению причин и условий, способствующих совершению дисциплинарных и иных правонарушений; **г)** проявить внимание и забо-



ту руководителей органов милиции по отношению к личному составу и, тем самым, поднять моральный дух сотрудников на мобилизацию добросовестного отношения к своим служебным обязанностям, что в условиях войны имело большое значение.

Следует заметить, что в условиях сегодняшнего времени в МВД России, ГУ МВД России и УМВД России по субъектам создано похожее подразделение, именуемое «Служба собственной безопасности». Данное подразделение на протяжении ряда лет подтвердило свою эффективность в сферах обеспечения собственной безопасности, противодействия коррупции в системах МВД России и ФМС России, государственной защиты сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и их близких⁷. И, несмотря на столь детальное разъяснение правил проведения дознаний и оформления итоговых документов, имели место многочисленные факты отступления от инструктивных указаний. Примером может служить приказ начальника Управления милиции г. Ленинграда № 10 «О точном соблюдении порядка производства дознаний о проступках личного состава» от 18 января 1942 г.⁸ На наш взгляд, эти недостатки были связаны с тем, что значительная часть сотрудников милиции, в том числе и те кто занимался вопросами проведения дознания, были мобилизованы в Красную Армию – как правило, кадровые сотрудники-профессионалы. Только в июне – июле 1941 г. в ряды Красной Армии вступило около 25% личного состава милиции, в том числе 8 тыс. коммунистов и комсомольцев. В Красную Армию был мобилизован весь рядовой и 32% оперативного состава Бурят-Монгольской милиции. За 1941 г. из органов НКВД Чувашии в Красную Армию убыло 43,6% личного состава, а из Московской милиции 12 тыс. сотрудников⁹. Им на смену пришли люди, не годные к строевой службе: инвалиды, пенсионеры.

Вновь пришедшие в милицию нуждались во всесторонней правовой подготовке и, прежде всего, в правильном понимании и выполнении новых законодательных актов, определявших задачи милиции в условиях военного времени и предоставлявших правоохранительным органам большие права в обеспечении режима военного времени.

Приход новых сотрудников в органы милиции требовал организации их профессиональной подготовки, что в годы войны было связано с большими трудностями. Поэтому подготовка кадров осуществлялась на ускоренных курсах. В повседневную жизнь вошла практика досрочных выпусков курсантов из специальных учебных заведений. 26 июля 1941 г. был издан приказ НКВД СССР № 00826 «О перестройке работы учебных заведений по подготовке кадров милиции НКВД СССР на период военного времени». В соответствии с приказом были изменены правила приема в учебные заведения. На курсы подготовки младшего и среднего начальствующего состава принимались

лица рядового и младшего начальствующего состава милиции, а также граждане, не подлежавшие призыву и мобилизации в Красную Армию, которые были рекомендованы в органы милиции партийными и комсомольскими организациями. Важнейшими требованиями, которым должны были отвечать курсанты, были политическая выдержанность, знание милицейского дела и преданность власти. Проведенные в период с 25 июня по 10 июля 1942 г. проверочные испытания знаний у личного состава Ленинградской милиции показали, что рядовой и младший начальствующий состав в основном усвоил и закрепил полученные знания в области специального милицейского дела, стрелковой подготовки и текущей политики. Из числа пропущенных через комиссию сдали испытания по всем дисциплинам с оценкой «отлично» и «хорошо» – 47%, «удовлетворительно» – 41% и «неудовлетворительно» – 12%¹⁰. Всего за годы войны в учебных заведениях НКВД было подготовлено 18747 сотрудников милиции¹¹.

Отсутствие опыта практической работы у многих сотрудников милиции, количественный и качественный некомплект, рост служебной нагрузки на личный состав, продовольственные трудности и ослабление в этой связи требований к кадрам милиции, нередко приводили не только к нарушениям служебной дисциплины, но и нарушениям социалистической законности, халатному отношению к служебным обязанностям, преступности среди личного состава. Так, в начале 1942 г. в осажденном Ленинграде были проведены проверки деятельности большинства городских и ряда областных отделений милиции. При проверке Тихвинского РО НКВД ЛО были выявлены случаи грубого нарушения норм уголовно-процессуального кодекса, в результате чего были арестованы 11 граждан, без достаточных оснований обвиненных в измене Родине. Также были выявлены случаи фальсификации уголовных дел¹². Несмотря на отдельные нарушения, которые допускали сотрудники милиции, они все же в своем большинстве в борьбе с уголовной преступностью проявляли оперативное мастерство, подлинный героизм, мужество.

В этом плане интересен доклад начальника политического отдела Главного управления милиции НКВД СССР, комиссара милиции 3-го ранга Иванова «О политико-моральном состоянии, служебной дисциплине и партийно-политической работе в органах милиции НКВД СССР за 1943 г.». Этот документ содержит фактический материал, который позволяет объективно судить о деятельности милиции, состоянии дисциплины в ее рядах, о причинах совершения дисциплинарных проступков сотрудниками милиции, о мероприятиях, проводимых командно-политическим составом по укреплению дисциплины и их ответственности. В докладе отмечалось, что партийно-политическая работа с начала войны была направлена на «четкое выполнение приказов НКВД об усилении борьбы с преступностью». В результате чего, было



завершено расследование большинства уголовных дел, предупреждено значительное количество преступлений, выявлено немалое количество изменников Родины, шпионов, диверсантов и дезертиров из Красной Армии и оборонной промышленности¹³.

С начала Великой Отечественной войны и до конца 1943 г. более 8 тыс. работников милиции за мужество и самоотверженность были награждены правительственными наградами. Только за 1943 г. было поощрено 40 762 человека¹⁴.

Борясь за твердую воинскую дисциплину, организованность и порядок, политорганы и партийные организации милиции за годы Отечественной войны добились укрепления служебной дисциплины, снижается количество нарушений и аморальных проступков. Если в 1940 г. нарушения служебной дисциплины лицами начальствующего состава превышало 18%, а среди рядового и младшего начальствующего состава – более 30% (нарушения дисциплины совершили 15,25% коммунисты и 22,8% комсомольцы), то в 1943 г. они составляли, соответственно, 16,9%, 19,2%, 13,2% и 14,4%¹⁵.

Состояние служебной дисциплины среди сотрудников милиции и в 1944 г. вызывало серьезную озабоченность НКВД СССР. Начальник Главного управления милиции НКВД СССР в докладе «О политико-моральном состоянии, служебной дисциплине и партийно-политической работе в органах милиции НКВД СССР» отмечал, что «служебная дисциплина за истекший год несколько укрепилась, но не соответствует требованиям военного времени»¹⁶. В 1944 г. количество правонарушений, совершенных сотрудниками милиции, резко увеличилось. Согласно справке Политотдела ГУМ «О политико-моральном состоянии, служебной дисциплине и росте партийных организаций» за 1944 г. за 1943 г. было совершено 23 107 нарушений и преступлений в милиции (20% по отношению к личному составу), а в 1944 г. – 33 069 (19,4%)¹⁷. Наиболее распространенными нарушениями служебной дисциплины среди сотрудников милиции являлись: случаи пьянства, сон на посту и уход с поста, побег арестованных, опоздание на службу, грубое обращение с гражданами, морально-бытовое разложение и др.

На наш взгляд, рост нарушений служебной дисциплины, допущенный личным составом милиции в 1944 г. объясняется следующими причинами: *во-первых*, при восстановлении органов милиции на освобожденных от немецко-фашистских захватчиков территориях отбор кандидатов на службу проходил с некоторыми отступлениями от требований нормативных актов, регулирующих вопросы приема на службу в милицию. На службу принимали кандидатов не только за счет лиц, уже служивших ранее в милиции или окончивших к этому времени курсы и школы милиции, но и за счет местного населения, а также бывших военнослужащих, которые из-за ранений или болезни не были годны для военной службы

и др. Это было мерой вынужденной в тех условиях и, как следствие, такого рода сотрудники милиции, в силу своей профессиональной непригодности, допускали нарушения служебной дисциплины и законности; *во-вторых*, в соответствии с приказом НКВД № 0453 от 22 декабря 1943 г. в органах милиции были упразднены должности заместителей начальников районных и городских отделов по политчасти, деятельность которых оказывала благотворное влияние на состояние служебной дисциплины и политико-моральное состояние личного состава; *в-третьих*, серьезные бытовые и продовольственные трудности, недостатки в организации материально-технического и вещевого снабжения; *в-четвертых*, начальствующий состав милиции во многих случаях не являлся примером для подчиненных. Так, случаев пьянства среди начальствующего состава было больше, чем среди рядового состава – соответственно 1,3% и 1,2%¹⁸; *в-пятых*, меры дисциплинарного воздействия не всегда оказывались действенными. Так, участковый уполномоченный 1-го ГО милиции г. Мурманска Петров, находясь в сильном опьянении, ходил по улицам, приставал к прохожим, а когда постовой милиционер предложил ему прекратить хулиганство, Петров выхватил наган и ранил милиционера. Характерно то, что Петров уже имел 8 дисциплинарных взысканий и ставился вопрос перед отделом кадров о его увольнении из органов милиции, но вопрос не был решен. За последнее преступление Петров был предан суду военного трибунала¹⁹; *в-шестых*, сотрудники милиции, принятые в ее ряды в военные годы, больше других допускали нарушения, так как они не имели достаточного профессионального опыта, милицейской закалки.

Большое значение для закрепления кадров в милиции и укрепления дисциплины имело распространение на начальствующий состав милиции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1944 г. о награждении орденами и медалями СССР генералов, адмиралов, офицеров, а также сержантов и старшин сверхсрочной службы за выслугу лет. В соответствии с Указом эти категории офицерского и начальствующего состава награждались медалью «За боевые заслуги» за 10 лет службы, «Орденом Красной Звезды» за 15 лет службы, «Орденом Красного Знамени» за 20 лет службы и «Орденом Ленина» за 25 лет службы. За 30 лет службы сотрудники награждались вторым «Орденом Красного Знамени»²⁰.

Это решение поднимало престиж милицейской службы, свидетельствовало о признании эффективности деятельности сотрудников милиции по укреплению правопорядка и в борьбе с преступностью как одного из важнейших направлений в борьбе за укрепление тыла действующей армии, их вкладе в победу над врагом, способствовало закреплению на службе и имело большое моральное значение.

Вместе с победами Красной Армии на фронтах и стабилизацией внутренней обстановки в стране в 1-м



квартале 1945 г. несколько улучшилась и криминогенная обстановка. Уголовная преступность по стране по сравнению с 4-м кварталом 1944 г. сократилась на 5,8% в основном за счет снижения таких тяжких преступлений, как убийства, разбой, грабежи, а также всех видов краж. Раскрываемость преступлений составляла 91,2%, в том числе убийств 91,8%, грабежей – 88,7%, краж 87,8%²¹.

Политико-моральное состояние личного состава милиции оценивалось как здоровое. За 1-й квартал 1945 г. награды и различные поощрения получили 16 407 человек²².

Таким образом, окончание Великой Отечественной войны органы милиции НКВД СССР встретили, как показывают официальные данные, с некоторым улучшением оперативно-служебной деятельности и ростом раскрываемости преступлений, но состояние служебной дисциплины среди личного состава вызывало определенную озабоченность со стороны руководства. Необходимо было совершенствовать партийно-политическую и воспитательную работу, правовую базу отбора, приема и прохождения службы в милиции, приводить в соответствие нормативные акты, регулирующие вопросы дисциплины в органах милиции, в связи с изменившейся обстановкой в стране, избавляться от чуждых и преступных элементов, проникших в милицию в годы войны, больше проявлять заботы о социальной и правовой защите личного состава.

Великая Отечественная война, 70-летие Победы которой мы будем отмечать 9 мая 2015 г. стала величайшим испытанием для советского народа. Она потребовала принятия решительных мер по укреплению исполнительской и служебной дисциплины, перевода всех рычагов ее поддержания на новые организационно-правовые основы, приближения дисциплины в милиции к условиям военного времени. Реализация этих норм в своем большинстве способствовала укреплению дисциплины и организованности в органах милиции, усилению борьбы с нарушителями законности, более тщательному подходу к отбору кадров, и, в конечном итоге, к повышению эффективности борьбы с преступностью. Подвиг солдат правопорядка, наших дедов и отцов всегда будет служить для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, которые несут сегодня свою нелегкую службу по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, ярким примером доблести, духовно-нравственного величия, фронтового братства, великой ответственности перед будущими поколениями. «Построить здоровое общество и благополучное государство возможно только опираясь на твердый фундамент, и этим фундаментом является патриотизм», – это слова нашего Президента Путина В.В.

¹ Законодательные и административные акты военного времени с 22 июня 1941 г. по 22 марта 1942 г. М., 1942; Сборник

указов, постановлений, решений, распоряжений и приказов военного времени 1942–1943 гг. Л., 1944 и др.

² *Маюров Н.П.* Дисциплинарные правоотношения в Советской милиции (1917–1991 гг.) (историко-правовое исследование): Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб, 2005. С. 200.

³ *Маюров Н.П.* Дисциплинарные правоотношения в Советской милиции (1917–1991 гг.) (историко-правовое исследование): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. СПб, 2005. С. 32.

⁴ *Маюров Н.П.* Дисциплинарные правоотношения в Советской милиции (1917–1991 гг.) (историко-правовое исследование): Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб, 2005. С. 202.

⁵ Архив Главного управления МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее - Архив ГУ МВД России по СПб и ЛО). Ф. 1. Оп. 1. Д. 82. Л. 222–223.

⁶ *Маюров Н.П.* Дисциплинарные правоотношения в Советской милиции (1917–1991 гг.) (историко-правовое исследование): Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб, 2005. С. 203.

⁷ Сведения о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2013 год. Сборник аналитических и информационных материалов. М.: ДГСК МВД России, 2014. С. 44; Приказ МВД России от 2 января 2013 г. № 1 Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе МВД России.

⁸ Архив ГУ МВД России по СПб. и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 87. Л. 10.

⁹ *Белов Е.И., Борисов А.В. и др.* Министерство внутренних дел 1902–2002. Исторический очерк. М., 2004. С. 354; *Калашиников И.Г.* Органы внутренних дел республики Бурятия (1923 – начало 2000 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. Иркутск, 2002. С. 56; *Тимофеев В.В.* Органы милиции Чувашии в годы Великой Отечественной войны (историко-правовое исследование): Дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 137.

¹⁰ *Маюров Н.П.* Дисциплинарные правоотношения в Советской милиции (1917–1991 гг.) (историко-правовое исследование): Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб, 2005. С. 205–206.

¹¹ *Биленко С.В.* Советская милиция в защите социалистического Отечества (1941–1945 гг.): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М.: Академия МВД СССР, 1983. С. 35.

¹² Архив ГУ МВД России по СПб. и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 83. Л. 498–499, 608–609.

¹³ Государственный архив Российской Федерации (далее ГАРФ). Ф. 9415. Оп. 3. Д. 383. Л. 2, 7.

¹⁴ *Маюров Н.П.* Дисциплинарные правоотношения в Советской милиции (1917–1991 гг.) (историко-правовое исследование): Дисс. ... докт. юрид. наук. СПб, 2005. С. 212.

¹⁵ Архив ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 57. Л. 21.

¹⁶ *Маюров Н.П.* Дисциплинарные правоотношения в Советской милиции (1917–1991 гг.) (историко-правовое исследование): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. СПб, 2005. С. 33.

¹⁷ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 383. Л. 55, 56.

¹⁸ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 384. Л. 5, 6.

¹⁹ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 384. Л. 7.

²⁰ *Мулукаев Р.С., Скулягин А.Т.* История советской милиции: Хронологический справочник. СПб., 1976. С. 42.

²¹ ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 384. Л. 1.

²² ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 384. Л. 3.



УДК 340.1
ББК 67.0

СОГЛАСИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ РАЗРЕШЕНИЯ РАЗНОГЛАСИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

НАДЕЖДА ИГОРЕВНА КАРГАПОЛЬЦЕВА,

адъюнкт кафедры теории и истории государства и права

Уральского юридического института МВД России

E-mail: kargapolzeva_ni@mail.ru

Научная специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;

история учений о праве и государстве

Научный руководитель: профессор, доктор юридических наук А.С. Шабуров

Рецензент: кандидат юридических наук Т.Ю. Фалькина

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются существующие понятия согласительных процедур; рассматривается классификация возникающих в деятельности государственных органов разногласий. Обосновывается необходимость дальнейшего развития института согласительных процедур как наиболее эффективного механизма преодоления разногласий в деятельности государственных органов.

Ключевые слова: согласительные процедуры, разногласия, органы государственной власти.

Annotation. Analyzed the definitions of conciliation procedures and the classification of differences in the activities of state bodies. Proved the need for a further development of the institute of conciliation procedures as an effective way of overcoming disagreements in the activities of public authorities.

Keywords: conciliation procedures, differences, public authorities.

Одним из приоритетных направлений в деятельности органов государственной власти является построение четкого и сбалансированного механизма взаимодействия, направленного на обеспечение согласованности всех его звеньев. Потому в условиях построения правового государства и создания гражданского общества особенно остро стоит вопрос сотрудничества, достижения консенсуса и взаимопонимания в деятельности государственных органов. На сегодняшний день существуют специальные конституционно-правовые способы, призванные обеспечить координацию и согласованность деятельности всех органов государственной власти. Одним из таких способов является использование согласительных процедур.

Впервые согласительные процедуры стали применяться в сфере международных отношений. Так, ст. VII Договора между США и Великобританией 1909 г. о пограничных водах между США и Канадой предусматривает создание постоянной канадско-американской международной совместной комиссии (МСК), состоящей из 6 членов на паритетной основе¹. Основная задача МСК – предотвращение и урегулирование споров между Канадой и США. Решения, принимаемые

комиссией, требуют согласования, по крайней мере, с 4 членами комиссии. Наиболее подробно порядок образования и функционирования согласительных комиссий был разработан в Общем акте о мирном разрешении международных споров 1928 г. Указанный документ предусматривает, что споры между участниками акта могут рассматриваться в постоянной или временной специальной согласительной комиссии, создаваемой спорящими сторонами. Производство в согласительной комиссии состязательное, решения принимаются большинством голосов членов комиссии². Положения о согласительных комиссиях предусмотрены во многих двусторонних и многосторонних договорах и конвенциях.

В Российской Федерации механизм согласительных процедур как способ разрешения правовых конфликтов впервые на законодательном уровне был предусмотрен в Федеративном договоре от 31 марта 1992 г. Так, ч. 2 ст. 7 договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации гласит, что



споры между участниками Федеративного договора по вопросам их ведения и иным вопросам разрешаются с использованием согласительных процедур в порядке, установленном Конституцией РФ³.

Однако, на современном этапе развития не существует законодательного определения термина «согласительные процедуры». По энциклопедическому словарю, согласительные процедуры – это «регламентированная законом совместная деятельность субъектов конституционно-правовых отношений по устранению возникающих между ними разногласий на взаимоприемлемой основе. Как правило, согласительные процедуры применяются в качестве первого шага на пути устранения спорных ситуаций»⁴.

Конституционалисты, например, под согласительными процедурами понимают урегулированный нормами конституционного права определенный порядок взаимосвязанных и последовательных действий, совершаемых сторонами конституционно-правовой коллизии, направленных на ее урегулирование путем восстановления или достижения согласия между ними⁵.

Тема согласительных процедур привлекала внимание и западных политологов. А. Лейпхарт ввел понятие «демократия согласования», под которым он понимает совокупность двух основных признаков – «коалиции (т.е. собственно согласования) и автономии сегментов», т.е. участников процедур согласования⁶. Основным принципом «демократии согласования» он называет принцип полноценного политического участия.

В.И. Червонюк и И.В. Гойман-Калинский определяют согласительные процедуры как особую разновидность законодательной технологии, которая позволяет: а) посредством принятия закона мирным (правовым) способом разрешить существующее противоречие между конкурирующими интересами; б) исключить появление в результате принятия и введение в действие содержащего согласованные нормы закона новых противоречий⁷. Указанная точка зрения интересна с той позиции, что право есть нормативное выражение согласованных интересов⁸. В праве должно быть выражено согласие той части общества, интересы которой оно затрагивает. Таким образом, упорядочение интересов, выделение из них приоритетных, преобладающих в обществе – одна из основных задач деятельности органов государственной власти. Рулан Н. справедливо отмечает, что «современное общество, конечно, не может быть устроено по типу сегментарных. Однако, как доказывает современная политическая антропология, современному обществу должны быть присущи механизмы, обеспечивающие устойчивое равновесие между составляющими это общество социальными группами»⁹. На наш взгляд, применение в деятельности государственных органов согласительных процедур можно отнести к числу таких механизмов.

Применение согласительных процедур при решении различных вопросов органами государственной власти играет важную роль в эффективности принимаемого решения, его легитимности. Принятое таким

образом решение или закон приобретает характер общей воли, а сам закон или решение приобретает качество правового и изначально наделяется качеством реализуемости. А несогласованность в деятельности государственных органов, напротив, ведет к принятию законов и управленческих решений, не соответствующих общественным ожиданиям, коллизиям в праве, а также затягиванию процесса принятия необходимых государству законов. Так, Государственная Дума в весеннюю сессию 2014 г. приняла целый пакет законов, вызвавших критику со стороны отдельных депутатов. В ускоренном порядке приняты поправки в закон «О рекламе», запрещающие ее на платных каналах, что угрожает закрытием кабельных каналов, вводится запрет на хранение персональных данных россиян на зарубежных серверах, и таким образом россияне лишатся права забронировать билеты на сайте зарубежной авиакомпании или заказать номер в отеле. Некоторые инициативы были внесены в последнюю неделю перед закрытием сессии. Так, достаточно обоснованно мнение депутата Михаила Емельянова, который констатировал, что «в последний день (пленарных заседаний) Дума возродила свои худшие традиции, когда парламент не был местом для дискуссий, особенно вопиющим было принятие закона о рекламе пива с нарушением регламента». Такими же темпами прошло заседание и Совета Федерации 9 июля 2014 г. Как подсчитал «TheVillage», на принятие одного законопроекта у Совета Федерации ушло около 5 минут¹⁰. Таким образом, при такой скорости принятия законопроектов отсутствует возможность их согласования и обсуждения, что негативно сказывается на качестве принимаемых законов и их одобряемости обществом. Этот факт лишний раз подтверждает необходимость дальнейшего развития методов и форм согласительных процедур в деятельности государственных органов, направленных на сбалансирование их деятельности.

Однако, деятельность государственных органов, как и любая другая, невозможна без споров и разногласий, связанных с наличием у каждого участника процесса своей позиции и различием компетенций каждого из звеньев в механизме государственного управления. Е.В. Комбарова предлагает следующую классификацию разногласий, возникающих в системе органов публичной власти Российской Федерации:

1) по сфере возникновения: межинституциональные (между законодательными, исполнительными и судебными органами власти) и внутрисистемные (связанные с внутренней работой органов законодательной, исполнительной, судебной власти);

2) по уровням осуществления власти: между федеральными и региональными органами государственной власти; между региональными и муниципальными органами власти¹¹.

Указанная классификация не носит исчерпывающего характера. На наш взгляд, разногласия в государственных органах можно классифицировать еще и по следующим основаниям:



- по характеру возникших противоречий: объективные, связанные с наличием реальной проблемы, и субъективные, обусловленные различными оценками тех или иных событий, а также наличием у каждой из сторон своей позиции по решению того или иного вопроса;

- по субъектному составу: между коллективными органами государственной власти и единоначальными;

- в зависимости от форм осуществления функций государственных органов: разногласия, возникшие в ходе осуществления законотворческой, управленческой, судебной и контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти.

Различные виды разногласий и определяют средства и методы, используемые в рамках согласительной деятельности. К ним можно отнести: консультации, ведение переговоров, участие Президента Российской Федерации в разрешении разногласий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, достижение договоренностей, создание рабочих групп и согласительных комиссий, посреднические процедуры. Верно отмечает Ю.А. Тихомиров, что «выбор видов процедур и их правильное применение приводят к хорошим результатам»¹².

Эффективность применения согласительных процедур в преодолении разногласий в органах государственной власти также зависит и от скоординированности и последовательности действий по их осуществлению. В этом процессе можно выделить следующие этапы:

- выявление разногласий в деятельности органов государственной власти;

- создание согласительной комиссии и выдвижение предложений по преодолению возникших противоречий;

- обсуждение высказанных вариантов преодоления разногласий и достижение сторонами консенсуса;

- вынесение решения по результатам согласительной процедуры.

Каковы же преимущества использования согласительных процедур как досудебного способа преодоления возникших в органах государственной власти разногласий?

Во-первых, согласительные процедуры привлекательны ввиду своей добровольности.

Во-вторых, рассматриваемые процедуры экономят время по сравнению с юрисдикционными способами разрешения разногласий.

В-третьих, согласительные процедуры отличает гибкость, возможность выбора тех средств и методов, которые отвечают сложившейся конфликтной ситуации.

В-четвертых, в некоторых случаях они помогают не только преодолеть возникшие разногласия, но и предотвратить еще не возникший конфликт.

В-пятых, как отмечалось выше, в принятом при помощи согласования решении или ином акте изначально заложен механизм его реализации. Ситуация, произошедшая в 2014 г. на Украине, свидетельствует

о том, что несогласованная деятельность органов государственной власти неизбежно порождает противодействие в социальной среде и всегда сопряжена с ущемлением прав тех или иных категорий населения.

В-шестых, согласование является универсальным инструментом упорядочения конкурирующих интересов. Его применение возможно во всех случаях обнаружения разногласий. Если же использование согласительных процедур не приводит к достижению взаимоприемлемого решения, то имеется возможность заменить их иными процедурами разрешения разногласий, например управленческими (административными).

Кроме того, использование согласительных процедур повышает уровень культуры диалога между органами государственной власти в рамках этих процедур.

Однако, несмотря на уделяемое внимание вопросам согласования интересов в деятельности государственных органов, на сегодняшний день отсутствует закон, который бы четко регламентировал статус и порядок проведения согласительных процедур, хотя попытки принятия такого закона предпринимались дважды. В 1997 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации», но закон был отклонен Советом Федерации¹³. В 2004 г. проект Федерального закона «О процедурах рассмотрения и разрешения разногласий в системе исполнительной власти» был снят с рассмотрения Госдумой. Согласимся с мнением Т.В. Цатурян, что принятие данного закона позволило бы государственным органам более эффективно и единообразно устранять противоречия в практике осуществления государственно-властных полномочий, проводить более эффективную конституционно-правовую политику¹⁴.

Таким образом, согласительные процедуры не только экономят время и снимают общественное напряжение, они также показывают уровень сбалансированности властей и эффективность их работы. Подобные процедуры обеспечивают возможность органов государственной власти конструктивно взаимодействовать друг с другом, что является неотъемлемым атрибутом демократического общества. Посредством согласительных процедур возможно координировать конкурирующие интересы различных ведомств, политических партий и иных объединений, представляющих интересы различных групп людей.

¹ Договор о пограничных водах между США и Канадой 1909 г.

² Общий акт о мирном разрешении международных споров от 26 сентября 1928 г.

³ Федеративный договор. М., 31 марта 1992 г.

⁴ Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 46.

⁵ Бобракова Е.Е. Согласительные процедуры в конституционном праве: общие основы и особенности применения в феде-



ральном законодательном процессе: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 26.

⁶ *Лейнхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. М., 1997. С. 28.

⁷ *Червонюк В.И., Гойман-Калинский И.В.* Согласование интересов как вид современных законодательных технологий // Государство и право. 2004. № 8. С. 32.

⁸ *Червонюк В.И.* Теория государства и права. М., 2003. С. 80–89.

⁹ *Рулан Н.* Юридическая антропология: Учеб. для вузов / Пер. с франц. М., 2000. С. 10.

¹⁰ www.the-village.ru (дата обращения: 16 января 2014 г.).

¹¹ См.: *Комбарова Е.В.* Конституционно-правовой механизм разрешения разногласий в системе органов публичной власти РФ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 5.

¹² *Тихомиров Ю.А.* Управление на основе права. М., 2007. С. 99.

¹³ *Быкова Е.А.* Согласительные процедуры как особенность полномочий Президента Российской Федерации // Общество и право. 2011. № 3. С. 89.

¹⁴ *Цатурян Т.В.* Повышение эффективности государственного управления посредством использования согласительных процедур // Закон и право. 2014. № 3. С. 46.

УДК 349
ББК 623

К ВОПРОСУ О ПРИЗНАНИИ КОМПЛЕКСНЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

АННА ЮРЬЕВНА КОВАЛЕНКО,

адъюнкт кафедры теории и истории государства и права

Уральского юридического института МВД России

Научная специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;

история учений о праве и государстве

E-mail: annakovalenko2013@yandex.ru

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,

Заслуженный юрист научной школы А.С. Шабуров

Рецензент: кандидат юридических наук Т.Ю. Фалькина

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализ комплексных отраслей права как структурного образования системы права: будет способствовать не только разрешению ряда дискуссионных теоретических вопросов; позволит добиться известной оптимизации правового регулирования отдельных сфер общественной деятельности посредством выявления и ликвидации ряда проблем и коллизий, возникающих в правоприменительной практике.

Ключевые слова: правовая наука, комплексная отрасль права, критерии комплексных отраслей, отрасль права, область научного знания.

Annotation. Analysis of complex areas of law, as a structural education system of law will not only contribute to the resolution of some of the discussion of theoretical issues, but also will allow you to achieve a well-known optimization legal regulation of separate spheres of public activity, by identifying and eliminating some of the problems and conflicts that arise in practice.

Keywords: complex branch of law, the criteria of complex branches, the branch of law, an area of scientific knowledge.

Анализ советской и российской правовой науки свидетельствует о том, что в отношении комплексных отраслей права присутствовало два противоположных взгляда: в одном случае комплексные образования отрицались а в другом, напротив, получали полное признание. В рамках данной статьи будет предпринята попытка доказать существование таких отраслей.

Новым этапом развития российской системы права является закрепление в ней комплексных отраслей. Их появление, в первую очередь, связано с развитием

общественных отношений между людьми и их коллективами, что обуславливает усложнение правового регулирования, но, в то же время, направлено на решение проблемы по устранению правовых коллизий. Комплексная отрасль права нужна, поскольку она отвечает общественным потребностям, т.е. интересам в создании и использовании комплексных правовых отраслей как определенных правовых инструментов. Поэтому необходимо теоретически обосновать особое место комплексных отраслей права в системе россий-



ского права, так как до настоящего времени в отечественном и зарубежном правоведении такие попытки не привели к единому результату.

Комплексные отрасли права формируются на основе базовых отраслей права; именно наличие межотраслевых связей обуславливает природу их комплексности. Комплексные отрасли права можно раскрыть через несколько критериев.

Первый – это наличие совокупности нормативно-правовых актов. Указанный критерий взят за основу многими теоретиками в вопросе определения наличия комплексного образования в структуре права. Нормативно-правовой акт комплексной отрасли права, во-первых, содержит в себе правовую природу иной отраслевой принадлежности; во-вторых ему присущ межотраслевой характер; в-третьих отражает межотраслевые связи – комплексность отраслей права; в-четвертых эти нормы относятся к определенному кругу общественных отношений; в-пятых нормы модифицируются применительно к специфике правового регулирования отраслей; в-шестых нормы закрепляются в источниках отраслей, которые их заимствует. Все эти признаки позволяют определить четкое нормативное правовое отражение комплексности соответствующей правовой отрасли. Безусловно, наличие определенного нормативного материала позволяет выявить потенциальное наличие комплексных образований в структуре действующего права. Однако, данный критерий может привести к положительному результату только во взаимосвязи с иными признаками комплексных отраслей права.

Второй – это рассмотрение комплексных межотраслевых образований с точки зрения области законодательства. Так, А.Е. Тарасова отмечает, что «бессистемность принимаемых законодательных актов, несогласованность между ними и внутри самого нормативного акта, наличие параллельно действующих норм в разных актах являются недостатками законодательства РФ, устранять которые пытаются правоприменительные органы, порой расширительно толкующие нормативные акты в обобщениях судебной практики (Постановления Президиума ВАС РФ) или ответах на вопросы (Обзоры Верховного Суда РФ). Поэтому механизм, обеспечивающий возможность согласования нормативных актов уже на стадии их принятия, а также затем и применения, является жизненно необходимым для всей системы законодательства, регулирующего все более специализирующиеся отношения в области имущественного оборота, взаимодействия частных субъектов права, их общежития и профессиональной деятельности»¹. Рассмотрение комплексных отраслей права отдельно от законодательства является не целесообразным, это объясняется тем, что содержание права выражается и в практической деятельности, а способом выражения являются юридические источники. Рассматривая вопрос системы права и системы законодательства, Е.А. Черенкова высказала мнение о том, что «с одной стороны, любые

теоретические разработки в области дифференциации системы права должны, прежде всего, иметь своей целью совершенствование системы законодательства, поскольку теория не может и не должна существовать сама для себя; с другой стороны, формирование системы законодательства должно опираться на теорию, в особенности это важно для систематизации законодательства». Именно поэтому появление комплексных отраслей права влечет за собой изменение в законодательстве, что необходимо помнить при их изучении. Так Е.Г. Потапенко отмечает «что система нормативно-правовых актов есть внешнее объективированное проявление (форма) системы права. Так, структурные особенности системы нормативно-правовых актов обосновываются не только объективными предпосылками, но и субъективными технико-юридическими решениями законодателя. Структура права при этом обуславливается объективными особенностями развития общественных отношений, требующих правового опосредования»².

В-третьих, некоторыми комплексными отраслями права обозначают учебные дисциплины. Так, например, экологическое, инвестиционное, антикоррупционное, образовательное, предпринимательское, природоохранное, медицинское право и др. Такие дисциплины представляют собой не только структурное образование системы права и системы законодательства, но и правовую науку с ее основными принципами и категориями.

В-четвертых, комплексная отрасль права может быть раскрыта через правовую категорию «отрасль права». Занимая одно из центральных мест в системе российского права, отрасли права обладают общепринятыми признаками: автономность; упорядоченность; однородность общественных отношений; наличие юридических норм; наличие специфического метода правового регулирования. В отличие от отрасли права, комплексные отрасли характеризует отсутствие автономности, поскольку они могут распространяться на большую область общественных отношений; комплексные отрасли не упорядочены теоретически и практически, поскольку не определено их место в системе права и идет работа правоприменителей над толкованием нормативного материала комплексных отраслей; комплексные отрасли включают в себя совокупность разных отношений; однако при этом мы не можем сказать о том, что они разнородны (хотя некоторые авторы акцентируют внимание на разнородности комплексных отраслей), но и о их единой природе говорить тоже нельзя, поэтому следует отметить смешанную природу таких отношений; нормы комплексных отраслей права носят межотраслевой характер; относительно метода правового регулирования – комплексные отрасли права отличаются его многообразностью, и не могут быть урегулированы привычными для базовых отраслей – императивным и диспозитивным методами в чистом виде.

В-пятых, комплексные отрасли права рассматриваются как область научного знания, предполагающая



овладение научным знанием в области конкретных общественных отношений, а также их правового регулирования. Область научного и учебного познания совпадают между собой, но при этом их стоит разграничивать. Учебные дисциплины содержательно включают в себя изучение отдельных комплексных отраслей права, а наука рассматривает вопросы не только отдельных отраслевых категорий, но и их общей характеристики. Соответственно научное и учебное познание отличается своей содержательной частью. Для изучения правовых явлений современной действительности российской науке необходим категориальный аппарат.

В-шестых, применение в отношении комплексных отраслей права такого приема, как межотраслевое правовое регулирование. Предмет и метод служат основанием в совокупности с остальными критериями для обособления комплексной правовой отрасли. Особенность такого обособления заключается в том, что комплексные отрасли права сочетают в себе сферу частно-правовых и публично-правовых инструментов. Как уже отмечалось ранее предмет и метод правового регулирования комплексных отраслей права имеют сложную смешанную природу. Например, в потребительском праве применяется межотраслевое регулирование. Здесь оно выражено, в основном, в сочетании гражданско-правового, гражданско-процессуального и

административно-правового регулирования. Такое обстоятельство находит отражение в Законе РФ «О защите прав потребителей», где присутствуют не только нормы гражданского права, но и нормы гражданского процессуального, административного и финансового права³.

Совокупность указанных признаков состоит в том, что с их помощью возможно отграничивать комплексные отрасли права от иных правовых образований, а также выделить систему комплексных правовых образований как часть системы права.

Подытожив сказанное, можно сделать вывод, что, несмотря на наличие отличительных критериев отрасли права от комплексной отрасли, они дают такую совокупность, которая позволяет выделить последние как самостоятельный элемент системы права. На наш взгляд, включение комплексных отраслей права как самостоятельного элемента в систему российского права способствует дальнейшему ее развитию.

¹ Тарасова А.Е. Система и принципы построения частных и частно-публичных отраслей права (концептуальные положения) // Северо-кавказский юридический вестник. 2010. № 4. С. 36.

² Потапенко Е.Г. Комплексные образования в системе российского права // Право. 2013. С. 357.

³ Чельшиев М.Ю. Транспортное и потребительское право в системе комплексных правовых отраслей // Гражданское право и гражданский процесс. С. 51.

УДК 351/354
ББК 67.2

НАДЗОР ЗА МОРАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИМ СОСТОЯНИЕМ ЖИТЕЛЕЙ ГУБЕРНИЙ СО СТОРОНЫ МЕСТНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ КОРПУСА ЖАНДАРМОВ В 1826–1860 гг.

ВАЛЕРИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ РОМАНОВ,

профессор кафедры теории и истории государства и права

Ульяновского государственного университета,

кандидат юридических наук, доктор исторических наук

E-mail: irufat.178@gmail.com

Научная специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;

история учений о праве и государстве

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется проблема надзора за морально-политическим состоянием жителей Российской империи в указанный период. На впервые вводимом в научный оборот материале исследуется зарождение, развитие надзора, влияние на этот процесс различных общественно-политических факторов; место надзора в системе функционирования политической полиции.

Ключевые слова: политическая полиция, Третье отделение Канцелярии Его Императорского Величества, Корпус жандармов, надзор за населением.



Annotation. Analyzed the problem of supervision to moral and political status of the inhabitants of Russia Empire in this period. Explored the origin and development influence social and political factors, its' place in functioning of political police.

Keywords: Political police, Third Section of His Majesty's Private Imperial Chancery, Corps of gendarmes, supervision population.

Во второй половине 20-х гг. XIX в. стал формироваться новый аспект профилактической деятельности политической полиции – контроль за населением, проживающим в районах функционирования ее местных подразделений, который ранее осуществлялся органами МВД.

Основными чертами, характеризующими его, выступали системность, тотальность, непрерывность.

Основы контроля были заложены еще во второй половине 20-х гг. XIX в. Уже 5 июля 1827 г. казанский гражданский губернатор барон Розен направил рапорт в Третье Отделение о подозрительных лицах в г. Казани¹.

15 ноября 1827 г. Шеф Корпуса жандармов направил начальникам округов и отделений секретный циркуляр, полученный 24 ноября и начальником 1 Отделения 5 округа подполковником Новокщеновым в г. Казани. В нем отмечалось наличие в губерниях лиц, ведущих аморальный, далекий от традиционного образ жизни. В частности, подчеркивалось: «До сведения Государя Императора дошло, что в губерниях есть люди, которые, будучи по различным противозаконным поступкам преданы суду или отстранены от должностей, ведут жизнь самую развратную, предавшись пьянству, карточной игре и проч»².

Руководство государства и политической полиции считали, что представители данной группы лиц потенциально могли совершить действия, направленные против общественной и государственной безопасности. Правда, состав их у Императора («...и в пороках своих закоренев, к удовлетворению своих страстей ищут постыдным образом доставить себе пропитание, разъяснением клеветы и сочинением за деньги ложных прошений и доносов») был уже, чем у Шефа Корпуса жандармов («...не сочиняют ли они какие прошения и доносы и не рассеивают ли каких вредных слухов... с кем они более имеют знакомство»)³.

Таким образом, данная группа подданных автоматически попадала в разряд лиц, за которыми необходимо установить контроль, т.е. становились объектом анализируемого аспекта профилактической деятельности местного подразделения. Шеф жандармов констатировал: «...поэтому ЕИВ высочайше повелеть мне соизволил предписать всем Г.Г. генералам, штаб – и обер-офицерам иметь особенный надзор за такого рода людьми; дабы при первом появлении неосновательных доносов и прошений, ими сочиненных, предавать их суду как нарушителей общественного спокойствия...; а после сего иметь наблюдения...; тогда в то же время доносить, при сем замечать так же...»⁴.

Руководство политической полиции изначально определило перечень сведений и направления контро-

ля, а также форму фиксации собранной информации – списки. В цитированном циркуляре отмечалось: «Во исполнения сего Высочайшего повеления я предлагаю Вашему высокоблагородию, где такие люди окажутся по вверенному Вам Отделению, в то же время составлять о них особые списки, обозначая в них подробно имя, звание оных, имеют ли при себе семейство и, если можно, причины, по которым они сделались таковыми порочными...»⁵. В частности, 12 марта 1828 г. из канцелярии казанского гражданского губернатора А.Х. Бенкендорфу был направлен рапорт о поведении штаб-капитана Навробиского⁶.

Под влиянием польского восстания начала 30-х гг. XIX в. круг лиц, вызывающих интерес политической полиции, стал качественно изменяться и количественно расширяться. В частности, вскоре Третье Отделение обратило внимание местных подразделений уже не на отдельные личности, имеющие негативные характеристики, а на всех представителей одной из групп дворянств по признакам: отставные чиновники, не имеющие имений и не подчиненные местному дворянскому самоуправлению. Масштабность данной задачи была таковой, что штаб-офицеры не могли ее решить самостоятельно и вынуждены были в нарушение всех запретов официально обратиться за сведениями к руководителям губерний, которые, в свою очередь, получили их из подразделений исполнительной полиции. Следовательно, можно констатировать, что изменился механизм реализации указанного аспекта контроля за лицами, проживающими в губернии.

Например, 16 июня 1831 г. подполковник Маслов (по имеющимся у нас сведениям, впервые с 1827 г.) направил запрос с приложением форм, полученных из Третьего Отделения, казанскому гражданскому губернатору с просьбой предоставить списки с обозначением занятий и места жительства проживающих в Казани отставных чиновников, не имеющих недвижимости и, следовательно, не состоящих в числе местных дворян⁷. 17 июня казанский гражданский губернатор, без указания цели, просил полицмейстера до 21 июня предоставить требуемую информацию⁸. 27 июня казанский полицмейстер представил гражданскому губернатору список таких чиновников, включающий 36 человек⁹, и далее этот список 4 августа был отправлен последним подполковнику Маслову¹⁰.

Впервые комплексно изложен данный аспект профилактической деятельности в приказе по Корпусу жандармов № 278 от 8 февраля 1832 г. В нем предписывалось: «Дабы иметь сведения сколь возможно справедливые и беспристрастные о действиях и степени доверенности, коею пользуются различные чиновники в губерниях, служащие, равномерно Г.Г. помещики и



другие сословия, признал я нужным предложить Вашему Превосходительству дабы Вы предписали всем ГГ. штаб-офицеров вверенного Вам округа обратить самое бдительное внимание на тех ГГ. чиновников, помещиков, купцов и другие сословия, которые своим званием или богатствами, умом, просвещением или другими достоинствами имеют хорошее или дурное влияние на окружающих и даже не чиновников высшего звена. Срок доставления ко мне сих донесений определяется первым числом июля и первым числом января календарного года. ГГ. штаб-офицеры должны отправлять ко мне сие донесения в первых числах упомянутых месяцев»¹¹. В заключение особо подчеркивался негласный характер их деятельности по реализации приказа: «Наконец, прошу Ваше Превосходительство поставить ГГ. штаб-офицеров в строжайшую обязанность, дабы сие распоряжение было сохранено по возможности в тайне, и внушить им, что по степени справедливости их заключений я буду судить об их способности, усердии и о той беспристрастности, с которыми они будут делать свои наблюдения»¹².

Предусматривалось выявлять всех лиц, имеющих характеристики качественные (часть их была перечислена в ведомственных нормативных актах) или количественные (отклоняющиеся от среднего уровня), выделяющие их среди жителей территории или представителей сословия. Руководители государства и политической полиции, выделяя данный аспект профилактической формы деятельности политической полиции, исходили из положения, что благонамеренные люди не должны резко выделяться из общей массы, в противном случае они потенциально могут представлять опасность для нормального функционирования и развития традиционного типа общества и государства, которые существовали в России. Это объясняет тот факт, что основания для попадания в данный круг лиц могли быть не только негативными (например, аморальный образ жизни), но и позитивными (например, существенная роль в формировании общественного мнения).

С целью установления данного круга подданных и иностранцев необходимо было собрать и проанализировать максимально полно и объективно информацию по указанным критериям о всех жителях, проживающих на территории отделения, губернии.

Сбор информации по указанным критериям необходимо было осуществлять постоянно и периодически отправлять руководству политической полиции.

Цитированный приказ по Корпусу жандармов № 278 от 8 февраля 1832 г. был направлен начальникам всех округов, в том числе и начальнику 5-го округа полковнику Маслову, вместо которого 3 марта его получил подполковник Булыгин и разослал штаб-офицерам в губерниях, о чем и сообщил Шефу жандармов¹³.

В связи с новизной, объемностью данного аспекта профилактики и желанием обладать объективной информацией руководство политической полиции в приказе по Корпусу от 8 февраля 1832 г. детально вос-

произвело особенности переходного периода: «Дабы не обременять ГГ. штаб-офицеров постоянным собранием тех сведений, которые я от них требую, и чтобы сию поспешностью не заставить их основывать свои заключения на одних слухах, часто недостоверных, предоставляется им право в первых донесениях, которые я должен получать от них в июле месяце, представить мне заключения только о некотором количестве чиновников и помещиков, которые им ближе известны и о коих они могут сделать безошибочные донесения, и таким образом, мало-помалу пополнить следующее донесение так, чтобы в течение года ГГ. штаб-офицеры, при усердном старании узнав обстоятельно о тех предметах, которые мне знать нужно, они будут иметь возможность сообщить мне подробно о всех главнейших лицах, в губерниях проживающих»¹⁴.

5 июля 1832 г. материалы «Дела о доставлении жандармскими штаб-офицерами сведений об образе жизни и мыслей чиновников и других сословий в губерниях», собранные на основе цитированного приказа, старший офицер Дежурства Корпуса полковник Л.В. Дубельт впервые направил управляющему Третьим Отделением А.Н. Мордвинову¹⁵. Последний имел возможность сопоставить информацию о подданных, получаемую от штаб-офицеров в губерниях, со сведениями, получаемыми из других источников, в частности, губернаторов. Например, 24 марта 1832 г. нижегородский губернатор Бутурлин направил в Третье Отделение отношение о чиновниках в губернии¹⁶.

В процессе осуществления контроля сбор негативной информации штаб-офицерами и дальнейшая ее легализация встречали понимание у высокопоставленных чиновников других государственных институтов.

Министр внутренних дел 25 мая 1832 г. направил ответ с объяснением на отношение казанского военного губернатора С.Т. Стрекалова: «...записка Корпуса жандармов полковника Маслова... поступила ко мне от начальника жандармов в числе разных других частных сведений и в том же виде сообщена мною Вам. Будучи уверен, что Министерству внутренних дел надо знать способности и нравственные качества всех, особливо же важнейших в ведомстве служащих чинов, я не считаю себя вправе отвергать доходящих о сем до меня каким бы то не было путем известий, но, с другой стороны, поставил себе правилом всякий раз проверять оные зависящими от меня средствами и предпочтительно через самих г. начальников губерний, разумеется, тех, кои мнения и свидетельства я признаю достойными уважения. Сим правилом я руководствовался, сообщая Вашему Превосходительству как о носящихся неблагоприятных слухах насчет советников казанского губернского правления Ми...цова, Соловьева, Германова, а также о похвалах г. Еремееву, впрочем, отнюдь не полагая сих похвал представлением или аттестацией, которую вправе давать одно начальство. Я не вижу причин и впредь отступать от оногo, несмотря на возникшие между нами по сему случаю недоразумения, всегда буду передавать Ваше



му Превосходительству все получаемые мною сторонним образом сведения, касательно вверенной управлению Вашему губернии и просить Вашего по оному заключения, именно потому, что я Вас, Милостивый Государь, и мнение Ваше искренне уважаю»¹⁷.

Одновременно сбор позитивной информации в процессе осуществления контроля у части руководителей губерний и регионов первоначально вызывал непонимание и даже открытое отрицание. В ряде случаев оно доходило до конфликтов их со штаб-офицерами и требовало вмешательства как руководства политической полиции, так и министра внутренних дел. Например, в ответе Шефа жандармов А.Х. Бенкендорфа от 31 мая 1832 г. казанскому военному губернатору С.Т. Стрекалову констатировалось: «Вследствие отношения Вашего Превосходительства от 2 мая за № 23, в коем Вы изъявили Ваше неудовольствие насчет сделанного мне полковником Корпуса жандармов Масловым отзыва об отличном служении казанского губернского предводителя дворянства Еремеева, долгом считаю Вам, Милостивый Государь, сообщить, что находящиеся в губерниях штаб-офицеры Корпуса жандармов, по самому смыслу учреждения сего Корпуса, имеют непремennую обязанность доводить до сведения моего все замечания их насчет лиц, как служащих, так равномерно и живущих в губерниях, каковые сведения по мере важности оных сообщаются мною ГГ. министрам или местным начальникам для их ведения и соображения. Таким образом, полковник Маслов в настоящем случае был свидетелем отличных действий господина предводителя дворянства Еремеева по 3 рекрутским наборам и, видев доверенность и благодарность, приобретенные им от самых поселян, имел долг сообщить мне о сем, а я, с моей стороны, поставил себе в приятную обязанность передать сие на уважение господину министру внутренних дел, но, чтобы поводом к такому отзыву полковника Маслова было искательство Еремеева, то о сим мне вовсе неизвестно и я не имею никакой причины того подозревать, ибо, как я уже имел честь Вам объяснить, полковник Маслов без всякого искательства, обязан был сам собою поставить меня в известность насчет действий г. предводителя дворянства»¹⁸.

Потенциальные возможности штаб-офицеров в губерниях, а также непонимание ими важности исследуемого аспекта профилактической формы деятельности изначально делали нереальной реализацию цитированного приказа в полном объеме. Доказательством этого является циркулярное предписание управляющего Третьим Отделением и начальника Штаба Корпуса генерал-майора Тимашева начальникам жандармских округов (в том числе 7-го) от 22 ноября 1856 г. за № 1869. В нем констатировалось: «В 1832 и 1843 годах сделано было по Корпусу жандармов распоряжение, чтобы жандармские штаб-офицеры предоставляли Главному Начальнику Третьего Отделения СЕИВК ежегодно два раза донесения о действиях и значении в губерниях как чиновников, так и других лиц, которые

почему-либо обращают на себя внимание. Усматривая из дел сего Отделения, что означенные донесения получаются от некоторых штаб-офицеров несвоевременно или сведения, сообщаемые ими в сих донесениях весьма поверхностны и неудовлетворительны, некоторые же не представляют оных вовсе, я имею честь, по поручению Г. генерал-адъютанта Долгорукого, покорнейше просить распоряжения Вашего Сиятельства в подтверждение штаб-офицера вверенного Вам округа о непремennом доставлении помянутых сведений, согласно предписанию бывшего Шефа жандармов от 29 июля 1843 г. за № 1004»¹⁹. Одновременно с предписанием для образца был разослан «Список с циркулярного предписания ГГ. штаб-офицерам четвертого округа Корпуса жандармов от 6 ноября 1856 г.»²⁰.

Следовательно, даже к концу исследуемого периода местные подразделения не реализовывали на должном уровне контроль за лицами, проживающими на территории их деятельности (уезде, губернии, области), и реальная его эффективность была низкой. Однако, потенциальная эффективность у анализируемого аспекта профилактической формы деятельности была относительно высокой. В частности, в ходе оперативно-разыскных мероприятий по делу о письмах преступного содержания, рассылаемых по почте, их автор – штаб-капитан генерального Штаба Ситникова почти сразу попал в круг лиц, подозреваемых полковником Масловым. Основанием для этого было наличие информации, полученной в ходе реализации контроля за лицами, проживающими на территории губернии. Высокая потенциальная эффективность создавала определенный резерв возможностей в деятельности штаб-офицеров в регионах.

Контроль за лицами, проживающими в регионах, имеет принципиальные отличия от полицейского надзора.

Во-первых, перечень оснований для установления контроля был бескрайне широким (наличие признаков, выделяющих лицо из массы подданных), некоторые из них были отражены в нормативных актах, а в основном определялись по внутреннему убеждению штаб-офицером. В отношении полицейского надзора основания были ограничены совершением аморальных или противоправных действий.

Во-вторых, правом установления и отмены контроля был секретно наделен офицер Корпуса жандармов. Полицейский надзор устанавливался и отменялся решением законодательно уполномоченных других государственных институтов.

В-третьих, контроль действовал на территории функционирования конкретного местного подразделения политической полиции, а полицейский надзор – на территории всего государства.

В-четвертых, контроль устанавливался и отменялся секретным образом, что сближает его с секретным (негласным) и отличает от гласного полицейского надзора, в отношении которого данные действия осуществляются гласными решениями компетентных органов.



Описанный аспект профилактической формы деятельности был центральным элементом принципиально новой системы контроля за обществом, начавшей формироваться со второй половины 20-х гг. XIX в.

¹ Государственный Архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 109, с/а, оп. 3, д. 1170.

² Национальный архив Республики Татарстан (далее – НАРТ). Ф. 199, оп. 3, д. 2. Л. 56.

³ Там же. Л. 56, 57.

⁴ Там же. Л. 56, 56 обр.

⁵ Там же.

⁶ НАРТ. Ф. 1, оп. 1, д. 146. Л. 76 обр.

⁷ НАРТ. Ф. 1, оп. 1, д. 257. Л. 1, 1 обр.

⁸ Там же. Л. 2.

⁹ Там же. Л. 4–5 обр.

¹⁰ Там же. Д. 6.

¹¹ ГАРФ. Ф. 109, 1 эксп., оп. 7 (1832), д. 494. Л. 4, 5.

¹² Там же. Л. 5.

¹³ Там же. Л. 5, 9,9 обр.

¹⁴ Там же. Л. 4 обр.-5.

¹⁵ Там же. Л. 1–32.

¹⁶ ГАРФ. Ф. 109, с/а, оп. 3, д. 1209.

¹⁷ НАРТ. Ф. 1, оп. 2, д. 296. Л. 8, 9.

¹⁸ Там же. Л. 7, 7 обр.

¹⁹ ГАРФ. Ф. 109, 1 эксп., оп. 7 (1832), д. 494. Л. 25, 25 обр.

²⁰ Там же. Л. 28–29 обр.

УДК 177/179
ББК 67.0

ПОВЕДЕНИЕ И ПРАВОВОЕ СРЕДСТВО

АЛЕКСЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ СЕЛИФОНОВ,

*доцент кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук, доцент*

E-mail: ashat69@mail.ru

*Научные специальности 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве;*

*12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются существующие подходы к пониманию правового средства, выделяются виды правовых средств, их общие и особенные черты. Предложено авторское определение правового средства, описана система работы правового средства, условия его влияния на человеческое поведение и личность.

Ключевые слова: правовое средство, образ поведения, правовая личность, среда правового регулирования, цели в праве.

Annotation. The existing approaches to understanding of legal means are considered, types of legal means, their common and special features are allocated. Author's definition of legal means is offered, the system of work of legal means, condition of its influence on human behavior and the personality is described.

Keywords: legal means, image of behavior, legal personality, environment of legal regulation, purposes in the right.

Словосочетание «правовое средство» достаточно популярно в юридическом обороте. Его используют как в науке, так и в юридической практике, мало заботясь о выработке какого-либо общего подхода к пониманию. Это объясняется широтой определяемого понятия, так как любое правовое явление, как и право в целом, может быть рассмотрено в понятии средства – того, что позволяет достигать поставленную цель. В таком понимании право предстает перед нами как нечто объективное и отделенное от действующего лица и от его цели с середины XVIII в. с приходом европейской науки – юриспруденции.

Русский язык до этого периода не использовал право в качестве самостоятельного понятия как существительное; слово обозначало признак, вернее, качество чего-либо, как, например, в словосочетании «правое дело»¹. Эта разница в научном и бытовом понимании права в русском языке сохранилась до настоящего времени и проявляется в разнице смыслов таких слов как «правый» и «правовой». На это следует обращать внимание в юридических исследованиях, коль скоро учет традиционной культуры признается важнейшим условием успешности всех общественных преобразований в России².



Подходы к пониманию права как средства используются уже в начале XX в.³, а в его второй половине происходит выделение теорий, специализирующихся на описания круга вопросов, связанных с действием права: институциональная теория трансакционных издержек⁴, «правометрия»⁵, «инструментальная» теория⁶.

Что же, на наш взгляд, следует понимать под правовым средством? Приведем вывод из статьи, посвященной истории становления понятия «правовое средство» в юридической науке: «В качестве правовых средств вполне могут быть проанализированы нормы, принципы права, отдельные правовые институты и режимы, правоприменительные акты, договоры, субъективные права, юридические обязанности, запреты, льготы, меры поощрения, санкции, акты фактического правомерного поведения и многие другие правовые феномены»⁷. Здесь правовое средство выступает общим собирательным понятием для объективного права, позволяющим охватить все многообразие юридических форм.

Именно обобщающий характер данного понятия выделяется и в судебной практике. «Российская Федерация как социальное государство обязано стремиться к максимальному социальному эффекту в сфере защиты здоровья граждан и возмещения им вреда ... используя для этого все необходимые *правовые средства*, включая *частноправовые* (страхование, возмещение вреда) и *публично-правовые* (государственное и социальное страхование, социальное обеспечение, денежные компенсации) институты»⁸. Несмотря на некоторую непоследовательность в приведенных в решении примерах для видов правовых средств, отметим сам факт их деления.

Деление прав на частные и публичные, используемое со времен римского права, не принято в отечественном законодательстве и применяется разве что в судебных документах, например Конституционного суда РФ⁹, для систематизации принятых решений. Однако, применительно к правовым средствам это деление существенно, так как относится не только к целям их применения, но и к механизму.

Следующим признаком, который характеризует понятие правовое средство, выступает возможность его оценки с точки зрения полезности для достижения конкретной цели, т.е. эффективности. В этом отношении возможности, предоставляемые правовой нормой могут быть оценены по скорости и качеству достижения соответствующего результата. Подобная оценка, несмотря на всю ее простоту, знаменует методологическое изменение в правовых исследованиях. Это позволяет рассматривать правовое средство наряду с другими социальными средствами, либо обосновать выбор между несколькими правовыми средствами.

На современном этапе исследований подход к праву как к средству, с одной стороны, выступает продолжением позитивизма, рассматривающего право как внешнее и отделенное от лица явление, а с другой, — ознаменовал собой определенное изменение в методологии юридических исследований, обращающих

внимание на результативность действия права, его практическое значение. Следствием такого подхода становится новый взгляд на «правовую политику», которая из метода изучения права стала сегодня инструментом государственного управления¹⁰.

Взгляд на право как на средство свидетельствует об отказе от идеологического подхода к праву, лишении его монополии в управлении общественными взаимодействиями. Это расширяет предмет юридических исследований за счет включения в него условий, влияющих на выбор и использование того или иного правового средства. Это, в свою очередь, обусловило необходимость привлечения для исследования условий управления человеческим поведением возможностей других наук.

Идея о научном плюрализме в подходе к правовым явлениям не нова и используется в России едва ли не со дня зарождения юридической науки. В XIX в. к исследованию привлекаются достижения истории, социологии, экономики, психологии и даже этнографии. Однако, по различным причинам к 30-м годам XX в. междисциплинарные подходы сходят на нет¹¹. Вероятно, единственным исключением выступает экономический подход, сохранявший свое значение весь советский период¹². Возвращение к методологическому разнообразию начинается с 70-х гг. публикациями о междисциплинарных направлениях в юридических исследованиях за рубежом¹³. В 90-х гг. появляются отечественные исследования в этой сфере¹⁴.

Привлечение «неюридических» наук не позволяет рассматривать правовое средство исключительно как правовую форму. Такое понимание слишком узко и не позволяет вывести правовое средство за пределы юридической методологии. В связи с этим основное внимание обращается именно на то, как именно правовая норма влияет на человеческое поведение. Здесь на первый план выходят теории, приближенные к человеку, к тому, как юридическое правило воспринимается человеком, как предписания закона воплощаются в человеческих поступках, как меняется личность, испытывая воздействие права. Несмотря на то, что интерес к этой проблематике в отечественной юридической науке прослеживается с начала XIX в., однако до настоящего времени завершенной теории так и не создано.

Во второй половине XX в. одним из первых исследователей, обративших на монографическом уровне внимание на практические аспекты действия гражданского права, становится Б.И. Пугинский, защитивший в 1985 г. докторскую диссертацию «Основные проблемы теории гражданско-правовых средств». Ученый пишет: «Гражданско-правовое средство представляет собой комплекс юридических действий лица, основанный на институциональных дозволениях законодательства и служащий достижению целей лица, не противоречащих закону и интересам общества»¹⁵. Определение сугубо юридическое; однако, в нем уже говорится о действиях, а не об «общественных отношениях», которые мыслились ранее, а многими видятся и до сих пор основной



средой существования права. Юридическая наука стала приближаться в своих исследованиях к человеку, что, в первую очередь, отразилось на терминологии: раз за разом предметом регулирования права признавались действия, деятельность, поступки, поведение человека. Рассматривая человеческую деятельность, юриспруденция обращается к предмету других наук и вынуждена искать у них помощи, в основном – в психологии как науке о человеческом поведении¹⁶. Д.А. Керимов пишет по этому поводу: «союз психологии и права менее всего исследован в современной отечественной юридической науке»¹⁷, «актуальной является задача создания комплексной юридико-поведенческой науки на базе новейших достижений философии, социологии, психологии и юриспруденции»¹⁸. Решение этой задачи, однако, встречает сегодня то же препятствие, что в начале XX в. вынудило юриспруденцию сделать выбор в пользу «общественного отношения»: неустоявшееся определение поведения в психологии¹⁹.

Таким образом, на сегодняшний момент правовое средство рассматривается с двух позиций: как форма права и как его содержание. В первом случае исследование правовых средств не выходит за рамки юридической науки; во втором – правовое средство исследуется как способ целенаправленного влияния на поведение человека.

Целью первого направления является совершенствование систематизации права, а целью второго – поиск наиболее действенных механизмов управления человеческим поведением, закрепление одних и подавление других склонностей человеческой личности²⁰. Второе направление (поведенческое) является основным, а первое – носит обеспечительный характер, решая задачу представить юридические тексты в удобной для использования форме.

Анализ юридической литературы свидетельствует, что существующие классификации используют совершенно различные основания: отраслевые, субъектные, институциональные, целевые и другие²¹. Мы не ставим себе задачу привести полную картину существующих классификаций. На наш взгляд, указанные характеристики не предполагают существования отдельных видов правовых средств, а зачастую отражают различные стороны одного из них. Так, проведенный выше анализ выявил две пары правовых средств: частно-правовые – публично-правовые, формальные – содержательные. Эти пары можно использовать для характеристики множества правовых средств. При этом, если первая пара взаимно исключает друг друга, вторая – присутствует в характеристике любого правового средства.

Характеризуя различные черты и признаки правового средства, следует помнить основное, то, что и определяет его эффективность – возможность влиять на человеческое поведение. Например, завещание и приговор суда отражают первую пару правовых средств. Что же в них общего? Содержание, так как и там и там мы найдем образ поведения для того, кому эти средства адресованы. Разница будет лишь в том,

что образ, описанный в приговоре суда имеет большее значение для государства, чем образ из завещания, и власть предпримет все возможные усилия, чтобы приговор был исполнен. Важность этого образа проявляется в форме правового средства как судебного решения, выносимого от имени государства в целом, и в подаче данного образа поведения как безальтернативного. Таким образом, использование публичного правового средства ограничивает волю человека на выбор иного образа поведения; в остальном же механизм реализации частного и публичного правового средства одинаковы.

Правовые средства реализуются в общей системе, которая может быть описана в следующих элементах.

- 1) лицо;
- 2) цель;
- 3) правовое средство;
- 4) среда (условия) применения правового средства.

Лицо. Как правовое средство оказывает влияние на поведение? Это происходит посредством использования лицом именно того образа поведения, который предлагается соответствующей нормой. Для этого необходимо, чтобы человек обратил внимание на соответствующий образ, имел достаточные способности, чтобы уяснить его, желание и волю применить для достижения собственных целей. Создавая ту или иную норму, законодатель должен учитывать характеристики личности, способности к пониманию предлагаемого описания и к построению на основе понятого образа своего дальнейшего поведения.

В гражданском законодательстве описание личности происходит различными способами.

1. Через понятия правоспособность и дееспособность (Гл. 3 ГК РФ).
2. Через установление общих и частных требований к поведению гражданина при осуществлении гражданских прав (ст. 1, 2, 10 ГК РФ).
3. Через закрепление личных неимущественных прав (Гл. 8 ГК РФ).

Законодатель не просто предлагает гражданину выбрать определенные средства, например, конкретные сделки, но и воздействует на него этим предложением. Воздействие это осуществляется различными способами.

1. Путем признания за личностью определенных свойств, отраженных в правоспособности.
2. Путем закрепления возможности расширить возможный выбор за счет приобретения дополнительного статуса (эмансипация, регистрация в качестве индивидуального предпринимателя и др.).
3. Путем поощрения к использованию именно правовых средств (уголовные запреты, основания недействительности сделок и др.).

Уяснение образа правового средства и его перевод в поведение напрямую зависит не только от того, какими свойствами обладает гражданин, но и какие цели он перед собой ставит.



Цель. Целью применения правовых средств выступает удовлетворение интересов личности, которая проявляется в общественных взаимодействиях именно посредством целей. Другими словами: личность создается именно для достижения определенных жизненных целей, однако пути их достижения могут различаться. Объективное право не предлагает человеку жизненные цели, это задача не из области юриспруденции и нравственный идеал не может быть установлен законодательно. Однако, законодательство может в определенной мере поощрять одни и препятствовать другим жизненным целям и личностным наклонностям, воздействуя тем самым на личность. Вместе с тем, вступая в возраст дееспособности человек уже во многом сформирован и простое использование правовых средств не гарантирует формирования нравственной личности. Так, возможность использования законодательства для достижения очевидно преступных целей отразилось в понятии «злоупотребление правом».

В гражданском законодательстве имеются примеры как отрицательных, так и положительных целей, наличие которых оказывает влияние на признание использования правового средства правомерным либо нет.

Примерами отрицательных целей выступает:

- причинение вреда другим лицам (ст. 10, гл. 59 ГК РФ),
- нарушение основ правопорядка и нравственности (ст. 169 ГК РФ),
- нецелевое использование жилого помещения (ст. 678 ГК РФ).

Примерами положительных целей можно назвать:

- интересы другого лица (гл. 50 ГК РФ),
- общепользная цель (ст. 582, 1139 ГК РФ),
- предупреждение вреда (ст. 1064, 1065 ГК РФ).

Контроль над целями, достигаемыми лицом, является, как мы видим, самостоятельной целью правоприменения, а проявление противоправной цели свидетельствует об определенном личностном «сбое». Цель может и не носить выраженный противоправный характер, а может быть просто ошибочной. Например, человек выбрал не тот иск для защиты своего права. В этом случае сбой имеет место на этапе уяснения содержания конкретного правового средства, что может свидетельствовать как о способностях лица, так и о качестве изложения самого средства. В этом случае законодательство должно способствовать устранению выявленных недостатков и поощрению лица к выбору иного правового средства либо совершенствованию его изложения.

Правовое средство. Как было отмечено, автор понимает правовое средство как образ поведения, закрепленный в юридическом тексте и позволяющий человеку достигать свои жизненные цели. Вместе с тем, юридические тексты, помимо собственно жизненных целей человека, рассчитаны и на достижение общих целей права. В наиболее общем виде такой общей целью является определенный правопорядок, отвечающий заданным параметрам. Отдельные правовые средства,

осуществляясь, должны «направлять» поведение человека по указанным параметрам, привнося в частные цели общую составляющую. Для объективного права эта составляющая определяется государственными целями, для субъективного права – сущностным предназначением человеческой жизни, жизнью по правде.

Содержание юридических текстов указывает на то, что не все правовые нормы содержат конкретный образ поведения. В приведенных в статье примерах есть нормы, определяющие характеристики лица, цели деятельности или конкретные условия, в которых и осуществляется поведение человека. В этой связи правовые средства разнонаправлены и могут быть применены ко всем элементам указанной выше системы. Однако, применительно к своему основному предназначению – регулированию поведения, все правовые средства могут рассматриваться именно как образы, описанные в: образ человека, образ его цели, образ поведения и образ мира (среда применения).

Среда. Среда применения правовых средств состоит из тех условий, в которых человеку придется вести себя к поставленной цели. В наиболее общем виде эта среда и получает название государственный строй или общественный порядок. Эти понятия имеют сложный состав и состоят из частей, каждая из которых может выступать целью деятельности и предметом заботы государственной власти. Наиболее важные из этих сфер обеспечиваются целой системой мер, составляющих государственную политику в той или иной области. В зависимости от поддержания тех или иных ценностей соответствующий строй или порядок получает в науке определенную квалификацию. Например, современный общественный порядок в России может характеризоваться следующими признаками:

- 1) правовое государство;
- 2) социальное государство;
- 3) светское государство;
- 4) гражданское общество;
- 5) рыночная экономика;
- 6) многонациональная культура и др.

Соответствующая среда имеет не только юридическое, но и культурное, социальное, экономическое содержание. Итоговым критерием применения правовых средств выступает поведение и личность гражданина, оцениваемая с нравственных позиций. Правовые средства, выполнив свое предназначение, соединяют в человеческой личности характеристики того общественного порядка, в котором она формировалась. В этой связи нравственная оценка человека является оценкой государственного строя в целом, оцененного с точки зрения его влияния на осуществление предназначения человека, развития его ума, нрава и духа.

¹ См. подробнее: *Селифонов А.А.* Право в народном мировоззрении // Правоведение. 2013. № 4.

² См., например, *Рябов В.В.* Гражданское общество современной России: проблемы и перспективы становления // Вестник МГТУ. Т. 13, № 2, 2010. С. 439–445.



³ *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. 1. СПб., 1909.

⁴ *Уильямсон О.* Рыночные институты капитализма. СПб., 1996.

⁵ *Старченко А.А.* Правометрия в США // Советское государство и право. М.: Наука, 1967, № 9.

⁶ *Алексеев С.С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское Государство и право. 1987. № 6; *Малько А.В., Михайлов А.Е.* Правовая жизнь общества. Саратов, 2007; *Сапун В.А.* Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2002.

⁷ *Шундигов К.В.* Инструментальная теория права – перспективное направление научного исследования // Правоведение. 2002. № 2 (241). С. 16–23.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ № 13-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода и Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода» от 15 июля 2009 г.

⁹ См. структуру обзоров практики Конституционного суда РФ.

¹⁰ См. об этом *Селифонов А.А., Федоров П.А.* К вопросу о превентивной функции гражданско-правовой политики // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2012. № 2.

¹¹ Вероятно, последней работой, исследующей психологическое содержание права, был труд М.А. Рейснера «Государство». М., 1918.

¹² См. *Селифонов А.А.* К вопросу о соотношении экономики и права в гражданско-правовой науке // Цивилистическое обеспе-

чение инновационного развития в современной России. Сборник статей межвузовского научно-практического семинара. СПб, 2013.

¹³ *Старченко А.А.* Правометрия в США // Советское государство и право. М., 1967, № 9.

¹⁴ *Лазарев В.В.* Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1982; *Сапун В.А.* Социалистическое правосознание и реализация советского права. Владивосток. 1984; *Алексеев С.С.* Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6; *Халфина Р.О.* Право как средство социального управления. М., 1988.

¹⁵ *Пугинский Б.И.* Основные проблемы теории гражданско-правовых средств: Автореф. дисс.... докт. юрид. наук. М., 1985. С. 5.

¹⁶ *Селифонов А.А.* Понятие «поведения» в юридической науке // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД РФ. Декабрь 2014 г.

¹⁷ *Керимов Д.А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 399.

¹⁸ *Керимов Д.А.* Указ. соч. С. 414.

¹⁹ *Шевцов А.А.* Введение в прикладную культурно-историческую психологию. СПб., 2000. С. 19.

²⁰ Подобное деление формальной и содержательной стороны правовой нормы не раз обсуждалось в юридической науке. Например, при исследовании таких предметов, как право положительное и естественное, объективное и субъективное.

²¹ *Жубрин Р.В.* Борьба с легализацией преступных доходов: теоретические и практические аспекты. М., 2011; *Кузнецов С.А.* Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве. М., 2008.

УДК 352.075
ББК 67.300

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЛЕВАН ТЕЙМУРАЗОВИЧ ЧИХЛАДЗЕ,

заведующий кафедрой муниципального права юридического института Российского Университета дружбы народов, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного областного университета, доктор юридических наук, доцент
Научная специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право
E-mail: levanbook@gmail.com

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются основы конституционного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Конституция рассматривается как база для последующего регулирования местного самоуправления. Анализируются наиболее спорные статьи Конституции, регулирующие вопросы местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные органы власти, переданные полномочия, органы государственной власти, вопросы местного значения, огосударствление местного самоуправления.



Annotation. Considered fundamentals of the constitutional regulating of local self-government in the Russian Federation. The Constitution is seen as a base for subsequent regulation of the local government. Analysed the most controversial articles of the Constitution relating to local self-government.

Keywords: local government, municipal authorities, delegated powers, public authorities, local issues, nationalization of local government.

В Конституции Российской Федерации, принятой на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (далее Конституция РФ 1993 г.), нашли закрепление результаты идейной и политической борьбы, развернувшиеся в конце 80-х годов XX столетия, по поводу организации новой системы местного самоуправления. Глава о местном самоуправлении проекта конституции оказалась одной из самых дискуссионных¹. Поэтому не удивительно, что в юридической литературе того времени обсуждалась проблема допустимости детальной регламентации в конституции федеративного государства местного самоуправления. По мнению В.И. Васильева, в «России просто необходимы достаточные конституционные гарантии осуществления местного самоуправления, поскольку институты местного самоуправления на местах утверждаются в российских условиях не снизу, а сверху»².

С точкой зрения В.И. Васильева нельзя не согласиться, поскольку в действительности отсутствие в советскую эпоху законодательного закрепления основ местного самоуправления свидетельствует о реальной и многоуровневой централизации государственного управления. Последнее обуславливается включением местного самоуправления в систему органов государственной власти³. Похожую и вполне обоснованную анализом указанной эпохи научную позицию мы находим у известных российских государствоведов А.А. Клишаса и В.В. Еремяна: «В течение 70-летнего периода советская республика, *de jure* и *de facto* не воспринимавшая не только буржуазной концепции разделения властей, но и буржуазной модели муниципального самоуправления, преемственность, тем или иным образом восстановленная в XVIII – середине XIX столетия, была отправлена на свалку истории. Централизм пронизывал все – и государственную, и партийную, и административно-территориальную организацию. Тем не менее, целый ряд публичных механизмов и общественных институтов, аккумулировавших отдельные элементы самоуправления, например местные выборы, собрания членов жилищных, гаражных и садоводческих кооперативов, сельские сходы, продолжали функционировать, поддерживая традиции самоорганизации населения»⁴.

Современная конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации, в отличие от советской модели, основывается на принципе децентрализации публичной власти. В данном случае речь, прежде всего, идет о функциональной децентрализации, которая выражается в передаче государством прав и средств на принятие управленческих решений относительно автономными органами публичной (муниципальной) власти; именно автономия предполагает децентрализацию функции управляющей системы.

Децентрализованная модель местного самоуправления в России, прежде всего, базируется на ст.ст. 3, 12, п. «н» ч. 1 ст. 72 и гл. 8 Конституции РФ 1993 г. Глубокий смысл, заложенный в указанных статьях, заключается в том, что местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, и, как следствие этого, одна из важнейших основ конституционного строя. Кроме этого, муниципальная власть – это разновидность публичной власти, решающая вопросы местного значения.

Аргументируя выше сказанное, следуя логике ст. 3 Конституции РФ 1993 г. можно сделать вывод о том, что публичная власть – это политическая власть, осуществляемая народом непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Публичность муниципальной власти подчеркивается также в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ст. 80, 90, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в республике Коми» (далее – Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П). Рассматривая вопрос о местных представительных органах власти в Республике Коми, Конституционный Суд РФ указал, что само по себе то, что местные представительные органы, согласно Закону республики Коми являются органами власти, не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Таким образом, согласно позиции Конституционного Суда РФ, органы местного самоуправления осуществляют не государственную, а муниципальную власть, т.е. их природа не является государственной.

Указанная позиция Конституционного Суда РФ основана на глубоком анализе тенденции развития местного самоуправления. Думается, что в ту эпоху конкретное обоснование властной природы органов местного самоуправления являлось революционным шагом в понимании сути и значения местного самоуправления. Кроме того, важно и то, что Конституционный Суд указывает на муниципальную власть как на публичную и при этом признает публичной и государственную власть, что принципиально отличается от советской концепции местного управления.

Согласно ст. 12 Конституции РФ 1993 г. «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местно-



го самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Расширительное толкование указанной нормы позволяет утверждать, что, с одной стороны, основной закон страны создает базу для обеспечения местного самоуправления от государственного механизма (децентрализация), сохраняя при этом подзаконную деятельность местной власти. Термин «подзаконная» деятельность применяется для иллюстрации того, что органы местного самоуправления могут действовать только в рамках установленных законом полномочий. В этой связи можно предположить, что в данном случае речь идет о принципе *Inter vires* (в пределах полномочий).

Исходя из всего вышесказанного, сложно говорить о полной самостоятельности местного самоуправления от государства. Однако, с другой стороны, с учетом того, что органы местного самоуправления не являются структурными подразделениями государственных органов власти – их организационная обособленность очевидна. «Децентрализованные субъекты власти, в том числе органы местного самоуправления, осуществляют управление, оставаясь интегрированной частью государства»⁵. Вышесказанное позволяет утверждать, что скрытым смыслом ст. 12 Конституции РФ 1993 г. является все-таки сочетание централизации и децентрализации. В свою очередь, централизация, точнее говоря элемент централизации, выражается в наличии принципа *inter vires*, т.е. функционирование местного самоуправления в пределах своих полномочий. А децентрализация выражается в структурной самостоятельности органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Продолжая мысль об интегрированности местного самоуправления и опираясь, прежде всего, на положения ст. 12 Конституции РФ 1993 г. следует отметить, что хотя и органы местного самоуправления не являются органами государственной власти, однако их статус нельзя приравнивать к статусу общественных организации. Это связано с тем, что субъекты местного самоуправления являются субъектами публичного права, обладающими публично-властными полномочиями по отношению к населению муниципального образования и к организациям. В рамках обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования органы местного самоуправления должны реализовывать вопросы местного значения. В данном случае действует императивный метод правового регулирования, поскольку предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления, прежде всего, устанавливаются в федеральном законодательстве. Тем самым их не исполнение влечет за собой ответственность как перед населением муниципального образования, так и перед государством.

В целом органы местного самоуправления не могут выполнять свои функции, если их решения опираются только на силу общественного мнения и не поддерживаются мерами государственного характера. В данном случае большое значение имеет и то, что муниципальные образования непосредственно или

через органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, подлежащие исполнению на всей территории муниципального образования. Все это, безусловно, подтверждает властный характер местного самоуправления и подтверждает факт того, что оно не является общественной организацией. Таким образом, муниципальное образование создается в обязательном порядке, и не может быть отменено. Такая правовая позиция была выражена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

Важнейшую роль в обеспечении стабильного взаимодействия между федеральными и региональными органами власти играет п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ 1993 г. Указанное положение устанавливает местное самоуправление как сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В специальной литературе по местному самоуправлению данной конституционной норме всегда уделялось большое внимание. Так, авторы комментария к Конституции Российской Федерации отмечают: «Установление «общих принципов организации местного самоуправления» предполагает, прежде всего, законодательную конкретизацию: во-первых, конституционных предписаний общего характера, определяющих принципы конституционного строя, основы правового регулирования публичной власти, публичной собственности, правового положения личности и коллективов в той их части, в какой они являются значимыми, определяют отношения публично-территориальной самоорганизации населения (в частности, ст. 1–5, 7, 8, 13–15 Конституции); во-вторых, конституционных основ местного самоуправления как самостоятельного конституционного института (ст. 12, 130–133 Конституции). Законодатель, таким образом, обладает широкими регулятивными возможностями в муниципальной сфере и в праве определять, в частности, правовые, территориальные, организационные, экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶.

Известный российский ученый И.И. Овчинников обращает внимание на то, что «наиболее спорные вопросы организации самоуправления отнесены к уточняющему законодательству субъектов Федерации, а сам Федеральный закон оказался, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, «общими принципами»⁷.

Любопытная научная позиция содержится в рассуждениях К.Ф. Шеремета по указанной проблеме. По мнению ученого, «задача состоит не в том, чтобы определить точное их число. Перечень принципов, акценты в формулировках могут несколько варьироваться в зависимости от цели исследования, критериев приоритета и т.п. Главное – в степени обобщенности выраженных в принципах идей и, соответственно, в возможных вариантах правовых механизмов, устанавливаемых для



их реализации законодателем на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации. Поэтому весьма показателен тот факт, что Конституция РФ 1993 г., помимо целой серии статей и специальной главы, посвященных местному самоуправлению, содержит норму, предусматривающую установление «общих принципов организации местного самоуправления». Эта норма есть признание необходимости иметь дополнительно к конституционному регулированию Федеральный закон, содержащий комплекс правовых механизмов, гарантирующих реализацию конституционного статуса местного самоуправления в условиях становления России как демократического федеративного правового государства. Поэтому «общие принципы» суть не только «коренные начала и идеи», лежащие в основе организации и деятельности населения и формулируемых им органов»⁸.

Подытоживая свою мысль К.Ф. Шермет дает следующее определение «общим принципам»: «Общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации – это закрепленные в нормах Конституции РФ и Федерального закона и определяющие демократическую организацию местного самоуправления как института публичной власти принципы, соблюдение которых является обязательным для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, населения и образуемых ими органов местного самоуправления в целях реализации равного права граждан РФ на местное самоуправление, обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения на территории муниципальных образований в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ, а также с уставами муниципальных образований»⁹.

Фундаментальную основу функционирования местного самоуправления в Российской Федерации также составляют положения гл. 8 «Местное самоуправление» Конституции РФ 1993 г. В научной литературе совершенно верно отмечается, что «закрепление местного самоуправления в одной из последних глав Конституции вряд ли может быть обосновано с точки зрения конституционно-правового значения этого института. Ведь местное самоуправление является одной из основ конституционного строя и, характеризуя достигнутый уровень самоорганизации граждан, относится, в том числе к институтам гражданского общества, а не следует из государственных форм властвования.

С учетом внутренней логики конституционного регулирования местное самоуправление вполне могло бы претендовать на положения, по крайней мере предшествующие институтам организации государственной власти (гл. 4–7 Конституции)»¹⁰.

Представляется, что такое расположение глав может быть связано с тем, что положения гл. 8 Конституции РФ 1993 г. базируются на множество предшествующих ей статей, а именно 2, 3, 8, 10, 12, 32, 40, 41, 43, 72 (п. «н» ч. 1) и др. Безусловно данную главу невозможно рассмотреть без логической взаимосвязи с указанными

статьями. Особенно концептуальными для обоснования современной теории местного самоуправления являются анализируемые выше положения ст.ст. 3 и 12.

Статья 130 Конституции РФ 1993 г. устанавливает правовые рамки функционирования местного самоуправления. Так, ч. 1 ст. 130 Конституции определяется субъект местного самоуправления – население. Именно оно самостоятельно решает вопросы местного значения. Под ними понимаются все вопросы, непосредственно обеспечивающие жизнедеятельность местного сообщества.

Конституция РФ 1993 г. содержит ряд норм (ст.ст. 40, 41, 43, 131, 132), опираясь на которые как Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 г.), так и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.) устанавливает перечень предметов ведения местного самоуправления. Поэтому не удивительно, что в Конституции РФ 1993 г. не дается исчерпывающего перечня вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. Вместе с тем, в ней предусматривается возможность наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству, с передачей необходимых ресурсов.

Характерной чертой местного самоуправления в России, как и во многих других современных государствах, является возможность возложения на него законом отдельных государственных полномочий. Такая возможность закреплена в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ 1993 г. Согласно указанной статье «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Данное положение корреспондирует с положениями ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.

В теории муниципального права некоторые авторы высказывают мнение, что целесообразность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий диктуется более высоким уровнем эффективности исполнения, чем реализация этих функций, осуществляемая государственными органами. Примером таких отношений может служить государственная регистрация актов гражданского состояния, воинский учет, совершение нотариальных действий и т.п., что затруднительно осуществлять органам федеральной и региональной власти.

При определении сферы реализации местного самоуправления Конституция РФ 1993 г. в ч. 1 ст. 130 указывает, что «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, вла-



дение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». С одной стороны, может показаться, что в рассматриваемой статье владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью выводится как исключительно вопрос местного значения. С другой стороны, как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, «данное положение нельзя рассматривать лишь как указание на один из вопросов местного значения... Оно закрепляется наряду с понятием «вопросы местного значения», что предполагает необходимость выявления их нормативных системных взаимосвязей»¹¹. «Речь идет, в частности о том, что данной конституционной формулой, отражающей единство «вопросов местного значения» с «владением, пользованием и распоряжением муниципальной собственностью», придается экономическое содержание, которое основано на отношениях муниципальной собственности, всей совокупности вопросов местного значения, подчеркивается единство властно-управленческих и хозяйственно-экономических начал самостоятельности населения в решении соответствующих вопросов»¹².

Следует отметить, что первичным субъектом права муниципальной собственности является население муниципального образования. А по смыслу ч. 1. ст. 132 Конституции РФ получается, что в пределах своей компетенции правом оперативного управления обладают органы местного самоуправления. Законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований предоставляют населению возможность реализовать право распоряжаться собственностью непосредственно, но, как правило, это право собственника на муниципальное имущество осуществляют уполномоченные на то органы местного самоуправления.

Часть 2 ст. 130 определяет три формы осуществления местного самоуправления: 1) путем прямого волеизъявления; 2) через выборные органы; 3) через другие (невыборные) органы. В целом данная статья, закрепляя формы осуществления местного самоуправления, исходит из универсального принципа единства непосредственных и представительных институтов демократии составляющих систему местного самоуправления. Статья 130 Конституции РФ 1993 г. четко декларирует, что местное самоуправление осуществляется гражданами путём различных форм прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления. Думается что положения указанной статьи Конституции РФ 1993 г. позволяют утверждать о том, что представительная и непосредственная демократия составляют основу системы местного самоуправления. Иными словами, представительные органы местного самоуправления и прямые формы осуществления населением муниципального образования местного самоуправления являются системными элементами. В свою очередь, следует согласиться с научной позицией Н.Л. Пешина, состоящей в том, что «система местного самоуправления – это, с точки зрения муниципального права, совокупность организационных форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление, т.е. обеспечивается решение

вопросов местного значения на территории муниципального образования»¹³.

Анализ ст.ст. 3, 130 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что формам непосредственной демократии придается большее юридическое значение, чем формам представительства населения. Так, в ст. 3 Конституции РФ 1993 г. прямо указывается, что высшим выражением воли народа является референдум, а, кроме того, прямое волеизъявление упоминается в конституционном тексте перед органами публичной власти.

Одну из важнейших основ местного самоуправления составляет правовой режим территории муниципального образования. Согласно ст. 131 Конституции РФ 1993 г. «1) местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций...». Данная формулировка по своей сути означает, что местное самоуправление должно осуществляться в поселениях максимально приближенных к населению. Кроме того, допускается осуществление местного самоуправления и на иных территориях. Следовательно, рассматриваемая конституционная норма допускает осуществление местного самоуправления на поселенческом и территориальном уровне. Иными словами: по смыслу положений ст. 131 Конституции РФ 1993 г. возможен вариант двухуровневого территориального устройства муниципального образования. Однако, в любом случае именно поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления является предпочтительным, а территория муниципального образования не обязательно должна совпадать с административно-территориальной единицей. Иными словами, территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением субъекта федерации.

Такой подход был закреплен в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда. Так, в п. 4 указанного акта записано: «... Территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территории муниципальных образований является открытым и это территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций».

Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь весьма справедливо отмечает: «... Использованное в статье 131 Конституции в контексте рассмотрения вопросов местного самоуправления понятие «территория» не совпадает с понятием «поселения». Первое является более широким по содержанию: «другие территории» могут означать не названные Конституцией,



иными законодательными актами разновидности поселений и отдельные части поселения, не являющиеся самостоятельными поселениями (микрорайоны, жилые массивы в пределах городского поселения и т.п.), но претендующие на формирование в своих границах самостоятельного муниципального образования. В то же время речь может идти о территориях, объединяющих несколько поселений (район и т.д.).

В частности, как указывал в ряде решений КС РФ, район, непосредственно входящий в состав республики, может включать ряд городских и сельских поселений, каждое из которых ... имеет право быть муниципальным образованием, поскольку население городского, сельского поселения не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления (см. абз. 4 п. 5 мотивировочной части постановления от 24 января 1997 г. № 1-П; абз. 3 п. 3 мотивировочной части постановления от 11 ноября 2003 г. № 16-П). Этим должны определяться и параметры взаимоотношений между поселениями и районами»¹⁴.

Федеральное законодательство о местном самоуправлении базируется на двухуровневой модели территориального устройства местного самоуправления. Получается, что муниципальным образованием становится и район, и входящие в него сельские и городские поселения. Кроме этого, по смыслу указанных выше положений ст. 131 Конституции РФ 1993 г. и позиции Конституционного Суда РФ вполне оправданным является ведение согласно муниципальной реформе 2014 г. нового вида муниципального образования – городско-округа с внутригородским делением на районы.

Одним из самых дискуссионных в науке муниципального права является второе предложение п. 1 ст. 131 Конституции РФ 1993 г. о том, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, «важным является уяснение содержания понятия «структуры органов местного самоуправления», а также определение степени самостоятельности населения»¹⁵. Различные толкования вызвал термин «самостоятельно». В частности отмечается, что следует проводить разницу между термином «самостоятельного» и «непосредственного» определения структуры¹⁶. По мнению Н.С. Бондаря, «в данной норме указанное понятие употребляется в широком смысле: оно включает как внутреннее устройство соответствующих органов, их наименование, так и определение видов, конкретного перечня выборных и других органов местного самоуправления, а также характер взаимоотношений между ними, в особенности между представительными и исполнительно-распорядительными органами, распределение компетенции между ними. Таким образом, условно можно выделить внешнюю структуру органов местного самоуправления и внутреннюю структуру – внутреннее устройство соответствующих органов, с которыми порой неоправданно отождествляется понятие структуры органов местного самоуправления»¹⁷.

Думается, что положение второго предложения ч. 1 ст. 131 Конституции РФ 1993 г. следует понимать в системной взаимосвязи с п. «н» ч. 1 ст. 72, согласно которой установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к сфере полномочий государственной власти. Тем самым положения указанной статьи, прежде всего в части самостоятельности населения, при определении структуры органов местного самоуправления скорее всего надо понимать в рамках установленных федеральным законом и законами субъектов федерации общих принципов организации местного самоуправления. Таким образом, получается, что самостоятельность при определении структуры органов местного самоуправления населением возможна, но только в рамках тех организационных моделей которые установлены законами. В данном случае общим принципом будет организационная модель местного самоуправления, а население муниципального образования, как и в целом субъект федерации, могут самостоятельно определить конкретную модель, применимую в муниципальном образовании.

Сказанное выше следует подтвердить Постановлением Конституционного Суд РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области. Так, Конституционный Суд РФ установил, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъекта Российской Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления¹⁸. Поскольку содержание «общих принципов» в Конституции не определяется, законы об этих принципах «могут включать в себя сколь угодно ограничения самостоятельности населения»¹⁹.

Именно такой подход к решению данного вопроса был избран в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г. Например, структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом в структуре органов местного самоуправления обязательно должны быть не только представительный орган, но и глава муниципального образования, и местная администрация. Таким образом, государственная власть оказалась доминирующей в определении важнейших составляющих структуры органов местного самоуправления. Получается, что в целом структуру органов местного самоуправления устанавливает не население, а федеральные органы государственной власти, следовательно, самостоятельность, указанная в п. 1 ст. 131 Конституции РФ 1993 г. не может быть абсолютной.



Однако, все-таки в Федеральном законе о местном самоуправлении от 2003 г. устанавливается порядок самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления. Тем не менее, это касается вновь созданного муниципального образования, где самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления происходит путем проведения местного референдума, а в случае отсутствия инициативы граждан о его проведении – представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания. Референдум может проводиться также в случае преобразования существующего муниципального образования. Следуя логике п. 2 ч. 8 ст. 85 получается, что структура органов местного самоуправления в тех муниципальных образованиях, которые были созданы до принятия Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., могут изменяться без участия населения в соответствии с указанным законом путем внесения надлежащих изменений в уставы муниципальных образований органами местного самоуправления. В этой связи мы разделяем критическую точку зрения В.И. Васильева, который отмечает: «Согласно поправкам, которые внесены в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 декабря 2004 г., соответствующие изменения в структуру органов местного самоуправления вносятся представительным органом местного самоуправления и в том случае, если устав муниципального образования был принят на местном референдуме либо если решением референдума был определен численный состав представительного органа, порядок избрания и полномочия главы муниципального образования. Это ставит в неравные условия при определении структуры органов местного самоуправления население вновь образованных и сохраняющихся муниципальных образований»²⁰. Анализ указанных положений позволяет утверждать, что самостоятельность населения при определении структуры местного самоуправления является относительной категорией.

Статья 133 Конституции РФ устанавливает запрет на ограничение тех прав местного самоуправления, которые закреплены в Конституции РФ и федеральных законах. Данная статья гарантирует систему местного самоуправления, что делает местное самоуправление объектом правовой охраны. Следовательно, все положения, предусмотренные уставами муниципальных образований и соответствующие законодательству, пользуются защитой со стороны государства. В связи с этим возникает вопрос: возможно ли ограничение местного самоуправления, если оно гарантировано государством?

Аргументируя последнее, отметим, что в действительности в ст. 133 Конституции РФ 1993 г. устанавливается запрет на ограничение прав местного самоуправления. Однако, данный запрет нужно рассмотреть относительно положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ,

согласно которой «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральными законами только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства». Следовательно, если положения ст. 133 Конституции РФ 1993 г. рассматривать вне контекста положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ 1993 г., то «права местного самоуправления окажутся выше всех остальных, в том числе выше основных прав и свобод человека и гражданина, что не соответствует концептуальному подходу Основного Закона к этим правам»²¹. На наш взгляд, при условиях, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ 1993 г., ограничение прав местного самоуправления в рамках федерального законодательства вполне возможно, поскольку местное самоуправление является правом, а не обязанностью граждан Российской Федерации.

Безусловно, одной из важнейших проблем становления местного самоуправления в современной России является обеспечение эффективного функционирования местного самоуправления финансовыми и материальными средствами. Согласно ч. 1 ст. 132 органы местного самоуправления устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка. Данное положение коррелирует со ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г. В первом случае следует отметить, что местные и другие налоги, собираемые в Российской Федерации, определяются в Налоговом кодексе РФ, т.е. на федеральном уровне. Муниципальные органы в строго установленных законом случаях могут вводить, а не устанавливать налоги, т.е. выбрать из перечня те налоги, которые заранее были определены. Однако, рамки налога определяются на уровне субъекта. Отметим, что размеры налогов не могут превышать тех, что установлены на федеральном уровне.

Корреспондируя с мнением И.И. Овчиникова, отметим, что в действительности конституционные нормы, закреплявшие основы местного самоуправления, хотя и были нормами прямого действия, все-таки требовали законодательной конкретизации. Отчасти именно по причинам, указанным известным российским юристом-государствоведом, возникла необходимость совершенствования основ организации и функционирования местного самоуправления, уточнения его места и роли в структуре органов публичной власти. Как следствие этого, не удивительно, что движение по пути, предложенному Конституцией РФ, оказалось чрезвычайно медленным и противоречивым, подверженным влиянию давно сложившихся и «реанимированных накануне принятия Конституции традиций»²². Это значит, что даже после принятия Конституции РФ в 1993 г. местное самоуправление находилось на стадии начального периода его формирования 1990–1991 гг.²³ Тем самым, нужен был федеральный закон о местном самоуправлении, который послужил бы гаранти-



ей против попыток как со стороны ряда федеральных органов, так и со стороны государственных органов субъектов Российской Федерации затормозить становление важнейшего демократического института.

¹ Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной формы. М.: «Формула права», 2005.

² Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 116.

³ Чихладзе Л.Т. Административная децентрализация в контексте особенностей организации местного самоуправления зарубежных стран // Вестник Московского университета МВД России. № 1. 2013. С. 45–50.

⁴ Клишас А.А., Еремян В.В. Конституция и практика самоорганизации местного населения // Вестник Совета Федерации. №1. 2014 (120). С. 47.

⁵ Васильев В.И. Конституционные начала местного самоуправления // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): Монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: «Юриспруденция», 2014 г. С. 400.

⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зоркина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 654.

⁷ Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе родовласти. М., 1999. С. 73–74.

⁸ Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулиро-

вания. М., 1998. С. 47.

⁹ Шеремет К.Ф. Указ. соч. С. 47–48.

¹⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: НОРМА, 2013. С. 982.

¹¹ Там же. С. 984.

¹² Там же. С. 984.

¹³ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М. НОРМА, 2013. С. 992.

¹⁵ Там же. С. 995.

¹⁶ Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: «Формула права», 2005. С. 223.

¹⁷ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М. НОРМА, 2013. С. 995.

¹⁸ СЗ РФ. 1996 № 7. Ст. 700.

¹⁹ Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: «Формула права», 2005. С. 223.

²⁰ Там же. С. 225.

²¹ Васильев В.И. Конституционные начала местного самоуправления // Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности. М.: «Формула права», 2005. С. 406–407.

²² Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. М.: ЗАО Юстиформ, 2008. С. 137.

²³ Дементьев А.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации. М. НОРМА, 2011. С. 15.

УДК 342

ББК 67.400

ГЕНЕЗИС ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КЫРГЫЗСТАН КАК ГОСУДАРСТВА – УЧАСТНИКА СНГ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

АРАМ СЕРГЕЕВИЧ АБАЗОВ,

E-mail: Anna.abazova.ketchum@gmail.com

*Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается генезис избирательной системы Республики Кыргызстан как государства – участника СНГ в постсоветский период.

Ключевые слова: стандарты демократических выборов, избирательные права и свободы, государства – участники СНГ, избирательная система Республики Кыргызстан.

Annotation. In the article the author examines the Genesis of the electoral system of the Kyrgyz Republic as a state party to the CIS in the post-Soviet period.

Keywords: the standards of democratic elections, electoral rights and freedoms, states – participants of the CIS, the electoral system of the Kyrgyz Republic.



В Республике Кыргызстан избирательное законодательство развивалось следующим образом.

31 августа 1991 г. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики», в соответствии с которым 12 октября 1991 г. состоялось всенародное голосование на выборах Президента Республики Кыргызстан. Избранный депутатами Верховного Совета Кыргызской ССР в октябре 1990 г. первый Президент Кыргызской ССР А. Акаев в связи с принятием Декларации о суверенитете и независимости Республики Кыргызстан и изменения статуса республики должен был подтвердить и подтвердил свои полномочия Президента Республики Кыргызстан. 5 мая 1993 г. была принята новая Конституция Кыргызстана.

Конституция Кыргызской Республики 1993 г., с одной стороны, обобщает весь конституционный опыт строительства национальной государственности кыргызского народа, а с другой, – обогащает этот опыт новым содержанием, отвечающим требованиям новых задач государственного строительства. Этим обусловлены особенности новой Конституции, ее преемственность по отношению к Основным законам, предшествовавшим ей, и новизна по сравнению с ними¹.

Согласно новой Конституции народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно, через систему государственных органов и органов местного самоуправления. От имени народа Кыргызстана вправе выступать только избранные им Президент Кыргызской Республики и Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. Изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики, законы Кыргызской Республики и иные важные вопросы государственного значения могут выноситься на референдум (всенародное голосование).

Граждане Кыргызской Республики избирают Президента Кыргызской Республики, депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и своих представителей в органы местного самоуправления. Выборы являются свободными и проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать имеют граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет.

Президент Кыргызской Республики является главой государства, высшим должностным лицом республики. Президент Кыргызской Республики является символом единства народа и государственной власти, гарантом Конституции Кыргызской Республики, прав и свобод человека и гражданина.

В ст. 54 Конституции указывалось, что Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики – является представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики состоит из 75 депутатов, которые избираются на пять лет по одномандатным территориальным избирательным округам.

Общезвестно, что одной из характеристик развитой демократии являются свободные выборы, осуществляющиеся на основе политического плюрализма с учетом мнения меньшинства населения страны. В своей основе действующая Конституция Кыргызской Республики создала основы для формирования такой избирательной системы. Прежде всего, необходимо отметить, что свободные выборы отныне рассматриваются как часть народовластия, как высшая форма непосредственной демократии, т.е. процедуры прямого (без участия каких-либо промежуточных органов) осуществления народом своей власти.

Несмотря на то, что Конституция прямо не указывает на участие в выборах политических партий и иных общественных объединений на основе свободного волеизъявления и общности и возможность создания в выборных органах политической оппозиции, тем не менее, возможность и правомерность таких действий прямо вытекает из смысла ч.ч. 1 и 2 ст. 8, которые не только констатируют признание в Кыргызской Республике политического многообразия, многопартийности, но и устанавливают равенство общественных объединений перед законом. Однако, подчеркивается запрет на создание политических партий на религиозной основе.

Таким образом, в основу первой Конституции независимой Кыргызской Республики законодатели заложили фундаментальные основы развития демократического, правового государства. Открытые, прозрачные и транспарентные выборы были признаны одним из основных институтов демократического государства.

Необходимо отметить, что данная Конституция, в отличие от своих предшественниц, не связывает выборы с процедурой формирования какой-либо одной системы органов власти, например Советов. В ней выборы рассматриваются как универсальный институт народовластия, атрибутивно связанный с демократией.

В тексте Конституции отсутствовала глава «Избирательная система». Очевидно, это обусловлено тем обстоятельством, что в прежних основных законах эта глава была атрибутивно связана с избранием только одного вида органов – Советов. На сегодняшний день в Кыргызстане избираются представительные органы всех уровней, Президент Кыргызской Республики, а также различного рода органы местного самоуправления.

21 сентября 1994 г. Президент издал Указ, которым учредил Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (Центризбирком)². Новеллы избирательной системы включали следующее.

Части избирательных комиссий (прежде всего ЦИК) придали постоянную, а, следовательно, возмездную основу для деятельности. Состав избирательных комиссий получил более общий характер, членом мог быть выдвинут любой гражданин Кыргызской Республики, обладающий избирательным правом. На



государственном уровне была полностью исключена возможность влияния на процесс формирования избирательных комиссий так называемой «общественности». Таким образом, избирательные комиссии по новому законодательству приобрели статус государственных органов. Но главное в статусе избирательных комиссий не их правовая природа, а норма: «При подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от государственных органов и органов местного самоуправления», что обеспечивает объективность их деятельности в процессе организации и проведения выборов и оправдывает их существование.

Основными функциями Центральной избирательной комиссии является осуществление на всей территории Кыргызской Республики контроля за исполнением законодательства о выборах и референдумах. ЦИК совместно с нижестоящими избирательными комиссиями организует и проводит выборы и референдумы на территории республики. При этом решения избирательных комиссий, принятые в пределах компетенции, обязательны для исполнения всеми государственными и негосударственными организациями, их должностными лицами и гражданами³.

22 сентября 1994 г. парламент, депутаты которого были избраны в 1990 г. на всеобщих выборах, был распущен. В связи с этим 22 сентября 1994 г. главой государства было назначено проведение референдума, главным вопросом которого было создание двухпалатного законодательного органа. В этот же период должны были быть проведены выборы в представительные органы местного самоуправления, предусмотренные Указом Президента Кыргызской Республики от 18 августа 1994 г. «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике»⁴.

На референдум были вынесены две конституционные поправки:

1) изменения и дополнения к Конституции Кыргызской Республики, законы Кыргызской республики и иные важные вопросы государственной жизни могут выноситься на референдум (всенародное голосование);

2) законодательную власть в Кыргызской Республике осуществляет Жогорку Кенеш, состоящий из двух палат⁵.

За оба вопроса граждане проголосовали большинством голосов.

В 1995 г., первым среди стран Центральной Азии, Кыргызстан перевел свою столицу – город Бишкек – на принципы местного самоуправления, образовал мэрию Бишкека. В целях закрепления и дальнейшего развития местного самоуправления согласно Указу Президента Кыргызской Республики о проведении выборов глав местного самоуправления городов Бишкек и Ош от 2 января 1995 г., были проведены выборы глав местного самоуправления этих городов⁶.

Выборы Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 г. проводились по Закону Кыргызской

Республики «О выборах Президента Республики Кыргызстан» № 566-ХИ от 31 августа 1991 г. с изменениями, включенными законами от 29 сентября и 5 октября 1995 г. № 22 .

Выборы Президента являлись свободными и проводились на основе всеобщего прямого, равного избирательного права при тайном голосовании. При выборах Президента использовалась традиционная для Кыргызстана мажоритарная система абсолютного большинства, предусматривающая повторное голосование.

Новеллой первого Закона о выборах Президента Республики Кыргызстан стало введение смешанной системы финансирования; при этом использовались три источника: средства республиканского бюджета, личные средства кандидатов, а также добровольно передаваемые средства заинтересованных граждан, трудовых коллективов, общественных организаций и массовых движений.

Введение смешанной системы финансирования выборов означало демократизацию всей избирательной системы, но несовершенство нормы Закона могло, в случае ее последующего применения, помимо выборов 1995г., привести к утрате приоритета государства в финансировании выборов и действительной фактической зависимости кандидата от лица, выделившего деньги на избирательную кампанию.

Вместе с тем, следует заметить, что проблема не в приоритетном финансировании, а в контроле за ним, особенно за использованием средств избирательных фондов со стороны государства. Последняя проблема, как показывает практика, не решена окончательно и в действующем национальном избирательном законодательстве.

В 1997 г. в республике начался первый этап кардинального реформирования избирательной отрасли, первоочередной задачей которого стояло реформирование законодательства о выборах и референдумах⁷.

Принятие Кодекса Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике»⁸ в 1999 г. было связано, в первую очередь, с необходимостью согласования выборного законодательства с нормами действующей Конституции Кыргызской Республики. Кроме того, назрела проблема уточнения и систематизации избирательного права с целью формирования демократической, основанной на мировом и собственном опыте нормативной базы. Кодекс о выборах стал одним из главных элементов реформирования избирательного законодательства в Кыргызской Республике.

В Государственной программе совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики приоритетное место отводилось широкомасштабной работе по организации обучения участников избирательного процесса. Развитие полноценной демократической политической системы зависит от уровня информированности и правовой образованности всех участников избирательного процесса. Поэтому Программой была предусмотрена разработка программы обучения изби-



рателей, повышения квалификации организаторов выборов, в том числе представителей политических партий и общественных объединений, работников средств массовой информации.

Основными целями создания Государственной автоматизированной системы «Шайлоо» были: автоматизация деятельности избирательных комиссий всех уровней; снижение финансовых затрат на проведение избирательной кампании; сокращение сроков получения результатов голосования и подведения итогов выборов; совершенствование телекоммуникационной среды; сопряжение с другими государственными и ведомственными автоматизированными информационными системами; унификация организационного, методического, информационного, лингвистического, программного и технического видов обеспечения и т.д.

В результате реализации мероприятий Государственной программы совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики на 1997–2000 гг., при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций, в республике была проведена кардинальная реформа всей избирательной системы⁹.

В 1997–2000 гг. были заложены исходные законодательные, административные, информационные и научные основы современной, отвечающей требованиям международных стандартов, избирательной системы Кыргызской Республики¹⁰.

27 июня 2000 г. Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, руководствуясь п. 1 ст. 44 и подп. 7 п. 3 ст. 58 Конституции Кыргызской Республики, а также п.п. 4 и 5 ст. 58 Кодекса «О выборах в Кыргызской Республике», назначило на 29 октября 2000 г. выборы Президента Кыргызской Республики.

Эти выборы существенно отличались от предыдущих. Более высокие требования к кандидатам обусловили и более сложные избирательные технологии. В частности, в раздел Кодекса, посвященный выборам Президента, были введены такие нормы, как обязательное владение кандидатом государственным языком; поддержка кандидата не менее чем 50 тыс. подписей избирателей; внесение избирательного залога в тысячекратном размере минимальной заработной платы и т.д.

По результатам состоявшихся 29 октября 2000 г. демократических выборов Президента Кыргызской Республики на основании протоколов областных и Бишкекской городской избирательных комиссий ЦИК решила считать избранным на должность Президента Кыргызской Республики А. Акаева.

Демократические процессы, происходящие в Кыргызстане и получившие в последние годы динамичное развитие, привели к становлению устойчивых гражданских институтов, оказывающих серьезное позитивное влияние на общественные отношения и совершенствование деятельности государственного аппарата, а также создали предпосылки для повы-

шения эффективности общественного контроля за деятельностью структур органов исполнительной власти.

Конституционная реформа, начавшаяся в стране в конце 2002 г., имела многоцелевой, комплексный характер. Суть этой реформы – создание правовой макромодели обновленного кыргызского общества.

В период с октября 2002 г. по январь 2003 г. проходило всенародное обсуждение проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», которое завершилось 2 января 2003 г. Поступило более 11 000 предложений и замечаний¹¹. Экспертная группа, образованная Президентом, подготовила новую редакцию Конституции Кыргызской Республики¹².

Одобренная народом новая редакция Конституции страны позволит в перспективе государству сделать крупный шаг в развитии и укреплении демократических основ общества¹³.

К концу 2003 г. был разработан проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Кодекс «О выборах в Кыргызской Республике».

Включенные изменения и дополнения были связаны, в первую очередь, с вопросами обеспечения больших гарантий избирательных прав граждан, создания максимально благоприятных условий для избирателя – главного участника выборного процесса, избирательных комиссий, которые фиксируют волеизъявление граждан, обеспечения оптимальных механизмов организации и проведения законных, справедливых, свободных и транспарентных выборов.

В целях обеспечения больших гарантий прав избирателей и исключения возможности влияния административного ресурса на избирательные процедуры установлена норма о том, чтобы государственные и муниципальные служащие составляли не более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии. Остальная часть в избирательных комиссиях будет представлена представителями общественных объединений и собраний избирателей.

С образованием нового однопалатного парламента в Кыргызстане вместо двухпалатного кардинальные изменения претерпела ст. 19 «Образование избирательных округов», согласно которой в республике для проведения выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики образуются одномандатные избирательные округа и многомандатные – для выборов местных кенешей на основе данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, представляемых исполнительными органами власти и органами местного самоуправления.

В новом законодательстве просматривается целый ряд позитивных улучшений: регламентация деятельности избирательных комиссий на каждом этапе го-



лосования и подсчета бюллетеней, уменьшение срока оповещения граждан о выборах и т.д..

Самым сложным в избирательной системе любого государства является вопрос о выборах законодательного органа. Вопросы формирования и функционирования парламента во всех странах – это всегда продукт борьбы и дискуссий между различными политическими силами общества. Если выборы главы государства или местных органов власти относительно стабильны, то изменение соотношения политических сил в обществе диктует необходимость изменения системы выборов в парламент¹⁴.

Новая редакция Конституции Кыргызской Республики в ст. 54 закрепила право выдвижения кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики за политическими партиями, а также гражданам путем самовыдвижения согласно правилам и принципам мажоритарной избирательной системы.

На современном этапе в парламенте должны быть представлены крупные политические силы, способные разработать действенные экономические и политические предложения по реформированию государственной и общественной системы и одновременно имеющие поддержку и доверие общества. В такой многонациональной, многоязычной и многоконфессиональной стране, как Кыргызстан, который нуждается в максимально меньшей фрагментации партий, в меньшей остроте межрегиональных, межнациональных и межрелигиозных дискуссий, нужна система, которая закреплена в новой редакции Конституции.

На лидерство в обществе, а уж тем более на роль правящей может претендовать лишь та партия, которая участвует в выборах всех уровней – от местного управления до парламента, выдвигает людей, разделяющих ее идеи, и побеждает. И только тогда, когда таких людей во всех выборных органах власти станет столько, что они смогут принимать решения, влияющие на судьбу страны, а главное, смогут отвечать за свои решения, только тогда такую партию можно считать лидирующей в обществе¹⁵.

Принятие Закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс «О выборах в Кыргызской Республике» от 24 января 2004 г. обеспечило конструктивное приведение норм действующего избирательного законодательства в соответствии с нормами Конститу-

ции Кыргызской Республики, а также его дальнейшее поэтапное совершенствование.

¹ *Ким В.Л.* Первая Конституция независимого Кыргызстана / Отв. ред. Р.Т. Тургунбеков; Институт переподготовки и повышения квалификации кадров КГНУ. Б., 1998. С. 106–105.

² Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики». Б., 1993 // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 1994. № 1. Ст. 3.

³ *Хрусталева Е.Н.* Избирательный процесс в России: Понятие и стадии // Теория и практика государственного управления. М., 2000. С. 58.

⁴ Указ Президента Кыргызской Республики «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике». Б., 1994.

⁵ Постановление ЦИК по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики «О форме и тексте бюллетеня для голосования на референдуме (всенародном голосовании) по поправкам к Конституции Кыргызской Республики 22 октября 1994 года». Б., 1994.

⁶ Постановление ЦИК по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики «Об утверждении итогов выборов главы местного самоуправления города Бишкека». Б., 1995.

⁷ Избирательное законодательство Кыргызской Республики / Большаков СВ., Евланов И.А., Иманбаев СИ., Ищенко Е.П., Зулпиев Б.Р. Орозалиев Т.О. Б., 2001. С. 140.

⁸ Кодекс Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике». Б., 1999.

⁹ *Иманбаев С.* Реформирование избирательной системы Кыргызской Республики // Бюллетень ЦИК по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. 1998. № 4 (21). С. 8.

¹⁰ Материалы науч.-практич. конф. «Выборы и гражданское общество» // Бюллетень ЦИК Кыргызской Республики. 2002. № 4 (40).

¹¹ *Укушов М.* Тернистый путь к зрелости. Б., 2003. С. 2.

¹² Указ Президента Кыргызской Республики «О завершении общенародного обсуждения поправок в Конституцию Кыргызской Республики». Б., 2003.

¹³ Послание Президента Кыргызской Республики Акаева А. к народу Кыргызстана и Жогорку Кенешу Кыргызской Республики // Слово Кыргызстана. 2003. 17 марта.

¹⁴ Сборник избирательных законов стран Центральной и Восточной Европы. Киев, 1995. С. 450.

¹⁵ Партии Кыргызстана просят дать порулить // Аки-пресс. Б., 1997. № 19–20. С. 5–6.



УДК 342.821
ББК 67.400.5

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СВЕТЛАНА АНАТОЛЬЕВНА АКИМОВА,

старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;

конституционный судебный процесс; муниципальное право

E-mail: 203.019@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются вопросы становления и развития современного избирательного права в России, показываются последние изменения законодательства в этой сфере; делаются соответствующие выводы.

Ключевые слова: избирательное право, выборы, развитие, выборные органы.

Annotation. Examined the issues of formation and development of modern electoral law in Russia, showed recent changes in the legislation in this area and draws conclusions.

Keywords: suffrage, elections, development, elected bodies.

Значительная часть норм конституционного права регулирует вопросы, непосредственно связанные с формированием в Российской Федерации гражданского общества, строительства новой государственности. Основой этого процесса служат демократические выборы при гарантированной альтернативности и открытости для общественного контроля. Они выступают исходным принципом организации органов государственной власти и местного самоуправления: в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами избирается Президент РФ, путем выборов формируются представительные органы государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, представительные и другие выборные органы и должностные лица местного самоуправления.

Одна из форм осуществления суверенитета народа – выборы. Они признаются Конституцией РФ высшим непосредственным выражением власти народа (ст. 3).

Начало процессу создания современной новой избирательной системы положили указы Президента РФ и утвержденные ими в 1993 г. Положения о выборах членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ¹, в которых были сформулированы новые институты избирательного права.

За прошедшее время законодательные органы субъектов Федерации приняли ряд законов, направленных на регулирование избирательного права, определяющего вопросы осуществления и передачи власти и избирательного процесса как важнейшей составляющей политико-правового процесса, обеспечивающего непрерывность и преемственность власти.

Вместе с тем, реформирование избирательной системы на современном этапе предполагает *новые концептуальные подходы* к анализу как модели формирования представительных органов власти, так и самой системы избирательного права, состоянию избирательного законодательства, что имеет непосредственное отношение к демократизации общества, характеризует природу государственной власти².

Стоит отметить *нестабильность* избирательного законодательства. В течение непродолжительного времени в избирательное законодательство внесены сотни поправок, четырежды кардинально переработаны базовые законы о выборах. Помимо того, что средняя продолжительность действия федеральных законов, регулирующих порядок проведения конкретных выборов, составляла срок действия избранного соответствующего органа государственной власти (четыре года), сами законы отличались низким качеством. Например, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы» со дня вступления в силу до дня первого применения на выборах восемь раз подвергался изменениям. А после этого за 2009–2014 гг. – более 15 раз. Поэтому требуют осмысления положения ныне действующего Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы»³ (в ред. от 24 ноября 2014 г.), связанные с отказом сначала от формирования представительного органа на федеральном уровне по мажоритарной избирательной системе и переходом к выборам только по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки канди-



дагов, с изменениями в составлении федеральных избирательных списков, их структуре, с увеличением избирательного порога до 7%, и с другими нововведениями законодателя. В настоящее время (с февраля 2014 г.) предусматривается проведение выборов депутатов нижней палаты парламента на основе смешанной избирательной системы. В соответствии с ней 225 депутатов избирается по одномандатным избирательным округам (один депутат – один округ), а другая половина – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

Дальнейшие принятые изменения избирательной системы, такие как: исключение избирательных блоков из числа участников избирательного процесса, ужесточение требований к проценту недостоверных или недействительных подписей избирателей, установление единого дня голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления, изменение статуса депутата Государственной Думы, фактически введение императивного (фракционного) мандата – позволяют сделать вывод о значительном и глубоком реформировании как избирательной системы, так и избирательного права в целом.

Были введены дополнительные основания для отказа в регистрации в качестве кандидатов лиц, чья деятельность носит *экстремистский* характер. Так, не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления. Кроме того, подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях, не могут быть избранными, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию⁴.

Обращают на себя внимание изменения, которые коснулись сокращения минимального количества региональных групп в федеральном списке кандидатов. Так, в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 24 ноября 2014 г.) федеральный список кандидатов может быть разбит на общефедеральную и региональную части.

В региональную часть входят региональные группы кандидатов, соответствующие группе граничащих между собой субъектов Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или части территории субъекта Российской Федерации, которая включает в себя территорию одномандатного избирательного округа или территории двух и более граничащих между собой одномандатных избирательных округов. В

региональной части федерального списка кандидатов должно быть указано, какой группе субъектов Российской Федерации (с указанием наименований субъектов Российской Федерации), какому субъекту Российской Федерации, какому одномандатному избирательному округу или каким одномандатным избирательным округам (с указанием наименований и номеров одномандатных избирательных округов) соответствует каждая региональная группа кандидатов, а также должен быть указан номер каждой региональной группы кандидатов. При отсутствии в федеральном списке кандидатов общефедеральной части, весь список разбивается на региональные группы кандидатов в соответствии с требованиями настоящей статьи.

В федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов, региональных групп кандидатов должно быть не менее 35. В общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более десяти кандидатов. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать всю территорию Российской Федерации.

Сделан ряд уточнений, связанных с порядком наделения депутатским мандатом победивших кандидатов на выборах, если по каким-либо причинам их депутатский мандат остается вакантным, в том числе в случае отказа победившего кандидата на выборах от него. Стоит отметить, что кандидат, по каким-либо причинам отказавшись от депутатского мандата, не исключается из федерального списка и может опять участвовать в перераспределении мандатов, правда, не более двух раз. Это, естественно, не относится к кандидатам, полномочия которых были, в соответствии с законом, досрочно прекращены.

В гл. 20 КоАП РФ (Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность)⁵ добавлена ст. 20.29 (Производство и распространение экстремистских материалов), устанавливающая административную ответственность за массовое распространение экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а равно их производство либо хранение в целях массового распространения. При этом в акты избирательного законодательства, в статьи об избирательных правах граждан Российской Федерации внесены изменения, закрепляющие отсылку не только к ст. 20.3, но и к ст. 20.29, в соответствии с которыми гражданам отказывается в реализации пассивных избирательных прав за совершение административных правонарушений по основаниям, предусмотренным ст. 20.3 и 20.29 КоАП РФ⁶.

Такие фундаментальные изменения не могли не затронуть реализации избирательных прав граждан России в рамках введенной измененной избирательной системы, но еще недостаточно отработанной и адаптированной к современным условиям. Вместе с тем, столь значительные изменения избирательного законодательства при условии их конституционно-



сти свидетельствуют о недопустимой фрагментарности положений Конституции РФ о выборах. Избирательные права не могут так часто, в зависимости от грядущих выборов, менять свойственное им конституционное содержание⁷.

Образование одномандатных избирательных округов осуществляется на основе единой нормы представительства избирателей, определяемой на один округ, что обеспечивает примерное равенство округов по числу избирателей. Схема одномандатных избирательных округов утверждается федеральным законом сроком на 10 лет. Так, в соответствии со ст. 12 указанный федеральный закон должен быть опубликован не позднее, чем за 20 дней до истечения срока, на который была утверждена прежняя схема одномандатных избирательных округов. В случае, если такой федеральный закон не опубликован в указанный срок, новая схема одномандатных избирательных округов утверждается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не позднее чем через один месяц со дня истечения этого срока. В случае роспуска Государственной Думы на досрочных выборах депутатов Государственной Думы применяется прежняя схема одномандатных избирательных округов.

На выборах депутатов Государственной Думы кандидаты выдвигаются непосредственно и в составе федеральных списков кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путём самовыдвижения, а также путем выдвижения их политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатами, наряду с членами политической партии, беспартийных граждан, число которых в федеральном списке кандидатов не может превышать 50% от общего числа кандидатов, включённых в список. Политическая партия не вправе выдвигать кандидатами граждан, являющихся членами иных политических партий, а также кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения.

Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам, имеет право назначить не более 500 представителей, уполномоченных в соответствии с настоящим Федеральным законом представлять политическую партию по всем вопросам, связанным с ее участием в выборах депутатов Государственной Думы (далее также – уполномоченные представители политической партии). Из числа указанных представителей политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, обязана назначить уполномоченных представителей по финансовым вопросам (далее также – уполномоченные представители политической партии по финансовым вопросам).

Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, по предложению своего регионального отделения назначает уполномоченных представителей по финансовым вопросам, наделенных полномочиями по распоряжению средствами избирательного фонда данного регионального отделения и иными свя-

занными с этим полномочиями (далее также – уполномоченные представители регионального отделения политической партии по финансовым вопросам).

Уполномоченные представители назначаются решением съезда политической партии либо решением органа, уполномоченного на то съездом политической партии. В решении указываются фамилия, имя и отчество, дата рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий), адрес места жительства каждого уполномоченного представителя, а также его полномочия. Для уполномоченного представителя политической партии по финансовым вопросам или уполномоченного представителя регионального отделения политической партии по финансовым вопросам указывается также, что он имеет право подписи платежных (расчетных) документов.

Списки уполномоченных представителей представляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации на бумажном носителе и в машиночитаемом виде по установленной ею форме. В списках указываются сведения об уполномоченных представителях, номер телефона каждого уполномоченного представителя, а для уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам и уполномоченных представителей регионального отделения политической партии по финансовым вопросам также сведения о том, что они являются соответствующими уполномоченными представителями по финансовым вопросам, и объем их полномочий. К списку прилагается письменное заявление каждого из перечисленных в данном списке лиц о согласии быть уполномоченным представителем. С 1 июня 2015 г. списки уполномоченных представителей на бумажном носителе и текст заявления уполномоченного представителя о согласии осуществлять указанную деятельность изготавливаются с использованием программных средств на основе документа в машиночитаемом виде, составленного по форме, утвержденной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

В заключение необходимо отметить, что принятые в последнее время изменения в избирательном законодательстве дают возможность по-новому оценивать многие институты избирательного права и с учетом их действия оценивать современные тенденции развития избирательной системы Российской Федерации.

¹ САПП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

² Конституционное право России: Учебник для студентов вузов / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 347.

³ СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

⁴ Конституционное право России: Учебник для студентов вузов / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 351.



⁵ СЗ РФ. 2002. № 1. (Ч. I). Ст. 1; с послед. изм. и доп. // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 720.

⁶ См.: ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24.

Ст. 2253; с послед. изм. и доп. // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1648.

⁷ Конституционное право России: учебник для студентов вузов / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 355.

УДК 343.24

ББК 67.400

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

АНДРЕЙ ВИКТОРОВИЧ БЕЗРУКОВ,

*докторант кафедры государственно-правовых дисциплин
Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент
Научная специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право*

E-mail: abezrukov@bk.ru

*Научный консультант, рецензент: доктор юридических наук,
профессор И.В. Гончаров*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается политико-правовая природа законодательной власти, ее место в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка. Рассматриваются основные направления функционирования законодательной власти и взаимодействия законодательных органов с другими органами государственной власти, участвующими в обеспечении правопорядка. Доказывается первостепенная роль и значение законодательной власти в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка, которая задает ориентиры для других органов государственной власти, включая правоохранительные структуры (органы правопорядка), в направлении укрепления правопорядка в России.

Ключевые слова: законодательная власть, правопорядок, конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка, органы государственной власти, правоохранительные органы.

Annotation. Reveals the political and legal nature of the legislative power, its place in the constitutional and legal mechanism of law enforcement. Consider the main areas of functioning of the legislature and legislative bodies ' interaction with other state bodies involved in law enforcement. Proved paramount role and importance of legislatures in the constitutional and legal mechanism of law enforcement, which sets the guidelines for other public authorities, including law enforcement agencies (law enforcement), in the direction of strengthening the rule of law in Russia.

Keywords: legislative power, the rule of law, constitutional and legal mechanism of law enforcement, government bodies and law enforcement agencies.

В современных условиях признание значимости Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия, приоритета и конституционных ценностей является важнейшим условием качественного формирования правового порядка и эффективного функционирования всех ветвей государственной власти. Заложенные в Конституции РФ и выявляемые при ее интерпретации ценности оказывают фундаментальное воздействие на правопорядок, опреде-

ляют основные направления конституционной модернизации России¹. Между тем, выдвигаемая идея конституционного консенсуса проявляется не только в принятии Конституции, но и в процессе ее реализации, в итоговом результате – правопорядке².

Обеспечение правопорядка является важнейшей функцией и задачей государства, в реализации которых участвуют все органы государственной власти. Правопорядок есть цель правового регулирования,



его результат; для обеспечения правопорядка издаются правовые и правоприменительные акты, формируется конституционно-правовой механизм его обеспечения органами публичной власти. Вместе с тем, государство в лице его органов, прежде всего, правоохранительных, является главным субъектом обеспечения правопорядка.

При этом справедливо отмечается, что правовой статус субъектов, обеспечивающих правопорядок, необходимо рассматривать не в рамках структуры правопорядка, а в рамках сложного институционально-правового механизма обеспечения правопорядка. Под таким механизмом понимается единство правовых и организационных элементов, направленных на создание благоприятных условий для формирования, функционирования и устойчивого развития правопорядка, а также его охрану, защиту и восстановление³. Применительно к конституционно-правовой характеристике правопорядка, следует вести речь о конституционно-правовом механизме его обеспечения, в структуру которого входят объект (что подлежит охране), субъекты (кто обеспечивает правопорядок) и содержание (компетенция и содержание отношений по поводу обеспечения правопорядка).

В условиях проводимых государственно-правовых преобразований несомненный интерес представляют собой вопросы функционирования системы государственной власти, в частности, законодательной власти, занимающей особое место в системе разделения властей, поскольку именно эта власть создает правила поведения, по которым и во исполнение которых работают другие ветви государственной власти, обеспечивается конституционная законность и устанавливается правопорядок.

Законодательная власть, являясь неотъемлемым элементом политико-правовой действительности, постепенно укрепляет позиции в системе публично-правовых институтов Российского государства. Утверждение идей парламентаризма, активизация и усиление роли законодательных органов обуславливает развитие конституционно-правовых механизмов, направленных на совершенствование регламентации и деятельности органов государственной власти, участвующих в обеспечении правопорядка.

Конституция Российской Федерации и законодательство не разделяют компетенцию государственных органов по сферам правопорядка (защита права личности, интересов государства, общества), однако в механизме обеспечения правопорядка в той или иной мере участвуют все органы государственной власти, включая законодательные органы, целью которых является обеспечение правопорядка определенного качества посредством установления необходимых правовых предписаний и осуществления определенных парламентско-контрольных функций.

Законодательная власть есть первостепенная власть, обеспечивающая правопорядок. Именно законодательная власть является фактором формирования

правапорядка, силой, созидающей правопорядок в конституционно-правовых формах и пределах. И одной из целей ее деятельности является формирование правопорядка определенного качества.

В системе законодательной власти функционирует множество законодательных органов, условно называемых парламентами, которые реализуют правотворческую функцию, принимают общеобязательные правовые предписания, регламентирующие деятельность всех органов публичной власти, общественных формирований и граждан. Тем самым, законодательные органы оказывают определенное воздействие на качественное состояние правопорядка в России.

Законодательная власть есть обособленная сфера государственной власти, осуществляемая в нормативно установленном порядке непосредственно народом или законодательными (представительными) органами; деятельность, направленная на разработку и принятие законодательных решений, осуществление контроля за их исполнением. И эффективность выполнения таких мероприятий определяет качественное состояние конституционной законности и правопорядка.

Полноценная реализация положений Конституции РФ формирует конституционную законность, а законодательная власть конструирует соответствующие Конституции и конкретизирующие ее положения правила поведения и создает условия для обеспечения правопорядка как должного. Гарантими должного, как подчеркивает Б.С. Эбзеев, выступают власть, действующая в установленных Конституцией границах, народный суверенитет, осуществляемый в конституционных формах и пределах, и суд, являющийся живым органом конституционного правопорядка⁴.

Именно качественная проработка законов является важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка органами государственной власти, способствующим формированию как конституционно-правового механизма его обеспечения, так и повышенной ответственности законодателя и правоприменителя за надлежащее выполнение своих полномочий в сфере обеспечения правопорядка.

В целом эффективная деятельность законодательной власти и депутатов как представителей народа во многом способствуют выстраиванию целостной системы обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации, изначально задавая достаточно высокий уровень качественной составляющей правопорядка в целом⁵.

Развивая мысль о значении и роли законодательной власти в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка, следует признать их многогранный, взаимосвязанный и взаимообусловленный характер, который состоит в едином функциональном единстве деятельности всех ветвей государственной власти в направлении реализации конституционной законности и обеспечения правопорядка.



Поскольку качественное состояние правопорядка во многом обусловлено продуктивной работой всех ветвей государственной власти, постольку влияние законодательной власти на состояние правопорядка является в значительной мере определяющим. Такое влияние проявляется, во-первых, в эффективной законотворческой работе, созидающей правопорядок определенного качества, результатом которой является принятие законов, регламентирующих деятельность органов публичной власти, включая специализированные правоохранительные структуры по обеспечению правопорядка. Во-вторых, именно представительные органы наделены значительными парламентско-контрольными полномочиями⁶, в том числе по вопросам обеспечения и поддержания правопорядка. В-третьих, депутаты, работая по конкретным обращениям граждан, осуществляют определенные функции в сфере обеспечения правопорядка, направляя запросы, обращения в государственные и муниципальные органы, в целях защиты конституционных прав граждан и обеспечения (восстановление, укрепление) правопорядка.

Законодательные органы не относятся к числу правоохранительных органов, основной задачей которых является непосредственное обеспечение правопорядка, тем не менее, законодательные органы и депутатский корпус в тех или иных формах взаимодействуют с другими органами государственной власти, в том числе с правоохранительными структурами, тем самым участвуют в формировании и обеспечении конституционного правопорядка.

Среди основных направлений взаимодействия законодательной власти с другими органами государственной власти и правоохранительными органами (органами правопорядка) можно выделить следующие:

- принятие законов и контроль за исполнением законодательства в сфере обеспечения правопорядка;
- обращение палат парламента Российской Федерации в Конституционный Суд РФ с запросами о толковании Конституции РФ, связанными с обеспечением конституционного правопорядка;
- утверждение указов Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения, а также решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории;
- направление депутатских и парламентских запросов в соответствующие конституционные (уставные) суды о соответствии правовых актов Конституции РФ и/или конституции (уставу) субъекта РФ;
- рассмотрение обращений и прием граждан депутатами по вопросам обеспечения правопорядка и конституционных прав граждан;
- реагирование на поступившие обращения граждан в сфере обеспечения правопорядка путем направления парламентских и депутатских запросов в компетентные органы власти, обращений в суды с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан;

● заслушивание отчетов руководителей федеральных, региональных исполнительных и правоохранительных органов о состоянии законности и правопорядка в соответствующих публично-территориальных образованиях;

● рассмотрение, назначение (согласование) кандидатур соответствующих руководителей исполнительных и правоохранительных органов, функционирующих на федеральном и региональном уровнях.

Из представленного перечня видно, что многие из таких форм взаимодействия законодательных органов власти с другими органами государственной власти в сфере обеспечения правопорядка осуществляются именно посредством не законотворческой, а парламентско-контрольной деятельности.

Причем, наибольший эффект в парламентско-контрольной деятельности по обеспечению правопорядка достигается посредством реализации полномочий не парламента или его палат, функционирующих коллегиально, где требуется соблюдение определенной процедуры для принятия решения, а отдельных депутатов.

В число правомочий депутата по обеспечению правопорядка в литературе предлагается включать: обычные внесудебные депутатские обращения, депутатские запросы и вопросы, требования принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан, депутатские предложения по совершенствованию правопорядка, направление обращений в органы судебной власти, инициирование парламентских запросов и расследований, посещение органов и организаций и многие другие⁷.

Особенно это проявляется при взаимодействии депутатов с судебными и правоохранительными органами, непосредственно обеспечивающими режим конституционной законности и правопорядка.

Выделяют следующие основные формы обеспечения правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов в правоохранительной сфере: 1) инициирование депутатами обращений палат в высшие судебные органы; 2) направление депутатами в Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ запросов о соответствии правового акта Конституции РФ или основному закону субъекта РФ соответственно; 3) обращение депутатов в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан⁸.

Важно обратить внимание, что иногда нормативно закрепляется возможность обращения лишь группы депутатов, что ставит вопрос о коллективном обращении. Например, в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ среди субъектов обращения с запросом в Конституционный Суд РФ перечисляются Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Определенная размытость такой конституционной формулы дает основания некоторым авторам предпо-



ложить, что право на конституционный запрос принадлежит не группе депутатов Думы, а каждому депутату в отдельности⁹.

Вслед за таким суждением, отдельные авторы полагают, что депутаты Государственной Думы поставлены в более выгодное по сравнению с членами Совета Федерации положение, что проистекает из несколько различных конституционно-правовых статусов соответствующих субъектов (депутаты – представители всего народа, а члены Совета Федерации – представляют органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ). Сказанное позволяет им прийти к выводу, что депутат Государственной Думы как первично опосредованная персонификация народного суверенитета и носитель свободного мандата вправе действовать от имени всего народа, может ставить вопрос о соответствии принимаемых государственных нормоустанавливающих актов учредительной воле народа, выраженной в Конституции РФ, т.е. инициировать конституционно-судебное разбирательство по данному вопросу¹⁰.

С учетом необходимости буквального толкования Конституции РФ, условного единства конституционно-правового статуса российского парламентария, представляется, что в рассматриваемом случае речь должна идти все же о коллективном обращении группы депутатов или членов Совета Федерации, несмотря на возможную эффективность и оперативность индивидуальных обращений депутатов.

Другим важнейшим инструментом парламентского контроля над исполнительной властью, оказывающим ощутимое воздействие на укрепление правопорядка, является заслушивание ежегодных отчетов о деятельности Правительства РФ и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. На таких заседаниях так же заслушиваются руководители правоохранительных органов на соответствующем территориальном уровне, где парламентариями дается соответствующая оценка состоянию законности и правопорядка. В связи с этим, следует положительно оценить принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»¹¹, в соответствии с которым изменены положения ч. 1 ст. 103 и ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, установившие обязанность Правительства РФ ежегодно отчитываться, в том числе, по вопросам, поставленным Государственной Думой.

На основании этих конституционных изменений в законодательство субъектов РФ внесены соответствующие коррективы, в результате которых в субъектах

РФ окончательно сформирована практика заслушивания отчетов и докладов руководства исполнительных органов регионов о состоянии государственных дел и правопорядка, что способствует усилению роли парламента как контрольного органа и укреплению правопорядка.

Таким образом, законодательная власть играет значимую роль в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка, оказывает воздействие на другие органы государственной власти, включая правоохранительные структуры (органы правопорядка), осуществляет не только законодательное регулирование, но и контрольно-реагирующие функции, направленные на укрепление конституционной законности и формирование в России правопорядка высокого качества.

¹ *Бондарь Н.С.* Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия: Монография. М., 2014. С. 50–51.

² *Казаков В.Н.* Правовой порядок в юридической теории и практике: Дисс.... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 166.

³ *Алексеев С.Н.* Эффективность институционально-правового механизма обеспечения правопорядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2011. С. 8–9, 16–21.

⁴ *Эбзеев Б.С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 139–140.

⁵ *Безруков А.В.* Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: Монография. М., 2015. С. 3–37.

⁶ См. например: *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 405–406; *Гранкин И.В.* Парламент России. М., 2001. С. 325–329; *Карасев А.Т., Савоськин А.В.* Представительная (законодательная) власть в России: конституционно-правовое исследование. Екатеринбург, 2008. С. 104–128; *Коврякова Е.В.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005 г. С. 8–14; *Корнилова А.А.* Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.

⁷ См.: *Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В.* Обеспечение правопорядка депутатами представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации: Монография. Челябинск, 2013. С. 52–53.

⁸ *Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В.* Указ. соч. С. 55–71.

⁹ *Джагарян А.А.* Депутат Государственной Думы – самостоятельный субъект обращения в Конституционный Суд Российской Федерации // *Право и политика.* 2006. № 1. С. 17–19.

¹⁰ *Карасев А.Т., Литвинова А.В., Пивоваров А.С., Савоськин А.В.* Указ. соч. С. 58–59.

¹¹ Российская газета. 2008. 31 декабря.



УДК 347.1
ББК 67.304

ПРИНЦИП ДОБРОСОВЕСТНОСТИ В ГРАЖДАНСКОМ КОДЕКСЕ РФ: ОТ ТОЛКОВАНИЯ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ ЗАКРЕПЛЕНИЮ

ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА КОНДРАТ,

*доцент кафедры правового обеспечения управленческой деятельности
МИУ МГИМО (У) МИД России, кандидат юридических наук*

*Научная специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право*

E-mail: kondratelnik@rambler.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются внесенные в ГК РФ изменения, связанные с формальным закреплением в ГК РФ принципа добросовестности. Рассматриваются генезис этого принципа, его историческое развитие в отечественном законодательстве, его трактовка в судебной практике

Ключевые слова: принципы гражданского права, добросовестность, общие начала гражданского законодательства, гражданско-правовое регулирование, злоупотребление правом, субъективное право, объективное право.

Annotation. Analyzed changes made in the Civil Code of RF associated with the formal codification in it of the principle of good faith. In this regard, discussed the genesis of this principle, its historical development in domestic legislation, its interpretation in court practice.

Keywords: principles of civil law, good faith, general principles of civil law, civil and legal regulation, misuse of the right, subjective right, objective right.

В п.п. 3 и 4 ст. 1 ГК РФ в редакции Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ¹ закреплено положение, согласно которому при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. Никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения.

До введения в ГК РФ этой новеллы гражданское законодательство часто использовало понятие «добросовестность», оценивая поведение участников гражданского оборота. Наиболее полно это понятие раскрывается при определении термина «добросовестный владелец» (п. 1 ст. 302 ГК РФ). В соответствии с Гражданским кодексом под таким субъектом понимается лицо, которое не знало и не могло знать о том, что лицо, у которого оно возмездно приобрело имущество, не имело права такое имущество отчуждать. Термин «добросовестность» употребляется в нормах ГК РФ о переработке (п. 1 ст. 220 ГК РФ), приобретательской давности (п. 1 ст. 234 ГК РФ), о расчетах при возврате имущества из незаконного владения (ст. 303 ГК РФ), о возмещении стоимости внесенных арендатором улучшений в арендованное предприятие (ст. 662 ГК РФ) др. По подсчетам Г.Е. Вердияна, принцип добросовест-

ности и само понятие «добросовестность» употребляются в восемнадцати статьях Гражданского кодекса².

По смыслу ст. 1 ГК РФ требования добросовестности не отнесены законодателем к основным началам гражданского законодательства. Вместе с тем, законодателем предусмотрена возможность руководствоваться принципом добросовестности наряду с общими началами и смыслом гражданского законодательства при применении аналогии права (п. 2 ст. 6 ГК РФ).

Одновременно с этим ГК РФ установлена презумпция добросовестности участников гражданских правоотношений, но при определенных условиях. В случае, если закон ставит защиту гражданских прав в зависимость от того, осуществлялись ли эти права добросовестно, то добросовестность лица предполагается (п. 3 ст. 10 ГК РФ). Следовательно, участник гражданских правоотношений не обязан доказывать добросовестность своих действий, бремя доказывания обратного возложено на его контрагента.

В тоже время, необходимость внесения в Гражданский кодекс изменений, направленных на формальное закрепление принципа добросовестности, была обусловлена рядом объективных причин.

Во-первых, существующие в Гражданском кодексе ссылки на добросовестность как на субъективный критерий оценки поведения субъектов гражданского



права и объективное основание регулирования гражданских отношений оказывались недостаточными для эффективного правового регулирования³.

При рассмотрении вопроса о добросовестности участников гражданских правоотношений суды ссылаются на основные начала гражданского законодательства, среди которых принцип добросовестности не упоминается, или на основополагающие частноправовые принципы⁴.

Отсутствие четкого закрепления принципа добросовестности в российском гражданском законодательстве, в отличие от документов международного частного права⁵, может отражаться на вынесении справедливых решений при рассмотрении споров с участием российских лиц в международных судах.

Во-вторых, принцип добросовестности соответствует представлениям современной правовой доктрины гражданского права. Он предусмотрен в законодательстве подавляющего большинства государств с развитыми правовыми порядками.

Мировой опыт показывает, что эффективное развитие рынка невозможно без укрепления начал автономии воли и свободы договора участников оборота. В то же время, неограниченная свобода в достижении экономических интересов влечет риск дестабилизации оборота.

Правила о добросовестности являются естественным противовесом правилам, утверждающим свободу договора и автономию воли сторон. Поэтому нормативное закрепление принципа добросовестности позволит не только установить важнейшие ориентиры поведения субъектов права, но и более широко применять меры гражданско-правовой защиты в случаях недобросовестных действий участников оборота.

В Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» отмечалось, что принцип добросовестности соответствует представлениям современной доктрины гражданского права и давно введен в законодательство подавляющего большинства стран с развитыми правовыми порядками.

Кроме того, «мировой опыт показывает, что эффективное развитие рынка невозможно без укрепления начал автономии воли и свободы договора участников оборота. Однако, неограниченная свобода в достижении экономических интересов таит в себе возможность дестабилизации оборота. Правила о добросовестности являются естественным противовесом правилам, утверждающим свободу договора и автономию воли сторон» (разд. I «Общие положения» Пояснительной записки)⁶.

Более того, отмечалось, что «нормативное закрепление принципа добросовестности позволит не только установить важнейшие ориентиры поведения субъектов права, но и более широко применять меры гражданско-правовой защиты в случаях недобросовестных действий участников оборота».

Последнее из приведенных положений Пояснительной записки отражается в судебной практике. В качестве примера можно привести Постановления Президиума ВАС РФ от 4 июня 2013 г. № 37/13 и от 28 мая 2013 г. № 18045/12⁷.

Высшей судебной инстанцией были рассмотрены две сходные ситуации, когда работы для государственных нужд производились без заключения государственного контракта по правилам, установленным Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», после чего подрядчики обращались в арбитражный суд с исками о взыскании с фактических заказчиков (органа государственной власти, государственного учреждения) неосновательного обогащения в размере стоимости произведенных работ.

Президиум ВАС РФ пришел к выводу, что подобное поведение подрядчиков является незаконным и недобросовестным и во взыскании неосновательного обогащения должно быть отказано. Признание судами возможности согласовывать выполнение работ без соблюдения требований Закона № 94-ФЗ и удовлетворение требований о взыскании неосновательного обогащения дезавуировало бы применение данного закона и открыло бы возможность для недобросовестных исполнителей работ и государственных (муниципальных) заказчиков приобретать незаконные имущественные выгоды в обход Закона № 94-ФЗ. При обосновании данного подхода Президиум ВАС РФ среди прочего указал на то, что никто не вправе извлекать преимущества из своего незаконного поведения.

Нельзя не учесть и того, что в Постановлении Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица»⁸, установлены критерии определения добросовестности, недобросовестности, разумности и неразумности поведения лиц, входящих в состав органов юридического лица.

Пленум ВАС приводит следующие ситуации недобросовестного поведения участников гражданского оборота (вывод судов основывается на толковании положений ст. 1 ГК РФ): требование признать незаключенным договор, фактически исполненный одной стороной; непогашение долга, если должник не оспаривает его размер.

Таким образом, новая редакция ст. 1 ГК РФ открыла широкий простор для судебного толкования термина «добрая совесть» участника гражданского правоотношения. Однако, чрезмерно широкое его понимание может приводить к опасным последствиям в виде ограничения конкуренции среди хозяйствующих субъектов. Поэтому представляется, что в целях искоренения случаев явной несправедливости в гражданских правоотношениях потребуются осторожное применение в судебной практике новелл, касающихся принципа добросовестности.



На это обращалось внимание также в п. 1 Замечаний и предложений Российского союза промышленников и предпринимателей к проекту Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹.

В ст. 10 ГК РФ устанавливается, что добросовестность участников гражданских правоотношений презюмируется. Это ограничивает широкое понимание добросовестного поведения в смысле ст. 1 ГК РФ в новой редакции, а также позволяет не возлагать на участников гражданско-правового спора обязанность по доказыванию своей добросовестности в каждом судебном разбирательстве.

В ранее действовавшей редакции ст. 10 ГК РФ презумпция добросовестности участников оборота была поставлена под условие («в случаях, когда закон ставит защиту гражданских прав в зависимость от того, осуществлялись ли эти права разумно и добросовестно»), на что обращается внимание в правовой литературе¹⁰. Тем не менее, в научных работах ряда авторов презумпция добросовестности участников гражданского оборота принималась как бесспорный и безусловный принцип гражданского права¹¹.

В новой редакции ГК РФ введен также запрет на обход закона с противоправной целью, что рассматривается теперь как форма злоупотребления правом. Это положение (п.п. 1 и 3 ст. 10 ГК РФ) введено дополнительно к законодательному утверждению принципа добросовестности. К действиям, направленным на обход закона с противоправной целью, теперь должны применяться те же последствия, что и при злоупотреблении правом, если иное не указано в Гражданском кодексе РФ.

Последствие злоупотребления правом – это полный или частичный отказ суда в защите права, а также иные меры, предусмотренные законом (п. 2 ст. 10 ГК РФ). Указание на иные меры связано с тем, что лицо, злоупотребляющее своим правом, далеко не всегда защищает это право в суде.

Если злоупотребление правом повлекло нарушение права другого лица, то такое лицо вправе требовать возмещения причиненных этим убытков по правилам ст.ст. 15, 1064 ГК РФ.

На практике могут появиться затруднения, связанные с определением сущности обхода закона, а также с отграничением его от иных правовых институтов, к примеру, от института притворных сделок. В судебной практике и ранее встречались случаи фактического отождествления таких институтов, как обход закона и притворная сделка. Различия между действиями, направленными на обход закона, и притворными сделками в договорных правоотношениях следует проводить по направленности воли лиц, участвующих в них. При совершении действий, направленных на обход закона, воля лиц направлена на достижение именно того правового результата, который и заявляется заключа-

емыми сделками. Никакая иная сделка при обходе закона не прикрывается, стороны открыто декларируют достижение правового результата, который не может быть достигнут законным образом при использовании предназначенных для этого правовых средств. Однако, несовершенство законодательства позволяет им добиться такого результата при формальном игнорировании законодательно установленных запретов.

Представляется, что действия, направленные на обход закона, могут быть охарактеризованы как злоупотребление правом с намерением причинить вред публичным интересам. Действовавшая ранее редакция ст. 10 ГК РФ прямо не рассматривала действия в обход закона как злоупотребление правом. Однако, такая квалификация встречалась как в практике арбитражных судов, так и в практике судов общей юрисдикции¹².

Содержание термина «обход закона» в новой редакции Гражданского кодекса РФ не раскрывается, что, по всей видимости, даст простор для судебного толкования указанного термина.

В этой связи представляется целесообразным привести примеры обходов закона, выявленные судебной практикой:

- требование изменения условий договора аренды земельного участка в части его целевого назначения или разрешенного использования с целью обойти нормы о предоставлении земельного участка для строительства¹³;

- требование признать право собственности на нежилое помещение, которое в действительности является жилым, с целью обойти процедуру перевода жилого помещения в нежилое¹⁴;

- признание права собственности на самовольную постройку в случае неполучения (и непринятия мер к получению) застройщиком разрешения на строительство¹⁵;

- признание права собственности на самовольную постройку третейским судом с целью последующей государственной регистрации права собственности (обход процедуры признания права собственности на самовольную постройку в судебном порядке и законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество)¹⁶;

- условие кредитного договора, прикрывающее «сложные проценты»¹⁷. Обходом закона может быть не только одно определенное действие (предъявление иска, установление условия в договоре), но и совокупность действий, имеющих общую цель. В подтверждение этого можно привести следующие случаи.

Часто в хозяйственной практике принятие судебного акта используется не для разрешения спора, а для закрепления определенного правового статуса либо признания определенного юридического факта в обход различных положений законодательства.

К примеру, Постановлением ФАС Поволжского округа от 10 октября 2012 г. по делу № А65-13619/2012 обходом закона (положений ст. 218 ГК РФ) была признана следующая совокупность действий: предъяв-



ление иска одним обществом к другому обществу о государственной регистрации перехода права собственности на железнодорожный тупик необщего пользования, затем заключение сторонами мирового соглашения, утвержденного арбитражным судом, которое по существу удовлетворяло исковое требование, при том, что на момент утверждения мирового соглашения ответчик не имел права собственности на спорный тупик.

Также обходом закона признавалась следующая ситуация: передача недвижимого имущества, находящегося в собственности публично-правового образования, в хозяйственное ведение унитарному предприятию с последующим преобразованием данного предприятия в хозяйственное общество. Цель этих действий – обойти положения Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»¹⁸.

Как обход закона (а именно положений Закона № 94-ФЗ) квалифицируется и осуществление работ для государственных или муниципальных нужд без заключения государственного (муниципального) контракта с последующим предъявлением подрядчиком иска к фактическому заказчику о взыскании неосновательного обогащения в размере стоимости выполненных работ¹⁹.

Обходом закона и осуществлением гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу злоупотребления правом не исчерпываются.

В частности, к злоупотреблению правом судебная практика относит действия, направленные на воспрепятствование осуществлению другим лицом его законного права²⁰.

Статья 10 ГК РФ и вовсе предусматривает, что злоупотреблением правом может быть квалифицировано любое «заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав».

Еще одна новелла в ГК РФ в этой сфере связана с установлением запрета ссылаться на данные государственного реестра, если лицо знало или должно было знать об их недостоверности (п. 6 ст. 8.1 ГК РФ). Указанная новелла может быть широко применена при разрешении споров об изъятии имущества из чужого незаконного владения (виндикационный иск).

Так, согласно разъяснению Пленумов ВС РФ и ВАС РФ приобретатель не может быть признан добросовестным, если на момент совершения сделки по приобретению имущества право собственности в ЕГРП было зарегистрировано не за отчуждателем. В то же время, запись в ЕГРП о праве собственности отчуждателя не является бесспорным доказательством добросовестности приобретателя²¹. Также приобретатель не является добросовестным, если на момент совершения сделки в ЕГРП имелась отметка о судебном споре в отношении этого имущества. Данное разъяснение получило развитие с принятием Закона.

Согласно абз. 3 п. 7 ст. 8.1 ГК РФ лицо, оспаривающее зарегистрированное право в суде, вправе требовать внесения в государственный реестр отметки о наличии судебного спора в отношении этого права.

Как указывалось в связи с этим в п. 5 Замечаний РСПП, данные новеллы законодательства могут вызывать многочисленные злоупотребления со стороны недобросовестных участников гражданского оборота. Предприниматели полагали, что введение в российское право института отметок о возражении не соответствует принципу публичной достоверности государственного реестра и не будет способствовать укреплению системы регистрации прав.

В качестве одной из альтернативных мер по преодолению негативного эффекта от введения указанного правового института в Замечаниях РСПП предлагалось применять гражданско-правовую ответственность к лицам, которые внесли отметку о возражении, но в дальнейшем не оспорили зарегистрированное право в суде в установленный срок. На стадии первого чтения законопроекта, впоследствии ставшего Законом, предусматривалось, что сведения о правах по сделке, совершенной в нотариальной форме, должны вноситься в государственный реестр через нотариуса. В последней редакции Закона установлено, что права по данным сделкам могут быть зарегистрированы через нотариуса. Таким образом, стороны по указанным сделкам не лишаются возможности самостоятельно совершить все необходимые регистрационные действия. На это обращалось внимание также в п. 4 Замечаний РСПП.

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7627.

² Вердиян Г.В. Добросовестность как общий принцип права: монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2013.

³ Концепция совершенствования общих положений ГК РФ (проект), рекомендованная Президиумом Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства к опубликованию в целях обсуждения (Протокол № 2 от 11 марта 2009 г.).

⁴ Постановления Президиума ВАС РФ от 11 сентября 2012 г. № 3378/12, от 6 марта 2012 г. № 13567/11.

⁵ Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА).

⁶ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁷ Постановления Президиума ВАС РФ от 4 июня 2013 г. № 37/13 и от 28 мая 2013 г. № 18045/12 // СПС «Консультант-Плюс».

⁸ Постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица» // СПС «Консультант-Плюс».

⁹ Замечания и предложения РСПП к проекту Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Фе-



дерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // http://av-ue.ru/avenue.php?p=47538-6_otziv.htm.

¹⁰ См., к примеру: *Маковская А.А.* Добросовестность участников залогового правоотношения и распределение рисков между ними // Основные проблемы частного права: сборник статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Александра Львовича Маковского / Отв. ред. В.В. Витрянский, Е.А. Суханов. М.: Статут, 2010; *Скловский К.И.* Собственность в гражданском праве. 5-е изд., перераб. М.: Статут, 2010; *Сарбаи С.В.* Исполнение договорного обязательства. М.: Статут, 2005; *Аксюк И.В.* Добросовестность приобретения как основание возникновения права собственности на недвижимость // Журнал российского права. 2007. № 3.

¹¹ См., например: *Свит Ю.П.* Понятие и значение добросовестности и разумности в современном российском праве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 9. С. 3–10; Российское гражданское право: учебник: в 2 т. / В.С. Ем, И.А. Зенин, Н.В. Козлова и др.; отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М.: Статут, 2011. Т. 1.: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права; Гражданское право: учебник: в 3 т. / С.С. Алексеев, И.З. Аюшеева, А.С. Васильев и др. / Под ред. С.А. Степанова. М.: Проспект; Екатеринбург: Институт частного права, 2010. Т. 1.; *Кулаков В.В.* Обязательство и осложнения его структуры в гражданском праве России: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РАП, Волтерс Клувер, 2010; *Поротикова О.А.* Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом. М.: Волтерс Клувер, 2007.

¹² См., к примеру, Определение ВАС РФ от 14 января 2009 г. № 8207/08, Постановления ФАС Волго-Вятского округа от 26 декабря 2011 г. по делу № А28-9997/2010, от 19 января 2011 г. по делу № А17-396/2010, ФАС Московского округа от 1 июля 2011 г. № КГ-А40/4891-11-1,2,3 по делу № А40-82917/08-91-359, Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 октября 2012 г. № 15АП-9588/2012 по делу № А53-6063/2012, Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 июня 2012 г. по делу № А63-9483/2011, Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 января 2012 г. № 17АП-4568/2011-ГК по делу № А60-9421/2010, Апелляционное определение Вологодского областного суда от 23 мая 2012 г. № 33-2001/2012, Определение Московского городского суда от 16 декабря 2011 г. по делу № 33-41896 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 5 июня 2012 г. по делу № А70-11050/2011, ФАС Северо-Кавказского округа от 2 октября 2012 г. по делу № А32-48921/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Постановления ФАС Дальневосточного округа от 28 января 2011 г. № Ф03-9508/2010 по делу № А73-1904/2010, от 31 мая 2010 г. № Ф03-3580/2010 по делу № А73-13425/2009, Кассационное определение Оренбургского областного суда от

25 января 2012 г. № 33-444/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 7 сентября 2012 г. по делу № А19-21059/2011, от 17 октября 2011 г. по делу № А74-4367/2010, ФАС Северо-Западного округа от 1 ноября 2010 г. по делу № А56-75499/2009, Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 марта 2012 г. по делу № А09-6927/2011) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Постановления ФАС Поволжского округа от 8 августа 2011 г. по делу № А06-4967/2010, Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 сентября 2011 г. № 15АП-9935/2011 по делу № А32-35304/2010. Сходная позиция содержится в Постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 2 октября 2012 г. по делу № А63-10025/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Пункт 3 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 13 сентября 2011 г. № 146 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам, связанным с применением к банкам административной ответственности за нарушение законодательства о защите прав потребителей при заключении кредитных договоров» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См., например, Постановления ФАС Уральского округа от 3 октября 2012 г. № Ф09-8105/12 по делу № А47-10793/2011, Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 сентября 2012 г. № 15АП-9077/2012 по делу № А32-43704/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Постановления Президиума ВАС РФ от 4 июня 2013 г. № 37/13 по делу № А23-584/2011 и от 28 мая 2013 г. № 18045/12 по делу № А40-37822/12-55-344, Определение ВАС РФ от 27 сентября 2013 г. № ВАС-6566/13 по делу № А76-18502/2011, Постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 3 октября 2013 г. по делу № А58-6591/2012, ФАС Северо-Западного округа от 10 сентября 2013 г. по делу № А56-62699/2012, ФАС Центрального округа от 11 сентября 2013 г. по делу № А35-10301/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ См., например, Постановление Президиума ВАС РФ от 5 октября 2010 г. № 5153/10, п. 5 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 5 ноября 2009 г. № 134 «О некоторых вопросах применения Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Абз. 2 п. 38 совместного Постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // СПС «КонсультантПлюс».



УДК 347.1
ББК 67.304

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

ЛЮБОВЬ ВЛАДИМИРОВНА ЩЕРБАЧЕВА,

доцент кафедры гражданского права и процесса

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрение законодательства позволяет сделать вывод, что в настоящее время требуется анализировать проблемные места в сфере правовой защиты интеллектуальной собственности, руководствуясь состоявшимся опытом по материалам дел, связанным с результатами творческого процесса, и совершенствовать систему правовой защиты в целом.

Развитие как материального, так и процессуального законодательства именно в системном понимании позволит облегчить процедуру защиты прав граждан и юридических лиц в области интеллектуальной собственности.

Ключевые слова: исключительные права, интеллектуальная собственность, субъективные права, способы правовой защиты, судебно-арбитражная практика.

Annotation. Analysis of the legislation suggests that currently required to conduct analyses of problem areas in the field of legal protection of intellectual property, in accordance with established experience based on cases related to the results of the creative process, and improve the system of legal protection in general.

The development of both substantive and procedural law in the understanding will facilitate the protection of the rights of citizens and legal persons in the field of intellectual property.

Keywords: exclusive rights, intellectual property, subjective rights, remedies, judicial-arbitration practice.

В отличие от других субъективных прав, права на произведения литературы, науки и искусства, а равно и права на технические достижения, носят строго территориальный характер: если, к примеру, имущественные права на литературное произведение возникли на территории государства, где произведение было создано, действие этих прав ограничено пределами данного государства; в другом государстве, при отсутствии международного соглашения, эти права не признаются.

Поэтому литературное произведение, опубликованное первоначально в одной стране, может быть затем переведено и издано в другой стране без согласия автора и без выплаты ему гонорара; автор или издательство, впервые выпустившие книгу, не могут возражать против действий такого рода. Наиболее очевидный и, по-видимому, единственный выход – дальнейшее развитие культурного сотрудничества между странами и заключение международных соглашений о взаимном признании и охране авторских прав.

Самостоятельную правовую категорию, отдельную от права собственности и не укладывающуюся в систему римского права представляют собой исключительные права (интеллектуальная собственность). Огромное количество новых типов творческого про-

дукта как результата личной деятельности автора а также многочисленные разновидности ее результатов вошли в экономический оборот, приобрели актуальность исследования в различных областях науки и практики.

Прогрессивный рост нарушений исключительных прав в творческой области непроизвольно заставляет обратиться к вопросу перспектив развития способов и методов правовой защиты по данному направлению. Российская норма хоть и не лишена возможности предложить способы правовой защиты, в большей степени они выражаются в мерах правовой охраны, где творец самостоятельно изыскивает пути восстановления нарушенного права, тем самым реализуют правовую защиту своего результата умственного труда. В свете установления способов правовой защиты издатель творения предпринимает попытки обращения к практической базе решения подобных конфликтов по практике реализации иностранного права.

Отличия конфликтов, предметом которых является творческий результат индивидуальной деятельности, вытекающих из норм права России по отношению к правовой норме Запада не сводятся к отсутствию в России механизмов принудительного исполнения, в



частности патентных норм. Чтобы не повторять, что права интеллектуальной собственности в России не защищены, нужно однозначно предложить противникам данного умозаключения вчитаться в тексты законов по данной проблеме. Споры, связанные с защитой творческого результата, осложняются существующим многообразием объектов исключительных прав (интеллектуальной собственности), наличием между ними качественных отличий как по форме этих объектов, так и по способу правовой охраны. На сегодняшний день основная трудность устранения конфликта по данной категории нарушенных прав заключается в отсталости российского законодательства по интеллектуальной собственности и четко выраженном стационаре развития таких правовых норм.

В настоящее время предпринимаются активные попытки обновления законодательства об интеллектуальной собственности для того, чтобы привести его в соответствии с международными стандартами. В настоящий момент все споры, связанные с исключительными правами творческого результата, рассматриваются и разрешаются судами общей юрисдикции и арбитражными судами, так как в России еще не созданы патентные суды. Данные споры являются специфическими, но судебные органы, хоть и в малом объеме, но уже накопили опыт их разрешения, руководствуясь внутренними знаниями, построенными на логике суждений, и аналогичными выводами при аргументации вынесенных решений. Ведь недостаточность технических знаний представителей судебной системы не может компенсироваться нормами правовыми, что было отражено автором в предыдущих его публикациях.

Однозначно, в настоящее время требуется проводить анализы проблемных мест в сфере правовой защиты интеллектуальной собственности, руководствуясь состоявшимся опытом по материалам дел, связанным с результатами творческого процесса, и совершенствовать систему правовой защиты в целом. Развитие как материального, так и процессуального законодательства именно в системном понимании позволит облегчить процедуру защиты прав граждан и юридических лиц в области интеллектуальной собственности.

При совершенствовании арбитражного процессуального законодательства должны быть учтены перспективы развития и основные особенности категории результатов творческой деятельности, возможно, даже в отдельном разделе кодифицированного правового акта; иначе в данной части арбитражное процессуальное законодательство в будущем перестанет соответствовать требованиям времени и будет нуждаться в глобальных изменениях и доработках.

Право на принудительную реализацию и защиту субъективного права следует рассматривать в единстве его материального содержания и процессуальной формы. Единство материального содержания права

выражается в возможности его материально-правового характера, предоставленном управомоченному лицу правом на защиту, и возможности осуществления защиты в определенном, установленном законом процессуальном порядке. На взаимосвязь материального и процессуального права давно обратили внимание ученые цивилистической, процессуальной и теоретико-институциональной науки. Уже сформировалось мнение, что единство материального содержания права на защиту и его процессуальной формы нельзя понимать упрощенно, ведь содержанием процесса является само материальное право интеллектуальной собственности.

Сфера интеллектуальной собственности является динамичной; возникающие правоотношения в данной области имеют тенденцию к дальнейшему усложнению, ведь материальное право не развивается также скоро, как порождаются изменения в области интеллектуальной собственности. Все эти основания должны заставить законодательство реформироваться в системный подход решения вопроса о правовой защите и правовой охране объектов интеллектуальной собственности. А определение четкой процедуры разрешения споров в сфере умственного результата российскому автору необходимо для активного использования своего труда иными участниками общественного процесса, в частности предпринимателями, использующими объекты интеллектуальной собственности для достижения максимального эффекта от предпринимательской деятельности. В этом выражается необходимость перспективного развития законодательства, совершенствование процесса рассмотрения споров, связанных с материалами интеллектуальной собственности.

Судебно-арбитражная практика показала, что споры о защите исключительных прав (интеллектуальной собственности) могут рассматриваться и разрешаться по правилам арбитражного процесса. Однако, в некоторых институтах арбитражного процессуального права своеобразие данной правовой категории требует подхода, отличного от общепринятого.

Одним из сложнейших вопросов современной отечественной юриспруденции является подведомственность, так как разграничение дел между различными органами гражданской юрисдикции порождает немало проблем. Подтверждением является тот факт, что в каждом обобщении судебной практики содержатся разъяснения, относящиеся к подведомственности споров. Вопрос таких споров необходимо рассматривать не только с точки зрения существующих судебных органов, но и с позиции иных несудебных органов гражданской юрисдикции. Но нельзя отбрасывать тот факт, что создание специализированного суда по решению споров в сфере правовой защиты интеллектуальной собственности является проблемой актуальной, тем более идея формирования таких составов судов уже давно обсуждается цивилистами.



УДК 343.522
ББК 67.408

К ВОПРОСУ ОБ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОДДЕЛКУ, ИЗГОТОВЛЕНИЕ ИЛИ СБЫТ ПОДДЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ НАГРАД, ШТАМПОВ, ПЕЧАТЕЙ, БЛАНКОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЯДА ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

ЖАННА АНДРЕЕВНА БОЙЦОВА,

адъюнкт очной формы обучения кафедры уголовного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;

уголовно-исполнительное право

E-mail: janettka13@mail.ru

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор Н.Г. Кадников

Рецензенты: кандидат юридических наук, доцент М.М. Дайшуттов;

кандидат юридических наук А.В. Жеребченко

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются уголовные законы отдельных европейских стран, предусматривающих уголовную ответственность за подделку, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков.

Ключевые слова: подделка, ответственность, наказание, официальные документы, частные документы, государственные печати, зарубежные страны.

Annotation. Analyzed the criminal laws of individual European countries criminalize forgery, manufacture or sale of forged documents, state awards, stamps, seals, forms.

Keywords: fake, responsibility, punishment, official documents, private documents, state seals, foreign countries.

Большинство уголовных кодексов зарубежных стран предусматривает ответственность за подделку документов. В данной статье мы остановимся на анализе уголовных законов некоторых европейских стран, предусматривающих уголовную ответственность за подделку, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков.

Нередко нормы о подлоге или подделке документов по уголовному законодательству зарубежных стран помещены в отдельные главы или разделы (например, Уголовные кодексы Болгарии, Голландии и др.).

Так, в уголовном кодексе Франции ответственность за исследуемые нами посяательства предусмотрена в разд. IV «О посяательствах на общественное доверие» в гл. I, которая называется «О подлогах».

При этом, в ст. 1 (ст. 441-1) данной главы дается определение подлога, под которым признается такое искажение истины, которое способно причинить какой-либо вред и совершено любым способом, в письменном тексте или любом другом носителе инфор-

мации, имеющим целью или который в последствии может служить установлению доказательства того или иного права или факта, имеющего юридические последствия¹.

Примечательно, что в этом нормативном определении особое внимание уделено трем важным моментам: подлог представляет из себя не что иное, как обман; предмет подлога выражается в письменном документе или в любом ином; документ, выступающий в качестве предмета подлога, должен заключать в себе сведения, имеющие юридическое значение.

Французский законодатель разделяет ответственность за подлог по признаку его совершения лицом, действующим в рамках своих полномочий, которое исполняет обязанности по государственной службе или обладает публичной властью (п. 1 ст. 441-2, ст. 441-4, п. 1 ст. 441-5).

Кроме того, в Уголовном кодексе Франции закреплены не только общие нормы, предусматривающие ответственность за подлог, но и нормы, регламентирующие специальные виды подлога. Так, в ст. 441-2



ответственность устанавливается за подлог, совершенный в любом документе, который выдается органом государственного управления с целью подтверждения того или иного права, качества или тождества, или предоставления какого-либо разрешения²; в ст. 441-4 – за подлог, который совершен в отношении бумаг, заверенных должностными лицами, или государственных деловых бумаг, или в отношении данных регистрации, проводимой по распоряжению государственной власти³; в ст. 441-8 – за деяние, которое совершено лицом, действующим в рамках своих служебных обязанностей, проявляющихся в прямом или косвенном требовании или получении презентов, подношений, подарков, обещаний или любых других преимуществ в целях изготовления любого сертификата или свидетельства, постановляющего объективно неточное состояние фактических обстоятельств⁴.

Также, в разд. III «О посягательствах на государственную власть» в гл. III «О посягательствах на государственное управление, совершенных частными лицами»⁵ четвертой книги УК Франции предусматривается ответственность за незаконное присвоение полномочий, знаков отличия, званий и т.д. В частности, п. 2 ст. 433-14 УК Франции устанавливается ответственность за использование какого-либо документа, утверждающего тот или иной профессиональный статус, или какого-либо знака отличия, учрежденного органами государственной власти⁶.

Думается, что такое подробное законодательное регламентирование ответственности за подлог по УК Франции вполне обосновано в виду безусловной однозначности санкций уголовно-правовых норм.

Зачастую, способы совершения подлога в уголовных кодексах отдельных стран указываются прямо в диспозиции нормы, например, как в УК Испании, который содержит в Гл. II «О подделке документов» разд. XVIII «О фальсификациях» Отдел 1 «О подделке общественных, официальных и коммерческих документов и сообщений, передаваемых по телекоммуникациям»⁷. Согласно ст. 390 предусматривается ответственность за «умышленное» внесение ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, выражающаяся в тюремном заключении на срок от 3 до 6 лет, штрафе на сумму от 6 до 24 месячных заработных плат⁸.

Далее в ст. 391 УК Испании устанавливается ответственность за подобные деяния, но совершенные «по грубой неосторожности» в виде штрафа на сумму от 6 до 20 месячных заработных плат⁹. Кроме того, в соответствии с данной нормой субъекты, в качестве которых здесь выступают должностные лица, а также государственные служащие привлекаются к уголовной ответственности и в том случае, если дадут повод другим лицам к совершению подобного рода преступления. По всей вероятности, в данном случае речь идет о должностной халатности. И, наконец, ст. 392 УК Испании предусматривается ответственность «частных

лиц», совершающих подделку государственных документов¹⁰, т.е. в данном случае, как и в отечественном уголовном законодательстве, речь идет об общем субъекте.

Уголовный кодекс Республики Болгарии в Гл. 9, называемой «Подделка документов», содержит перечень деяний, предусматривающих уголовную ответственность за изготовление, фальсификацию и использование ложных или поддельных официальных и частных документов или документов с неверным содержанием¹¹.

При этом понятие официального документа закреплено ч. 5 ст. 93 УК РБ, под которым понимается документ, который выдается в надлежащей форме и установленном порядке должностным лицом в пределах служебных полномочий или представителем общечужденности в рамках возложенных на него функций¹². Анализируя данное понятие, становится очевидным, что болгарский законодатель, давая определение понятию официального документа, делает акцент на форму и порядок выдачи такого документа, но при этом не указывает на его юридическое значение.

Кроме того, к отличительной особенности уголовного законодательства Республики Болгарии об ответственности за подделку документов можно отнести присутствие специальной цели, которая выступает обязательным признаком рассматриваемого состава преступления: это использование подложного документа. Уголовная ответственность за изготовление поддельного официального документа или фальсификацию его содержания с целью дальнейшего использования такого документа закреплена в ст. 308 УК РБ и наказывается лишением свободы на срок до трех лет¹³. Думается, что наличие такого признака намного осложняет правоприменительную практику ввиду известной его сложной доказуемости.

Ответственность за действия с частными документами предусмотрена в ст. 309, в которой говорится, что тот, кто сам или с помощью другого изготавливает поддельный частный документ или сфальсифицирует его содержание и использует этот документ как доказательство существования, отсутствия или же изменения или прекращения какого-либо права или обязанности либо какого-либо правоотношения, наказывается за подделку документов лишением свободы на срок до двух лет¹⁴. Также подлежит уголовному преследованию лицо, которое:

- подтвердит ложь или скроет истину в письменном заявлении, которое в силу закона представляется органам власти для удостоверения истинности каких-либо обстоятельств (ст. 313);
- умышленно укажет в официальном документе, составленном согласно установленному порядку на основе заявления частного лица, ложные обстоятельства и заявления (ст. 314);
- изготовит документ, внося в бумагу, на которой стоит подпись лица, ее выдавшего, содержание, не соответствующее воле подписавшегося, либо которое



склонит другого подписать документ, содержание которого не соответствует воле подписавшегося (ст. 315);

- противозаконно использует документ зная, что выдавший подписал его без намерения создать какое-либо обязательство (ст. 317);

- противозаконно воспользуется официальным документом, выданным другому лицу, с целью ввести в заблуждение представителя власти или представителя общественности (ст. 318);

- уничтожит, скроет или повредит чужой либо не исключительно ему принадлежащий документ с целью причинить вред другому или же увеличить свои имущественные блага либо имущественные блага другого лица (ст. 319).

В уголовном законодательстве Республики Болгарии различается подделка, совершенная частным лицом (ст.ст. 308, 309, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319), должностным лицом (ст.ст. 310, 311), врачом (ст. 312), при этом размер наказания зависит от важности документа и субъекта преступления: исправительные работы, штраф или лишение свободы до пяти лет, что представляется, на наш взгляд, весьма целесообразным.

Общие нормы о подделке, вынесенные в самостоятельную статью, содержатся, в частности, в Уголовном кодексе Голландии. Так, в разд. XII в ст. 225 УК Голландии, которая называется «Подделка документов», говорится, что лицо, изготавливающее обманым путем или фальсифицирующее документ, который служит доказательством какого-либо факта, с целью его использования как подлинного и нефальсифицированного или для использования его другими лицами, признается виновным в подделке документов и подлежит тюремному заключению на срок не более 6 лет или штрафу 5 категории¹⁵. Исходя из текста статьи, предметом подделки документов являются только такие документы, которые содержат факты, относящиеся к определенным обстоятельствам, что, по нашему мнению, сильно сужает перечень фактических данных, которые могут выступать в качестве предмета исследуемого преступления.

В Голландии, в отличие от стран общего права, ответственность за подделку остальных видов предметов рассматриваемой нами нормы предусмотрена в разд. XI, который носит название «Подделка и фальсификация клейм, печатей и знаков», и при этом, наступает лишь в том случае, когда государственная награда сделана из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней, о чем прямо говорится в ст. 217 Уголовного кодекса Голландии¹⁶.

Уголовный кодекс Польши в гл. 34, именуемой «Преступления против достоверности документов», устанавливает ответственность за подделку и использование документов, совершенных частными, должностными или другими лицами, допущенными выдавать документы (ст.ст. 270–273)¹⁷.

Статья 274 УК Польши предусматривает ответственность за сбыт как своего, так и чужого документа, удостоверяющего личность, а ст. 275 – за исполь-

зование документа, который удостоверяет личность иного лица, либо его имущественные права, а также за похищение или присвоение такого документа¹⁸.

Степень наказания зависит от типа документа и последствий. В менее значимых случаях лицо наказывается лишением свободы до одного года, ограничением свободы или штрафом, а если предметом выступает важный документ – до 5 лет лишения свободы. Кроме того, в УК Польши предусмотрен отдельный состав преступления за приготовление к подделке документов: подделка, фальсификация, приобретение официальных бланков, печатей, штампов или других принадлежностей¹⁹.

В УК Польши, как и в уголовных законах ряда других стран, в §14 ст. 115 имеется законодательное определение понятия документа – любой предмет или запись на компьютерном носителе информации, с которыми связано определенное право либо которые с учетом содержащегося в них смысла, свидетельствуют о наличии прав, правоотношений или обстоятельств, которые могут иметь правовое значение²⁰.

В уголовном кодексе Швейцарии ответственность за подделку документов предусматривается в одиннадцатом разделе²¹. Этот раздел включает семь статей, которые можно классифицировать следующим образом:

- деяния, совершенные с целью нанести ущерб чьему-либо имуществу или иным правам или приобрести незаконную выгоду для себя или другого лица (ст.ст. 251, 254, 256);

- деяния, совершенные с целью облегчения получения средств к существованию себе или другому (ст. 252);

- деяния, совершенные путем обмана (ст. 253);

- деяния, предметом которых являются межевые знаки и показатели уровня воды (ст.ст. 256, 257).

Статья 251 УК Швейцарии предусматривает ответственность за подделку документов, к которой относит подделку или фальсификацию документов, использование настоящей подписи или настоящей собственноручной подписи другого для изготовления поддельного документа или неправильное подтверждение существенных в правовом отношении фактов или допуск такого подтверждения с целью нанести ущерб чьему-либо имуществу или иным правам или приобрести незаконную выгоду для себя или другого лица²².

Ответственность за повреждение, уничтожение, устранение или похищение документов с целью нанести ущерб чьему-либо имуществу или иным правам или приобрести незаконную выгоду для себя или другого лица, которыми лицо не может распоряжаться единолично, предусмотрена ст. 254²³. Однако, по своему содержанию, данная норма скорее соответствует ст. 325 УК РФ.

В ст.ст. 256 и 257 предметом преступного посяательства, заключающегося в устранении, перемещении, делании неузнаваемыми, подделке или фальсификации, являются пограничные и межевые знаки, камни



и показатели уровня воды, относимые законодателем к документам (исходя из названия раздела)²⁴. В отечественном законодательстве данные объекты не относятся к документам. Их целостность охраняется нормами других правовых актов.

Ответственность за действия с удостоверениями предусмотрена ст. 252 УК Швейцарии, в которой говорится, что наказывается тюремным заключением или штрафом тот, кто для себя или другого с целью облегчения получения средств к существованию подделывает или фальсифицирует документ, удостоверяющий личность, удостоверение или свидетельство; использует подобный документ для обмана; злоупотребляет для обмана настоящим, не предназначенным для него документом подобного вида²⁵.

Думается, что отсутствие в отечественном законодательстве криминализации незаконного использования достоверного документа лицом, не имеющим право им обладать, как например это предусмотрено в ст. 252 УК Швейцарии (или в ст. 12 УК Швеции, в § 231 УК Австрии, в § 174 УК Дании²⁶) можно признать пробелом.

Специфической разновидностью подлога, упоминаемой в уголовном кодексе Швейцарии, выступает обманное получение подписи уполномоченного лица, т.е. когда лицо с помощью обмана воздействует на служащего или лицо, имеющего право публично удостоверить документы, так, что в итоге неправильно засвидетельствован существенный в правовом отношении факт, либо удостоверена фальшивая подпись или неправильная копия, а также дальнейшее использование полученного таким образом подделанного документа с целью введения в заблуждение другого касательно засвидетельствованных в нем фактов.

Дело в том, что в настоящее время имеется много случаев, когда документ одним лицом готовится, другим подписывается, а утверждается третьим. В таких вариантах вопрос с ответственностью исполнителя обычно не встает, а вот трудности возникают при квалификации соответствующих действий лиц, подписывающих и утверждающих поддельный документ. Данная разновидность подлога по УК Швейцарии эти проблемы снимает.

Подобный законодательный опыт представляется как довольно полезный, его научное рассмотрение и возможное дальнейшее использование в отечественном уголовном законодательстве, на наш взгляд, является многообещающим направлением по совершенствованию мер уголовно-правового противодействия подделке документов.

Подводя итог всему вышеизложенному можно сказать, что законодательство европейских стран имеет довольно подробную регламентацию норм по незаконному обороту официальных документов и государственных наград, характеризующихся значительными отличиями, которые выражаются в существенной несогласованности при определении предмета преступления, описании объективной стороны, ква-

лифицирующих признаков и размеров санкций за их совершение. При этом в качестве предмета преступлений выступают, в основном, официальные документы, а государственные награды в качестве предметов подделки, незаконного ношения, похищения и сбыта устанавливаются крайне редко.

Также, хотелось бы отметить, что в уголовных кодексах ряда европейских стран, в отличие от российского законодательства, содержится понятие «документ». Установление конкретного перечня документов, подлежащих уголовно-правовой охране, с целью конкретизации уголовной ответственности и исключения случаев уголовно-правовых коллизий, на наш взгляд, представляется закономерным, а сама идея нормативной дефиниции указанного понятия, которая не нашла отражения в отечественном законодательстве, с целью исключения споров относительно предмета преступления, предусматривающего подделку документов, заслуживает поддержки.

¹ Уголовный кодекс Франции / Научн. ред. канд. юрид. наук., доцента Л.В. Головки, канд. юрид. наук., доцента Н.Е. Крыловой; перевод с французского и предисл. канд. юрид. наук., доцента Н.Е. Крыловой. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 445.

² Там же. С. 445.

³ Там же. С. 446.

⁴ Там же. С. 449.

⁵ Там же. С. 392–406.

⁶ Там же. С. 401–402.

⁷ Уголовный Кодекс Испании. М.: Зерцало, 1998. С. 123–124.

⁸ Там же. С. 123.

⁹ Там же. С. 124.

¹⁰ Там же. С. 124.

¹¹ Уголовный кодекс Республики Болгария / Научный редактор: канд. юрид. наук., профессор А.И. Лукашова. Перевод с болг. Д.В. Милушева, А.И. Лукашова, вступительная статья Й.И. Айдарова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 213–219.

¹² Там же. С. 82.

¹³ Там же. С. 213–214.

¹⁴ Там же. С. 214.

¹⁵ Уголовный кодекс Голландии. / Науч. редактор докт. юрид. наук, Заслуженный деятель науки РФ, профессор Б.В. Волженкин, перевод с англ. И.В. Мироновой. 2-е изд. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 344.

¹⁶ Там же. С. 338.

¹⁷ Уголовный кодекс Республики Польша / Науч. ред. канд. юрид. наук., доцент А. И. Лукашов, докт. юрид. наук., профессор Н.Ф. Кузнецова; вступ. статья канд. юрид. наук., доцент А.И. Лукашова, канд. юрид. наук., профессор Э.А. Саркисовой; перевод с польского Д. А. Барилевич. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 183–185.

¹⁸ Там же. С. 185.

¹⁹ Там же. С. 184.

²⁰ Там же. С. 107.

²¹ Уголовный кодекс Швейцарии / Науч. ред., предисл. и пер. с нем. канд. юрид. наук. А.В. Серебrenниковой. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 235–244.



²² Там же. С. 235.

²³ Там же. С. 236–237.

²⁴ Там же. С. 237–238.

²⁵ Там же. С. 235–236.

²⁶ Уголовный кодекс Швеции / Науч. редакторы: проф. Н.Ф. Кузнецова и канд. юрид. наук С.С. Беляев. Перевод на рус. язык С.С. Беляева. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 144; Уголовный кодекс Австрии / Науч. ред. и вступ. статья

докт. юрид. наук., проф. С. В. Милокова; предисл. Генерально-го прокурора Австрии, доктора Эрнста Ойгена Фабрици; перевод с немецкого Л.С. Вихровой. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 270; Уголовный кодекс Дании / Науч. ред. и предисл. С.С. Беляева, канд. юрид. наук. (МГУ им М.В. Ломоносова). Перевод с датс. и англ. канд. юрид. наук. С.С. Беляева, А.Н. Рычевой. СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. С. 148–149.

УДК 343.3

ББК 67.408.143

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗЛОСТНОЕ НЕВЫПОЛНЕНИЕ ЗАКОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ СУДА, ПРОКУРОРА, СЛЕДОВАТЕЛЯ И ДОЗНАВАТЕЛЯ

ТИМУР ИЛЬГИЗОВИЧ ГАРИПОВ,

адъюнкт кафедры уголовного права

Казанского юридического института МВД России

Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;

уголовно-исполнительное право

E-mail: chipmunk.gti@gmail.com

Научный руководитель: Заслуженный деятель науки РФ и ТАССР,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права

Казанского юридического института МВД России В.П. Малков

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Обосновывается необходимость применения института административной преюдиции для криминализации деяний, посягающих на установленный порядок производства предварительного расследования. Предпринята попытка доказать эффективность административной преюдиции в правотворчестве уголовного законодательства современной России.

Ключевые слова: административная преюдиция, воспрепятствование производству предварительного расследования, невыполнение законных требований прокурора, следователя и дознавателя, посягательства на правосудие.

Annotation. Explained the need of the institution of administrative prejudice to the criminalization of acts encroaching the established procedure for preliminary investigation. An attempt was made to prove the effectiveness of administrative prejudice in the law-making criminal legislation of the Russian Federation.

Keywords: administrative prejudice, impeding production of the preliminary investigation, failure to comply legal requirements of the prosecutor, investigator and interrogating officer, encroachment on justice.

Несмотря на избранный законодателем либеральный курс развития уголовного законодательства, в последнее время можно наблюдать тенденцию включения в Уголовный кодекс РФ правовых институтов социалистического наследия. Все то, что отвергалось правовыми идеологами «либерального» толка в конце 90-х годов XX в., как пережиток тоталитарного прошлого, на сегодняшний день приобретает все большую актуальность. В данном случае, речь пойдет об институте административной преюдиции, значимость которой подтверждается последними изменениями в УК РФ (ФЗ

от 12 ноября 2011 г. № 401-ФЗ, ФЗ от 21 июля 2011 г. № 253-ФЗ, ФЗ от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ).

Такой интерес законодателя к административной преюдиции как средству криминализации и декриминализации деяний вызван колоссальным потенциалом, который несет в себе данный институт. Ведь не зря еще шесть лет назад Президент РФ Д.А. Медведев в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации указал на необходимость широкого использования в уголовном законодательстве административной преюдиции [3].



Однако, несмотря на явные достоинства данного правового института, существуют противники распространения административной преюдиции в уголовном законодательстве. Так, Н.И. Хавронюк утверждает, что «административная преюдиция – сугубо советская выдумка. В те времена, когда на пространстве СССР действовали уголовные кодексы союзных республик, принятые в 60-х годах XX века, в них было значительное количество норм с административной преюдицией. Они способствовали усилению репрессивности уголовного закона, распространяя сферу уголовных санкций на административные проступки и позволяя на практике манипулировать с преследованием людей за такие «преступления – непроступления» [5]. Многие критики административной преюдиции, обосновывая свою позицию, утверждают, что количество административных правонарушений не может перейти в качество, т.е. не может стать настолько общественно опасным, чтобы перерасти в преступление. Некоторые авторы ссылаются на отсутствие у административного правонарушения признака общественной опасности, следовательно, и повторное совершение административных правонарушений общественной опасностью не обладает и преступлением признано быть не может. Возражая против данных утверждений, отметим, что институт административной ответственности обладает существенным предупредительным потенциалом. Данный институт способен влиять на поведение правонарушителя. Лицо, которое осознает, что совершение повторного административного правонарушения повлечет более строгую ответственность, неоднократно подумает, прежде чем совершать противоправные действия. Совершенно обоснованно В.П. Малков отмечает, что «использование в уголовном законодательстве административной и дисциплинарной преюдиции, а также соответствующих форм повторности обладает профилактической направленностью. Применение мер административного наказания, а также само по себе производство дела об административном правонарушении оказывает соответствующее предупредительно-воспитательное воздействие на правонарушителя, является неким официальным предупреждением» [1].

Эффективность административной преюдиции подтверждается следующими статистическими данными. Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 253-ФЗ в УК РФ была введена ст. 151.1 предусматривающая ответственность за неоднократную розничную продажу несовершеннолетним алкогольной продукции. Соответствующие изменения коснулись и Кодекса РФ об административных правонарушениях. В ст. 14.16 КоАП РФ была также введена ч. 2.1, предусматривающая ответственность за аналогичное деяние, совершенное однократно. Согласно статистическим сведениям в 2012 г. за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ, к ответственности привлечено 14 670 лиц, а уже в 2013 г. количество привлеченных к административной ответственности по данной норме сократилось

до 8 416 лиц [2]. Приведенные данные доказывают целесообразность использования административной преюдиции при криминализации деяний.

В необходимости применения административной преюдиции нуждаются также деяния, посягающие на интересы правосудия. В ходе проведенного опроса следователей и дознавателей, установлено, что в ходе предварительного расследования достаточно распространены случаи умышленного игнорирования их законных требований, связанных с производством следственных и процессуальных действий. Так, многие опрошенные следователи пояснили, что неявка ключевого свидетеля на допрос без уважительных причин существенно замедляет производство расследования и затрудняет установление объективной истины по делу. Кроме того, такие деяния могут повлечь волокиту при расследовании уголовного дела, помешать скорейшему раскрытию преступления, установлению похищенного имущества, а так же способствуют ущемлению прав потерпевшего на возмещение причиненного ущерба. Аналогичные негативные последствия для расследования, причиняет бездействие некоторых должностных лиц предприятий, организаций и учреждений, в отношении которых следователем или дознавателем направлен запрос о предоставлении информации, имеющей значение для уголовного дела. В результате игнорирования представлений о принятии мер по устранению обстоятельств, способствующих совершению преступления, направленных на имя должностных лиц различных организаций в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ, эффективность деятельности следователя по профилактике преступлений сводится к нулю, несмотря на то, что в 2013 г. только следователями Следственного комитета РФ было вынесено 103 534 таких представлений [4]. За 2013 г. к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 17.7 КоАП РФ «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении», привлечено 10 470 лиц.

Злостное игнорирование требований следователя и дознавателя невозможно квалифицировать по ст. 294 УК РФ «Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования», так как объективную сторону указанного состава преступления составляет активное действие – «вмешательство в какой бы то ни было форме». Вместе с тем, нельзя отрицать достаточную распространенность таких деяний, что говорит о недостаточности применения только мер административной ответственности.

С целью предупреждения невыполнения законных требований следователя и дознавателя при производстве предварительного расследования, наиболее целесообразным, на наш взгляд, будет ввести в гл. 31 УК РФ ст. 294.1 с административной преюдицией в следующей редакции:



«Статья 294.1 Неоднократное невыполнение законных требований суда, прокурора, следователя или дознавателя

Злостное невыполнение законных требований суда, прокурора, следователя или дознавателя в целях воспрепятствования осуществлению правосудия и производству предварительного расследования по уголовному делу, если это деяние совершено неоднократно, – наказывается ... (преступление средней тяжести)

Примечание. Злостным невыполнением законных требований суда, прокурора, следователя или дознавателя в целях воспрепятствования осуществлению правосудия и производству предварительного расследования по уголовному делу, признается невыполнение законных требований суда, прокурора, следователя или дознавателя, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в течение ста восьмидесяти дней».

Литература

1. Малков В.П. Административная преюдиция в уголовном праве: за и против // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 3. С. 61.
2. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Форма № 1-АП (полугодовая). [Электронный ресурс] // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2361> (Дата обращения: 3 февраля 2014 г.).
3. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009 г. 13 ноября. № 214.
4. Сведения о деятельности Следственного Комитета Российской Федерации за январь-декабрь 2013 г.

[Электронный ресурс] // Следственный комитет Российской Федерации [Официальный сайт] // URL: <http://www.sledcom.ru/activities/statistic> (дата обращения 3 февраля 2015 г.)

5. Хавронюк Н.И. Административная преюдиция и институт рецидива с точки зрения европейских стран [Электронный ресурс] // Новости права. Законодательство Казахстана [Интернет-портал] 19 ноября 2010 г. // URL: <http://pravo.zakon.kz/190761-administrativnaja-prejudicija-i.html> (дата обращения 3 февраля 2015 г.).

References

1. Malkov V.P. Administrative prejudice in criminal law: pros and cons // Bulletin of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation. 2011. № 3. P. 61.
2. Report on the work of courts of General jurisdiction to hear cases of administrative offences. Form № 1-AP (semi-annual) [Electronic resource] // Judicial department of the supreme court of the Russian Federation [Official website]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2361> (date of access: 3 february 2014 year).
3. Message from the President of the Russian Federation D. A. Medvedev to the Federal Assembly of the Russian Federation of november 12, 2009 // Russian Gazette. 2009. 13 november. № 214.
4. Information on the activities of the Investigative Committee of the Russian Federation for January-December 2013 [Electronic resource] // the Investigative Committee of the Russian Federation [Official website] // URL: <http://www.sledcom.ru/activities/statistic> (date of access: 3 february 2015 year)
5. Havronjuk N.I. Administrative prejudice and the institute of recurrence from the point of view of European countries [Electronic resource] // News law. The legislation of Kazakhstan [Internet portal] on november 19, 2010 // URL: <http://pravo.zakon.kz/190761-administrativnaja-prejudicija-i.html> (date of access: 3 february 2015 year).



Правоохранительные органы: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой. 9-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 447 с.

В учебнике на основе правовой категории «правоохрана» определено понятие «правоохранительный орган» и установлен исчерпывающий перечень этих органов. Правовая категория «правоприменение» позволила выделить органы, содействующие правоохране (правоприменительные органы). Посредством системного подхода установлена структура каждого правоохранительного и правоприменительного органа, раскрыты их функции и взаимосвязи.

Для студентов (курсантов, слушателей) высших учебных заведений, осуществляющих подготовку юристов, а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работников правоохранительных органов и всех интересующихся организацией и функционированием правоохранительных и правоприменительных органов.



УДК 343.8
ББК 67.308

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ НЕОСТОРОЖНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И МЕРЫ УГОЛОВНОЙ РЕПРЕССИИ

АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ КУРСАЕВ,

главный эксперт отдела в департаменте МВД России, кандидат юридических наук

E-mail: kursaev@list.ru

Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы зависимости количества неосторожных преступлений от мер уголовной репрессии. На основе статистических данных делается вывод о широкой распространенности неосторожных преступлений и их высокой латентности. Обращается внимание на особый тип неосторожного преступника. С учетом специфики механизма совершения неосторожных преступлений делается вывод о неэффективности повышения размера наказания за совершенные по неосторожности преступления. Анализируя изменения в уголовном законодательстве Российской Федерации, автор приходит к выводу об отсутствии системного подхода в конструировании санкций уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за неосторожные преступления, их конъюнктурности и частой изменчивости без каких-либо видимых оснований. Выход в проблеме распределения уголовной репрессии в отношении участников неосторожных преступлений, особенно в случае, если преступный результат наступил вследствие действий (бездействия) нескольких лиц, автору видится в соразмерном распределении наказания. При этом бессистемное повышение санкций уголовно-правовых норм автору видится малоперспективным.

Ключевые слова: неосторожные преступления, уголовная репрессия.

Annotation. Considered the questions according to the number of careless crimes against measures of criminal repression. On the basis of statistical data it is concluded that widespread careless crime and high latency. Draws attention to a special type of reckless criminal. Taking into account the specifics of the mechanism making careless crimes, the conclusion about the ineffectiveness of the increase in the punishment for the committed by negligence crime. Analyzing changes in the criminal legislation of the Russian Federation, the author comes to the conclusion about the lack of a systematic approach in designing sanctions of the criminal law, providing for liability for negligent crimes, their conjectures and frequent variability without any visible reasons. Output in the problem of distribution of criminal repression against members of the careless crimes, especially if the criminal was caused by actions (inaction) of several persons, the author is seen in the proportionate distribution of punishment. This haphazard increase sanctions of the criminal law author seems unpromising.

Keywords: crimes of negligence, criminal repression.

В основанной на результатах научно-технической революции современной технике все большее значение приобретает обеспечение контроля со стороны общества и государства за взаимоотношениями в системе «человек – машина». Именно в данной сфере совершается наибольшее число неосторожных преступлений – нарушений правил безопасности дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, правил охраны труда, безопасности отдельных видов работ, обращения с общепаспортными предметами и другими источниками повышенной опасности.

В абсолютных цифрах доля неосторожной преступности практически неизменна и по данным Главного информационно-аналитического центра МВД России составляет: в 2001 – 68 720, 2002 – 65 891, 2003 г. – 76 990, в 2004 г. – 34 777, в 2005 г. – 35 115, в 2006 г. – 35 391, в 2007 г. – 33 237, в 2008 г. – 32 048, в 2009 г. – 36 481, 2010 г. – 35 487. Однако, суммарный материальный

ущерб, причиняемый неосторожными преступлениями, уже сопоставим с последствиями совершения умышленных преступлений, а по некоторым характеристикам и превосходит его.

Количество неосторожных преступлений и их жертв в Российской Федерации превышает аналогичные показатели в странах Европейского союза и США. При этом основные параметры неосторожных преступлений является неблагоприятными. Так, по уровню травматизма со смертельным исходом (на 1000 работающих – 0,133) Россия значительно опережает экономически развитые страны (ФРГ – 0,080; США – 0,054; Япония – 0,020; Великобритания – 0,016).

В связи со сказанным достаточно актуальным представляется рассмотрение вопроса о средствах предупреждения неосторожных преступлений и роль в этом предупреждении мер уголовной репрессии, в частности, роли повышения или понижения размера



наказаний за совершенное по неосторожности преступление в снижении их количества.

Преобладающей причиной криминализации неосторожных преступлений является наличие тяжких последствий, которые, подчас, действительно колоссальны. Однако, проблема заключается в том, что «последствия неосторожных деяний неадекватны допущенным нарушениям правил безопасности» [1, с. 76–77]. «Именно поэтому – указывает В.Е. Квашиш, – социальные последствия неосторожного поведения не могут характеризовать социальный облик, степень десоциализации, общественную опасность личности правонарушителя» [2, с. 145]. Сама неосторожная вина по сравнению с умыслом характеризуется меньшим характером общественной опасности. Личность неосторожного преступника характеризуется отсутствием установки именно на совершение преступления; наоборот неосторожный преступник пытается не допустить совершение преступления либо вообще не осознает, что его действия могут привести к наступлению преступных последствий. Тип личности неосторожного преступника выносится в самостоятельную классификационную группу и именуется «легкомысленным» [3, с. 659], «представляющим незначительную опасность» [4, с. 169], «легкомысленно-безответственным» либо «случайным» [5, с. 92–94], «с легкомысленно-безответственным и небрежным отношением к требованиям и обязанностям (неосторожные преступники)» [6, с. 132], «с легкомысленно-безответственной мотивацией» [7, с. 116].

Данный тип характеризуется поверхностным, легкомысленным или небрежным отношением к окружающей среде, выполнению своих должностных либо служебных обязанностей, склонностью принимать решение и действовать без достаточной осмотрительности, с неоправданным риском, слабой информированностью.

Мы не можем полностью согласиться с В.И. Жулевым, считающим, что раз противоправность поведения определяется действующим уголовным законодательством, то никаких поправок в этом смысле, по сравнению с другими типами личности, личность неосторожного преступника не заслуживает [8, с. 154]. Да, действительно, именно «сознательное правонарушение, проявляющееся с различной степенью интенсивности в зависимости от вида самого нарушения и особенностей конкретной обстановки, – типологическая черта, характерная и для абсолютного большинства лиц, совершивших дорожно-транспортное преступление» [8, с. 157]. Однако, преступниками их делает не осознанное отношение к деянию (действию или бездействию) – а оно априори всегда сознательно, – а отношение к последствиям, которые для виновного как раз и не желательны. Это отличает личность неосторожного преступника от всех других типов личности, в том числе и личности случайного преступника, когда виновное лицо в силу стечения тяжелых жизненных обстоятельств идет на совершение общественно опасного деяния.

Поэтому уголовная политика оказывается перед дилеммой, которая проявляется в наличии двух противоречий.

Первое противоречие: тяжесть последствий неосторожных преступлений, высокая степень их наступления диктует применения суровых мер наказания, в том числе, как полагают некоторые, и в целях общей превенции. Но личности этой категории преступников не представляют высокой степени общественной опасности, в результате чего их исправление возможно и без применения суровых репрессивных мер.

Второе противоречие состоит между характером и степенью общественной опасности неосторожных преступлений и личностью соответствующей категории преступников [2, с. 144].

Данные противоречия заставляют законодателя постоянно пересматривать подходы к основаниям криминализации неосторожных преступлений. В качестве примера можно привести ст. 264 УК РФ. В первоначальной редакции данная статья предусматривала ответственность, если деяние повлекло по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека либо причинение крупного ущерба. Федеральным законом от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» [9] причинение крупного ущерба было декриминализовано, а Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» [10] было декриминализовано и причинение вреда здоровью средней тяжести. В то же время, в ст. 263 УК РФ «Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта» указание на причинение крупного ущерба было восстановлено Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением транспортной безопасности» [11]. Крупным ущербом, согласно примечанию к ст. 263 УК РФ, признается ущерб, сумма которого превышает один миллион рублей.

Аналогичный «маятник» характерен и для наказания в виде лишения свободы за неосторожные преступления. Если в первоначальной редакции УК предусматривал максимальный предел наказания в виде лишения свободы на определенный срок в размере 10 лет, а Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ он был понижен до 7 лет, то Федеральный закон от 13 февраля 2009 г. № 20-ФЗ «О внесении изменения в статью 264 Уголовного кодекса Российской Федерации» [12] повысил максимальный предел санкции до 9 лет лишения свободы. Да и отнесение законодателем неосторожных преступлений с максимальным уровнем наказания от 5 до 10 лет лишения свободы к категории тяжких, а затем перенесение данных преступлений в категорию средней тяжести [13] еще раз свидетельствует об отсутствии четкого понимания законодателем значения уголовной репрессии в противодействии неосторожной преступности.

Между тем, изучение взаимосвязи однородных неосторожных преступлений и правонарушений, проведенное В.В. Луневым на примере нарушения правил дорожного движения и автотранспортных преступле-



ний, свидетельствует о наличии между ними достаточно сильной корреляционной зависимости – чем выше уровень административных правонарушений, тем ниже автотранспортная преступность [3, с. 331–341; 14, с. 443–455]. Понижение уровня преступлений (в том числе и искусственно вызванное реформами уголовного законодательства, определением граней преступного и не преступного) влечет увеличение количества административных правонарушений.

Так, в результате принятия Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» произошла частичная декриминализация ст. 264 УК РФ, обусловленная исключением из диспозиции статьи указания о причинении вреда здоровью средней тяжести. Результаты не замедлили сказаться. Если в 2003 г. было зарегистрировано 53 609 преступлений по ст. 264 УК РФ, то в 2004 г. – только 26 533. Общее же количество нарушений правил дорожного движения (преступлений и административных правонарушений вместе) остается примерно на том же уровне.

Проведенное В.Е. Квашисом исследование преступной неосторожности показало, что прямой (пропорциональной) зависимости между распространенностью неосторожных преступлений и жесткостью судебной репрессии не имеется [2, с. 151, 159]. Это во многом обусловлено фактическим отсутствием общей превенции как цели наказания за неосторожное преступление и трудностью реализации общей превенции.

Многие сотрудники правоохранительных органов, суда даже считают целесообразным снижение максимального предела санкций. Поэтому можно сделать вывод, что если неосторожная преступность обусловлена наличием целого ряда объективных и субъективных факторов, проявляющихся в ситуации совершения неосторожного преступления, то наказание – это всего лишь один из этих факторов, и причем не определяющий.

И действительно, как может работать тяжесть наказания на достижение целей общей и специальной превенции, т.е. «применение мер устрашающего и воспитательного воздействия для недопущения совершения новых преступлений как самим осужденным, так и иными лицами» [15, с. 377], если преступление виновное лицо совершать не хотело и даже, вполне возможно, предпринимало определенные усилия для его недопущения. В связи с этим тяжесть репрессии не может играть определяющей роли в противодействии преступной неосторожности. Рассмотрение целей наказания применительно к ответственности за преступную неосторожность позволяет прийти к выводу, что ни одна из указанных в ч. 2 ст. 43 УК РФ целей наказания не может быть реализована (за исключением, пожалуй, цели восстановления социальной справедливости, которая на предупреждение преступлений напрямую не влияет).

Ошибки человека, в том числе и виновные, неизбежны. Так, даже в таком идеально спланированном городе, как Вашингтон (США), «средний» водитель

каждые пять минут управления автомобилем допускает в среднем более девяти ошибок [16, с. 77]. Но тогда что выступает в качестве цели применения наказания за неосторожные преступления? Получается, что такой целью выступает кара, взятая сама по себе, что снова возвращает нас к оценочной теории вины, разработанной Б.С. Утевским [17], когда вина, а, следовательно, и наказание, определяются не субъективным отношением виновного к содеянному, а упреком к нарушителю, где тяжесть совершенного определяется психологическим настроением общества.

Может быть именно в этом и видится решение вопроса, почему законодатель постоянно изменяет собственную оценку общественной опасности неосторожности – просто потому, что такой оценки у него нет, она строится применительно к каждому конкретному моменту с учетом целого ряда объективных и субъективных обстоятельств, где субъективное вменение играет подчиненную роль. Залог успешной борьбы с неосторожными преступлениями нам видится в построении целостной системы профилактики преступлений, направленной на недопущение либо минимизацию действительных и возможных условий совершения преступлений по неосторожности. В этом случае повышение жесткости судебной репрессии представляется абсолютно неоправданной. Солидарно с А.Э. Жалинским считаем, что неосторожность имеет особый формализованный статус, который проявляется в том, что ответственность за неосторожность устанавливается не во всех случаях ее физической возможности, а лишь тогда, когда она, по мнению законодателя, достигает определенной степени общественной опасности [18, с. 94].

В то же время, специфика механизма совершения неосторожных преступлений позволяет сделать вывод о необходимости внесения в УК РФ специальных норм, регламентирующих вопросы реализации уголовной ответственности за преступную неосторожность. Между тем, уголовное законодательство в основной своей массе направлено на борьбу с умышленными преступлениями и в связи с этим не учитывает особенности преступной неосторожности. Самостоятельные уголовно-правовые средства регулирования неосторожных преступлений до сих пор не выработаны, а имеющиеся институты носят подчиненный по отношению к умышленным преступлениям характер. Тезис об уголовно-правовом ограничении криминализации неосторожности (безусловно, правильный по существу) перенесен на сам механизм уголовно-правового регулирования данного явления, что неприемлемо.

В частности, речь идет о необходимости смещения вектора борьбы с неосторожной преступностью не в сторону ужесточения уголовной репрессии, а в сторону ее справедливого распределения с учетом тяжести содеянного, личности виновного, его поведения во время либо после совершения преступления, в случае множественности участников неосторожного преступления – значение действий (бездействия) каждого виновного на наступление преступного результата.



Таким образом, нерешенность проблемы назначения справедливого наказания за неосторожное преступление и определения тяжести назначенного наказания за совершенное деяние обуславливает необходимость дальнейшего исследования данной ситуации с предложением новых законодательных и правоприменительных конструкций противодействия неосторожной преступности.

Литература

1. Чучаев А.И. Цели наказания в советском уголовном праве. М.: ВЮЗИ, 1989. 83 с.
2. Квашис В.Е. Преступная неосторожность. Социально-правовые и криминологические проблемы. Владивосток: Издательство Дальневосточного университета, 1986. 192 с.
3. Лунева В.В. Курс мировой и российской криминологии: учебник. В 2 т. Т. 1. Общая часть. М.: Издательство Юрайт, 2011. 1003 с.
4. Криминология: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М.: Норма, 2009. 800 с.
5. Криминология: Учебник для вузов / Под ред. В.Д. Малкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. 528 с.
6. Криминология: Учебник / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, В.В. Лунева. М.: Волтерс Клувер, 2005. 640 с.
7. Криминология: Учебник / Под ред. Лебедева С.Я., Кочубей М.А. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. 519 с.
8. Жулев В.И. Предупреждение дорожно-транспортных происшествий. М.: Юридическая литература, 1989. 224 с.
9. Федеральный закон от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3012.
10. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.
11. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением транспортной безопасности» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4164.
12. Федеральный закон от 13 февраля 2009 г. № 20-ФЗ «О внесении изменения в статью 264 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 788.
13. Федеральный закон от 9 марта 2001 г. № 25-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1002.
14. Лунева В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. М.: Волтерс Клувер, 2005. 912 с.
15. Российское уголовное право. Общая часть: Учебник для вузов / Под ред. В.С. Комиссарова. СПб.: Питер, 2005. 560 с.
16. Пределы уголовной репрессии // Социалистическая законность. 1972. № 2. С. 76–77.
17. Утевский Б.С. Вина в советском уголовном праве / М.: Государственное издательство Юридической литературы, 1950. 315 с.

18. Учебный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Жалинский А.Э. М.: Изд-во Эксмо, 2005. 1088 с.

References

1. Chuchaev A.I. Purposes of punishment in the Soviet criminal law. M: VUZI, 1989. 83 p.
2. Kvashis V.E. Criminal negligence. Socio-legal and criminological problems. Vladivostok: Publishing house of the far Eastern University, 1986. 192 p.
3. Luneva V.V. Course of the world and Russian criminology: textbook. In 2 t. T. 1. General part. M.: Publishing house yurayt, 2011. 1003 p.
4. Criminology: textbook / Under the editorship of V.N. Kudryavtsev, V.E. Eminov. M.: Norma, 2009. 800 p.
5. Criminology: Textbook for high schools / Under the editorship of V.D. Malkov. 2nd ed., rev. and suppl. – M.: CJSC “Justitsinform”, 2006. 528 p.
6. Criminology: textbook / Under the editorship of N.F. Kuznetsova, V.V. Luneva. M.: Walters Kluwer, 2005. 640 p.
7. Criminology: textbook / Under the editorship Lebedev S.Ya., Kochubey M.A. M.: UNITY-DANA, Law and right, 2007. 519 p.
8. Zhulev V.I. Prevention of road traffic accidents. M.: Law books, 1989. 224 p.
9. Federal law of 25 June 1998 No. 92-FZ “On amendments and addenda to the criminal code of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 1998. No. 26. Article 3012.
10. Federal law of 8 December 2003 No. 162-FZ “On amendments and addenda to the criminal code of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2003. No. 50. Article 4848.
11. Federal law from July 27th, 2010 № 195-FZ “On amending certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the provision of transport security” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2010. No. 31. Article 4164.
12. Federal law dated February 13, 2009 No. 20-FZ “On amendments to article 264 of the Criminal code of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2009. No. 7. Article 788.
13. Federal law dated 9 March 2001 No. 25-FZ “On amendments and addenda to the criminal code of the Russian Federation Criminal procedure code of the RSFSR Criminal Executive code of the Russian Federation and other legislative acts of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2001. No. 11. Article 1002.
14. Luneva V.V. The crime of the XXth century: global, regional and Russian trends. M: Walters Kluwer, 2005. 912 p.
15. Russian criminal law. General part: Textbook for high schools / Under the editorship of V.S. Komissarov. SPb.: Peter, 2005. 560 p.
16. The limits of criminal repression // Socialist legality. 1972. No. 2. P. 76–77.
17. Utevsky B.S. Wines in the Soviet criminal law. M.: publishing house of Law books, 1950. 315 p.
18. Academic commentary on the Criminal code of the Russian Federation / Resp. ed Zhalinskiy A.E. M.: Publishing house Eksmo, 2005. 1088 p.



УДК 343.37
ББК 67.308

ПРОБЛЕМЫ УНИФИКАЦИИ КВАЛИФИЦИРУЮЩИХ ПРИЗНАКОВ ПОДКУПА В ЧАСТНОЙ И ПУБЛИЧНОЙ СФЕРАХ

ПАВЕЛ ИВАНОВИЧ ЛЕВЧЕНКО,

адъюнкт адъюнктуры (докторантуры) ФГКОУ ВПО

«Ростовский юридический институт МВД России»

Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;

уголовно-исполнительное право

E-mail: Pal_ivanych@mail.ru

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент С.С. Витвицкая

Рецензент: кандидат юридических наук, доцент Е.В. Безручко

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается сущностное понимание квалифицирующих признаков коммерческого подкупа, дается их классификация в частной и публичной сферах. Основное значение уделяется освещению вопроса унификации квалифицирующих признаков коммерческого подкупа и взяточничества. Поднята проблема различных подходов законодателя при дифференциации данных социальных явлений. Сделан вывод о том, что необходимым звеном механизма противодействия коррупции в частной и публичной сферах является унификация их квалифицирующих признаков.

Ключевые слова: унификация, квалифицирующие признаки, подкуп, частная сфера, публичная сфера.

Annotation. Revealed the essential understanding of the qualification of commercial bribery, given their classification, in private and public spheres. The main importance is given to highlight the issue of unification of the qualification of commercial bribery and bribery. Raised the issue of the different approaches of the legislator with the differentiation of these social phenomena. Concluded that the necessary link mechanism for combating corruption in the private and public spheres is the unification of their qualifications.

Keywords: unification, qualifying features, bribery, private sphere, public sphere.

Главной задачей при формулировании уголовно-правовых норм является достижение максимального соответствия между внешней формой уголовного закона и его внутренним содержанием, между замыслом законодателя и его воплощением. Лишь при правильном решении указанной задачи можно рассчитывать на достижение эффективности предстоящего применения проектируемой новеллы. Во многом это зависит от качества законодательной техники¹.

Одной из преград, создающих препятствие для эффективного противодействия подкупу в частной и публичной сферах, которая требует незамедлительной ликвидации, является отсутствие единого подхода в квалификации рассматриваемого социального явления. Данный подход возможен лишь при применении приема унификации квалифицирующих признаков подкупа.

«Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) рекомендует государствам, ее ратифицировавшим, устанавливать в национальных законодательствах ответственность за обещание, предложение или предо-

ставление, а также вымогательство или принятие подкупа в публичной сфере и в частном секторе. Статья 15 данной Конвенции предусматривает ответственность за подкуп национальных публичных должностных лиц, выраженный в вымогательстве или принятии данной категорией должностных лиц лично либо через посредников какого-либо неправомерного преимущества для него лично, либо иного физического, юридического лица, в целях совершения действия (бездействия) при выполнении своих должностных обязанностей. И по аналогии, согласно ст. 21 рассматриваемого международного документа, предусмотрена уголовная ответственность любого лица, которое руководит работой организации частного сектора или работает в любом качестве в такой организации, за совершение подкупа в частном секторе².

В отечественном уголовном законодательстве соответствующие нормы о подкупе размещены в гл. 23 (ст. 204 УК РФ) и в гл.30 УК РФ (ст. 290–291-1). Характер общественной опасности подкупа в публичной и частной сферах неодинаков, поэтому выделение самостоятельных объектов уголовно-правовой охраны оправдан³. Как правильно отмечает Н.А. Егорова,



управленческие функции, выполняемые субъектом преступления, в значительной мере детерминируют объект управленческих преступлений:

1) правовая связь преступления с выполнением его субъектом этих функций обуславливает само существование объекта управленческого преступления;

2) содержание управленческих функций, в связи с выполнением которых совершается преступление, может предопределять особенности основного или дополнительного объекта управленческого преступления;

3) социальная сущность управленческих функций (публичные или частные) должна лежать в основе дифференциации управленческих отношений как объекта данных преступлений. От управленческих функций зависит также конкретный механизм посягательства на объект управленческого преступления⁴.

При конструировании квалифицированных составов подкупа в публичной и частной сферах законодателем используются как объективные признаки (относящиеся к предмету преступного посягательства, способу совершения преступления, сопутствующим деяниям), так и субъективные признаки (характеризующие субъектов преступления).

В теории уголовного права высказывалось предложение об использовании единых блоков при конструировании квалифицированных составов родственных преступлений⁵. Как отмечает Л.Л. Кругликов, перед законодателем в период создания Уголовного кодекса в сфере дифференциации наказуемости преступлений в числе других стояли и следующие задачи: наметить типичные сочетания признаков, которые разумно было бы использовать многократно, как бы «по шаблону», при конструировании квалифицированных составов одной классификационной группы или в целом главы; обеспечить преемственность в признаках при переходе от квалифицированного к особо квалифицированному составу преступления, также их «ступенчатость»⁶.

Речь идет, по существу, об унификации уголовного законодательства, уголовно-правовых норм, под которой традиционно понимается приведение к единообразию, к единой форме либо систематизации⁷.

Большая юридическая энциклопедия толкует унификацию как: приведение к единообразию, к единой форме либо систематизации⁸. Унификация в юридическом смысле определяется деятельностью частных организаций, а также компетентных органов государства или нескольких государств, направленная на выработку правовых норм, единообразно регулирующих определённые виды общественных отношений⁹.

Л.Л. Кругликов под унификацией в уголовно-правовом смысле понимает правотворческий процесс, обеспечивающий «единообразное правовое регулирование сходных (однородных) либо совпадающих (тождественных) общественных отношений в ходе создания или совершенствования нормативно-правовых предписаний или их элементов»¹⁰.

Подход Л.Л. Кругликова, безусловно, оправдан, когда речь идет о дифференцирующих средствах применительно к подкупу. К сожалению, эта идея не реализована последовательно в соответствующих нормах гл.гл. 23 и 30 УК РФ. В частности, в ст.ст. 290, 291, 291-1 УК РФ активно используются квалифицирующие признаки: «группа лиц по предварительномуговору» (3 раза), «организованная группа» (3 раза), «значительный размер» (3 раза), «крупный размер» (3 раза), «особо крупный размер» (3 раза), «подкуп, сопряженный с незаконными действиями (бездействием)» (3 раза). Помимо этого, в ст. 290 УК РФ криминологически обосновано присутствие таких квалифицирующих признаков как: «получение взятки, совершенное лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления»; «сопряженное с вымогательством». В ст. 291-1 УК РФ существует признак, характеризующий способ посредничества во взяточничестве – «использование служебного положения».

В нормах гл. 23 УК РФ, посвященных коммерческому подкупу перечень признаков значительно уже. Поразительно, но законодатель не считал необходимым дифференцировать ответственность в зависимости от количественных параметров предмета подкупа, а также в зависимости от статуса субъекта преступления.

На практике это отсутствие в системности уголовно-правовых норм может создать ситуацию, когда суд назначит должностному лицу, выполняющему публичные управленческие функции за пассивный подкуп, не превышающий 25 тыс. руб. (значительный размер – согласно примечанию 1 ст. 290 УК РФ) – 3 года лишения свободы (со штрафом в размере двадцатикратной суммы взятки), а лицу, выполняющему частные управленческие функции, за аналогичное преступление – 7 лет лишения свободы (со штрафом в размере сорокакратной суммы подкупа).

Возможны и случаи, когда за пассивный подкуп, сопряженный с незаконными действиями (бездействием) должностное лицо на основании ч. 3 ст. 290 УК РФ понесет наказание в виде лишения свободы до 7 лет со штрафом в размере сорокакратной суммы взятки, а управленец за подобное преступное деяние согласно ч. 4 ст. 204 УК РФ будет наказан лишением свободы вплоть до 12 лет со штрафом в размере пятидесятикратной суммы подкупа.

К тому же в гл.гл. 23 и 30 УК РФ нарушается стройность архитектоники уголовно-правовой нормы за счет игнорирования требования преемственности признаков при переходе от квалифицированного к особо квалифицированному составу преступления. Как известно, необходимо размещать квалифицирующие признаки преступлений по частям статей во всех случаях в строго однозначной последовательности – по мере возрастания степени тяжести деяния¹¹.

В теории уголовного права¹² и законодательной практике выделяются следующие характерные соче-



тания квалифицирующих, особо квалифицирующих и ультраквалифицирующих признаков: «группа лиц по предварительному сговору – организованная группа», «в значительном размере – в крупном размере – в особо крупном размере».

Однако, в гл.гл. 23 и 30 УК РФ признак второго уровня «совершение деяния организованной группой» используется наряду с квалифицирующим признаком первого уровня «группа лиц по предварительному сговору (п. «а» ч. 2 ст. 204; п. «а» ч. 5 ст. 290; п. «а» ч. 4 ст. 291; п. «а» ч.3 ст. 291-1 УК РФ)». На наш взгляд, следует устранить эту погрешность закона.

Резюмируя, отметим, что унификация уголовно-правовых норм о подкупе в частной и публичной сферах является одним из ведущих ориентиров совершенствования механизма противодействия коррупционной преступности.

¹ *Витвицкая С.С.* Проблемы формирования уголовно-правового запрета в сфере экономической деятельности: Монография. Ростов н/Д. 2009. С. 294.

² «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией

58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // «Собрание законодательства РФ», 26 июня 2006 г. № 26. ст. 2780.

³ *Егорова Н.А.* Теоретические проблемы уголовной ответственности за преступления лиц, выполняющих управленческие функции: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 18.

⁴ Там же. С. 18.

⁵ *Кругликов Л.Л., Дулатбеков Н.О.* Экономические преступления (вопросы дифференциации и индивидуализации ответственности и наказания): Учеб. пособие. Ярославль, 2001. С. 64, 65.

⁶ *Лесниевски-Костарева Т.А.* Дифференциация уголовной ответственности. Теория и законодательная практика. М., 2000. С. 182–184.

⁷ *Барихин А.Б.* Большая юридическая энциклопедия. М., 2010. С. 875.

⁸ Там же.

⁹ Большая Советская энциклопедия. (В 30 томах). Гл. ред. А.М. Прохоров. Изд. 3-е. М., 1977. С. 24.

¹⁰ *Кругликов Л.Л., Смирнова Л.Е.* Унификация в уголовном праве. СПб., 2008. С. 9.

¹¹ *Коробеев А.И.* Советская уголовно-правовая политика: Проблемы криминализации и пенализации. Владивосток, 1987. С. 112.

¹² *Лесниевски-Костарева Т.А.* Указ. соч. С. 183.

УДК 343.9
ББК 67.523

ХАРАКТЕРИСТИКА ЛИЧНОСТНЫХ СВОЙСТВ ОСУЖДЕННОГО, СОВЕРШИВШЕГО ПОБЕГ ИЗ ИСПРАВИТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ НУЖДИН,

*старший преподаватель кафедры криминологии и организации профилактики преступлений
Академии ФСИН России, кандидат юридических наук*

*Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право
E-mail: sagaryan@bk.ru*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются аспекты личностных свойств осужденных, совершивших побег из мест лишения свободы. Побег из исправительного учреждения рассматривается как криминальное явление. Определены основные формы и методы борьбы с побегам.

Ключевые слова: побег, исправительное учреждение, личность, осужденный, преступник, мотив, цель, профилактика.

Annotation. Deals with aspects of personal properties convicts who escaped from prison. Escape from an institution regarded as a criminal phenomenon. The basic forms and methods of struggle against runaways.

Keywords: escape, correctional facility, person, convicted, criminal, motive, purpose, prevention.

Свойства личности преступника как данные, составляющие криминологическую характеристику, не утратили своего значения и в настоящее время. Осо-

бенности свойств личности субъекта преступной деятельности определяют его мотивы и цели, способы подготовки, совершения и сокрытия преступления, на



которые во многом влияют познания и личный опыт преступника, выбор предметов и орудий преступления.

Личность преступника является сложным и многогранным социальным феноменом, постоянно привлекающим внимание исследователей различных областей знания, в том числе и юристов. Последние, в соответствии с поставленными задачами, определяют предмет своего исследования таким образом, чтобы он включал комплекс свойств, проявляющихся в процессе противоправной деятельности личности, а также в ходе расследования.

Ориентируясь на предмет исследования в данной статье, возможно исходить из следующих диалектических положений: личностные свойства человека настолько взаимосвязаны и взаимообусловлены, что их абстрактное исследование неизбежно приведет к ошибочным результатам; одни и те же личностные свойства в той или иной мере проявляются в различных процессах деятельности человека, в том числе при совершении и расследовании преступлений.

Общеизвестно, что профилактическое воздействие на осужденных невозможно без обращения к их сознанию. И немаловажной составляющей на пути к успеху в этой области является образование осужденных, которое имеет большое антикриминогенное значение, поскольку напрямую связано с культурой человека, его интересами, планами, социальным статусом. Низкий общеобразовательный уровень нередко способствует формированию криминогенных установок, которые приводят к совершению противоправных деяний, определяет негативные процессы и потребности личности. По данным нашего исследования к моменту совершения преступления 6,8% осужденных имели начальное образование, 18,8% – неполное среднее, 42,2% – среднее образование. Данные показатели свидетельствуют о низком общеобразовательном уровне осужденных, повышение которого в рамках воспитательной работы требует значительного совершенствования.

Криминальные деяния, совершенные осужденным, являются довольно ярким отражением его личности. Различные виды преступлений по-разному характеризуют морально-психологический облик осужденного и степень его общественной опасности, а также отражают разного рода дефекты, свойственные личности преступника. Криминологический интерес представляет анализ исследований в области структуры преступлений, за которые отбывали наказание лица, совершившие побег из исправительных учреждений: кража – 40,1%; разбой – 11,6%; грабеж – 11,2%; убийство – 5,8%; причинение тяжкого вреда здоровью – 4,8%; изнасилование – 5,6%; хулиганство – 14,1%; прочие преступления – 7,0%.

Поскольку характер совершенного преступления не в полной мере раскрывает антиобщественную направленность личности, глубину и устойчивость ее криминализации, определенный интерес представля-

ют исследования прошлых судимостей лиц, совершивших побег из исправительных учреждений. К моменту совершения побега одну судимость имели 52,3% из общего числа обследованных осужденных, две судимости – 24,5%, три – 14,7%, четыре и более – 7,5%. Анализ данных показателей свидетельствует о характерности совершения побегов в значительно большей степени для рецидивистов, поэтому среднее число судимостей у лиц, совершивших побег, превышает аналогичные показатели среди остальных осужденных.

Также криминологически значимой для предупреждения побегов характеристикой является срок наказания, при учете которого можно наиболее грамотно распределить меры профилактического и воспитательного воздействия для достижения наилучшего результата. Так, по данным нашего исследования, среди осужденных к лишению свободы на срок от 2-х до 3-х лет, побег совершили 3,4%, от 3-х до 5-ти лет – 6,7%, от 5-ти до 8-ми лет – 27,1%, от 8-ми до 10-ти лет – 47,3%, свыше 10-ти лет – 15,5%. Из приведенных данных видно, что наибольшая побеговая активность характерна для осужденных к более продолжительным срокам лишения свободы (свыше 5-ти лет).

При исследовании личности осужденных следует обратить внимание и на вид режима исправительного учреждения, в котором отбывалось наказание до совершения побега. Так, 41,8% осужденных к лишению свободы до совершения побега отбывали наказание в исправительных колониях общего режима, 39,7% – в исправительных колониях строгого режима, 18,5% – в исправительных колониях особого режима.

Все перечисленные показатели, характеризующие личность осужденных, совершивших побег, не могут в отдельности свидетельствовать о вероятности совершения побега конкретным осужденным. Как правило, они все в той или иной степени влияют на криминогенное поведение, поэтому только комплексный подход при рассмотрении их взаимодействия и влияния на психическое состояние осужденных, связанное с возможностью совершения ими побега, может привести к наиболее полной и достоверной характеристике личности, что поможет в выборе индивидуальных мер профилактического и воспитательного воздействия, связанного с предупреждением побегов из исправительных учреждений.

Литература

1. *Ананина И.В., Жбанков В.А.* Еще раз о свойствах личности преступника // Уголовно-процессуальное законодательство в современных условиях: проблемы теории и практики: сб. статей. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 419–424.
2. *Ведерников Н.Т.* Личность обвиняемого и подсудимого (понятие, предмет и методика изучения). Томск, 1978. С. 9.
3. *Куринов Б.А.* Криминалистические и процессуальные аспекты расследования мошенничества: Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2007. С. 44–45.



4. *Нуждин А.А.* Расследование мошенничества, совершенного осужденными в учреждениях УИС с использованием средств сотовых систем подвижной связи: Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2013.

References

1. *Ananina I.V., Zhbakov V.A.* Again about the properties of the individual offender // Criminal-procedure legislation in modern context: challenges of theory and practice: collected articles. М.: Walters Kluver, 2010. P. 419–424.

2. *Vedernikov N.T.* The identity of the accused and the defendant (the concept, subject and methodology of the study). Tomsk, 1978. P. 9.

3. *Kurinov B.A.* Forensic and procedural aspects of the investigation of fraud: dis. ...cand. of leg. sciences. М., 2007. P. 44–45.

4. *Nuzhdin A.A.* The investigation into the fraud committed by convicts in prisons with the use of cellular mobile communication systems: dis. ...cand. of leg. sciences. М., 2013.

УДК 343.9
ББК 67.511

НЕТРАДИЦИОННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. РИТУАЛ КАК ОБЪЕКТ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

АННА АЛЕКСАНДРОВНА СЕМОЧКИНА,

*адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: aniutaart@mail.ru*

*Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право*

*Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации С.Я. Лебедев*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На протяжении всей истории человечества проблема насильственных проявлений личности отдельных индивидов является одной из самых востребованных и исследуемых в социальной, философской, психологической и криминологической литературе.

Рост агрессивных и насильственных тенденций в подростковой среде отображает одну из острейших проблем нашего общества, где за последние годы резко возросла молодежная преступность, особенно преступность несовершеннолетних. При этом не всегда подростки способны удовлетворить свои потребности обычными действиями, и это неудовлетворение вынуждены компенсировать, выходя за их грань, исполняя свой ритуал.

Автор рассматривает данный термин, а также определяет, какую роль ритуал выполняет для подростка при совершении преступления.

Ключевые слова: несовершеннолетний, преступление, ритуал, этические и нравственные критерии, скудный опыт социальной жизни, изъяны в духовном становлении подростка.

Annotation. Throughout human history, the problem is violent manifestations of the personality of individuals is one of the most popular and researched in the social, philosophical, psychological and criminological literature.

The growth of aggressive and violent tendencies among adolescents displays one of the most acute problems of our society, where in recent years has dramatically increased youth crime, especially crime youth. Not all adolescents are able to meet their own needs regular action, and this dissatisfaction forced to compensate, leaving behind their face, doing his ritual.

The author considers this term, and also defines the role that ritual performs for the adolescent when committing the crime.

Keywords: minor, crime, ritual, ethical and moral criteria, meager experience of social life, flaws in the spiritual formation of adolescents.



В последнее время трагедией нашего общества является то, что миллионы подростков оказались оторванными от целенаправленного процесса социализации. Многие родители, доведенные до отчаяния безработицей, нищетой и другими бедами, бросают своих детей на произвол судьбы. А они, в свою очередь, оказываются не нужными ни родителям, ни обществу. Пытаясь выжить и самоутвердиться за счет более слабых сверстников или даже взрослых людей, путем их утращения с помощью насилия, они организуют банды и совершают различного рода преступления.

Совершая насильственные преступления подростки зачастую оставляют такой элемент преступного поведения, как «визитная карточка». Это уникальное поведение преступника, происходящее вне его осознанных действий. Нередко воображение толкает несовершеннолетних преступников на насильственные злодеяния. Они постоянно думают об этом, фантазируют и рано или поздно возникает потребность в воплощении насильственных мыслей в реальность. Когда же, наконец, они совершают преступление, в каждом из них остается уникальная черта, или ритуал, основанный на этих фантазиях¹.

Что же означает термин ритуал и какую роль он выполняет для подростка при совершении преступления?

Для проникновения в глубинный смысл этого понятия, обратимся к этимологии. Такими исследованиями, например, занимались М. Элиаде², В.Н. Топоров³.

Слово «ритуал» буквально означает «то, что подчиняется порядку». Благодаря своей фундаментальности и сложности организации для всех человеческих обществ, от самых примитивных до высокоразвитых, ритуал становится универсальной формой, упорядочивающей социальное взаимодействие индивидов в целом.

Ритуалы существуют много веков; так же долго, как существует человечество. Исследование данного термина позволяет раскрыть сущность этого явления. Само слово ритуал пришло к нам из санскрита и означает «приводить в движение, двигаться». Современный научный термин «ритуал» происходит от латинского существительного *ritus*, что означает «обряд, служба», и образованного от него прилагательного *ritualis* – «обрядовый»⁴.

Изначально в основу ритуала был заложен ритм природы, а сам ритуал должен был приспособить ритм человеческой деятельности к ритму космоса. В силу изначального восприятия мира как хаоса миф и ритуал упорядочивали мир, давали средство объяснения его устройства и инструмент воздействия на него. А упорядочивая окружающий мир, человек, упорядочивал и собственное внутреннее пространство. С помощью ритуала человек мог постигать мистический опыт, ощущать себя уверенно и быть одним целым с природой⁵.

Анализ исторических и современных представлений о ритуале позволяет нам высказать собственное

мнение об этом термине. Ритуал – это исторически сложившаяся, передающаяся из поколения в поколение строго фиксированная последовательность действий, применяемых в определенное время и в конкретной ситуации.

Почему же в последнее время в обществе мы все чаще слышим про совершение так называемого «насилия, совершенного с применением ритуала»? И особую популярность такому виду преступления придают несовершеннолетние. Чем именно подобное насилие отличается от обычного?

Отметим, что насилие – это принуждение, подавление, способ общения между людьми, когда одна сторона агрессор, а другая – жертва. Под насилием следует понимать и агрессию. Ее, в основном, определяют как намеренное причинение вреда, сознательное насилие. Тогда ритуальное насилие, по нашему мнению, будет определяться как совокупность актов психического, физического, сексуального, морального насилия, совершаемых подростками регулярно в сочетании с символами, обрядами или (групповыми) действиями.

Таким образом, ритуал в совершении насилия сопровождается некой церемонией, состоящей из набора повторяющихся в определенной последовательности действий. Подросток, многократно и тщательно выполняющий ритуал в насильственных действиях, испытывает наслаждение от того, насколько точно ему удалось воспроизвести набор действий. И за это он получает одобрение своих товарищей, что подкрепляет его в осознании своих действий как правильных.

Совершение религиозных ритуалов невозможно без соблюдения определенных требований: используется особое место, имеющее какой-либо религиозный смысл; религиозные ритуалы совершаются часто в определенное время, которое может вычисляться по лунному или другому календарю; ритуальные действия совершаются, как правило, лицами, имеющими определенную степень посвящения, религиозный сан; в процессе религиозных ритуальных действий используются специально подготовленные для этого предметы, имеющие определенный символический смысл; религиозные ритуалы могут осуществляться с использованием определенного языка.

Итак, ритуальные действия (ритуал) и действия, совершенные в ритуальной форме, имеют различное значение. В том случае, когда наличествует лишь внешне выраженная форма ритуала и отсутствует его духовная составляющая, ритуала как такового нет, есть лишь его внешнее воспроизводство – псевдо ритуал. Примером тому может служить демонстрация в художественных кинофильмах каких-либо обрядовых действий: внешне ритуал воспроизводится в мельчайших подробностях, но совершается ли таинство? Ритуал ли это? Уверены, что нет и с нами согласны адепты всех култов.

Таким образом, действия, совершаемые в ритуальной форме, можно разделить на две группы: ритуалы и псевдо ритуалы.



При этом от группы преступлений, являющихся псевдо ритуалами, следует отличать преступные действия, направленные на маскировку, имитацию преступления под «ритуальное». Приведем пример.

В Дзержинске трое несовершеннолетних изнасиловали и убили 15-летнюю девочку. Ее привели в заброшенный сарай, насильно заставили выпить водки. Затем раздели и по очереди изнасиловали. Девочка плакала, просила отпустить ее домой. Тогда 16-летний А. предложил ее убить, чтобы «не сдала ментам». Могилу принялись рыть прямо в сарае на глазах перепуганной жертвы. Когда девочка попыталась убежать, на нее набросились сзади и стали наносить удары отверткой (экспертиза насчитала на теле убитой девушки более ста рваных ран). На ногах, руках и животе жертвы нарисовали сатанинские знаки, написали: «Сатана, приди!», «Дорога в ад», чтобы «сбить со следа», затем девочку, еще живую, закопали в землю. Подростки пытались отвести от себя подозрение, посмотревшись репортажей о сатанистах и готах по телевидению. Через два дня они перезахоронили труп в детском садике.

Сущность ритуального насилия заключается в жертвоприношениях; садомазохистских элементах, включая человеческую или животную жертву; глумлении над людьми; физических пытках, извращенных групповых оргиях, которые являются неотъемлемой частью какого-либо учения либо верования.

Если рассматривать «ритуал» при совершении насильственного преступления подростками с точки зрения психологии, то, соблюдая некий ритуал, несовершеннолетние просто соглашаются соблюдать четкие правила, предписанные близким их мировоззрению учением. Цель – получить нужные результаты. Само насилие дарит участникам специфическое чувство торжественности и выхода за пределы обыденной реальности, а потому расценивается скорее не как нечто ужасное, а как нечто необычное, ни на что не похожее.

Ритуал проходит три этапа: подготовку (места проведения, подготовку моральную и физическую); само насилие; завершение действия.

В связи со сказанным можно сделать следующий **вывод**: к насильственным преступлениям, совершаемым в ритуальной форме, относятся насильственные преступления, совершаемые исходя из мистических целей, верований и оккультных учений, представляющие определенный ритуал или внешне имеющие форму ритуала.

В ритуальной форме могут совершаться следующие насильственные преступления:

1) преступления против жизни и здоровья: убийство (ст. 105 УК РФ), умышленное причинение вреда здоровью различной степени тяжести (ст.ст. 111, 112, 115 УК РФ), побои (ст. 116 УК РФ), истязание (ст. 117 УК РФ);

2) преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности: изнасилование (ст. 131 УК РФ), насильственные действия сексуального характера (ст. 132 УК РФ);

3) преступления против здоровья населения и общественной нравственности: жестокое обращение с животными (ст. 245 УК РФ), надругательство над телами умерших и местами их захоронения, совершенное по мотиву религиозной ненависти или вражды, а также с применением насилия или угрозой его применения (п. «б», «в» ч. 2 ст. 244 УК РФ).

Можно согласиться с мнением И.В. Вачкова, сравнивающего ритуал с чертами драматического действия, которые почти не допускают отклонения от установленного порядка, совершаются под строгим контролем за соблюдением правил взаимодействия участников, что дает им наиболее сильное психотерапевтическое воздействие⁶.

Ритуальное насилие предписывает не только действия, но и переживания, т.е. на психическом уровне назначение ритуала при совершении насильственных действий – ввести эмоции в заданное русло, воспроизвести эмоциональный подъем.

«Ритуал» с применением насилия, по нашему мнению, сопровождается трансом – легким или более глубоким. Символы, образы, появляющиеся в подсознании подростка можно визуализировать, и это приводит в некий психологический процесс, который, в свою очередь, влияет на поведение несовершеннолетнего в реальности. А это будет являться эффективным средством изменения жизни.

«Ритуал» с применением насильственных действий – это фантазия, вымысел, но при рассмотрении вымышленных образов у подростка проявляется психическая энергия, он направляет ее на нужный ему результат через причинение боли другому человеку.

Насилие с применением ритуальных действий может быть проведено как группой несовершеннолетних, так и одним человеком. Оно может проводиться как в произвольном месте или местах, специально для него организованных, но может быть и публичным, приватным или совершаться с привлечением особых лиц.

Цели ритуальных действий различны, в зависимости от них ритуалы могут быть следующими:

1) совершение жертвоприношения, в том числе человеческого;

2) совершение убийства, представляющего собой ритуал мести (может совершаться в том числе и по мотиву религиозной ненависти);

3) совершение насильственного преступления как части обряда посвящения в члены секты;

4) совершение насильственного преступления с целью получения органов и тканей живых существ;

5) совершение насильственного преступления для приобретения каких-либо магических способностей;

6) совершение насильственного преступления в целях вызывания духов и демонов;

7) совершение насильственного преступления в целях гадания (обычно умерщвляется животное);

8) совершение акта экзарцизма, т.е. процедуры изгнания бесов и других сверхъестественных существ из «одержимого» с помощью молитв, обрядов определен-



ной религии⁷, в результате чего потерпевшему может причиниться физический вред, вплоть до смерти.

Подростки, участвующие в насильственных ритуальных действиях, могут иметь следующие побудительные мотивы: удовлетворение своих духовных и эмоциональных потребностей, демонстрация уважения или подчинения, подтверждение принятия в члены группы, достижение общественного согласия, получение удовольствия от ритуала так такового.

Вместе с тем, на участие в ритуальных насильственных преступлениях толкает, как это ни парадоксально, острое переживание собственной индивидуальности, вплоть до избранности, выражаемое следующим: «Я не такой, как все, я принадлежу к особой касте, мне можно все, вплоть до причинения боли и лишения жизни другого живого существа».

Как нам представляется, в современной реальности использование насилия при ритуальных действиях становится почитаемым среди подростков. Человеческие жертвоприношения, пытки, издевательства стали для многих несовершеннолетних смыслом жизни. Ри-

туальное насилие выступает как форма саморазрушения молодого поколения. Если не реагировать на это, не пытаться бороться с этим явлением, то наше общество рискует стать свидетелем волны все более чудовищных ритуальных преступлений.

¹ Дуглас Д. Исследование места происхождения насильственных преступлений. Федеральное бюро расследований. 1992.

² Элиаде М. Священное и мирское. М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 86.

³ Топоров В.Н. Миф. Ритуал. Символ. Образ исследования в области мифопоэтического. М.: Прогресс Культура. 1995. С. 218.

⁴ Емельянов В.В. Ритуал в Древней Месопотамии. СПб: Азбука-классика; Петербургское востоковедение, 2003. С. 13–14.

⁵ Карнацкая Л.А., Петренко В.Ф. Ритуал как укоренность бытия. ХьюВей, 2005.

⁶ Вачков И.В. Основы технологии группового тренинга. М.: Ось-89, 1999.

⁷ Махов А.Е. HOSTIS ANTIQUUS: Категории и образы средневековой христианской демонологии. Опыт словаря. М.: Intrada, 2006. С. 367–374.

УДК 343.53
ББК 67.308

ПОНЯТИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ НА ПОТРЕБИТЕЛЬСКОМ РЫНКЕ, И ИХ МЕСТО СРЕДИ ДРУГИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

СУЛЕЙМАН МАГОМЕДОВИЧ СУЛЕЙМАНОВ,

соискатель кафедры уголовного права и криминологии

Дагестанского государственного университета, кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;

уголовно-исполнительное право

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор А.А. Магомедов

Рецензент: доктор юридических наук, профессор С.Ф. Мазур

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Правоприменительная практика по противодействию преступлениям в сфере экономики (и других, тесно связанных с экономическими интересами преступлений) в определенной мере противоречива. В этой связи автор дал определение понятию преступлений, совершаемых на потребительском рынке; определил их место среди других преступлений в сфере экономики.

Ключевые слова: преступления в сфере экономики, преступления на потребительском рынке, понятия преступления, объект преступления, совершенствование деятельности полиции на потребительском рынке.

Annotation. Law-enforcement practice of countermeasures to crimes in the economic sphere (and other, closely related to the economic interests crimes) to a certain extent contradictory. In this regard, the author gave a definition of the concept of crimes committed on the consumer market and brought in his study their place among the other crimes in the economic sphere.

Keywords: crimes in the sphere of economy, crimes on the consumer market, concepts of crime, object of crime, improvement of police activity in the consumer market.



Значительная часть экономических преступлений совершается на потребительском рынке. Поэтому нам следует определиться как с самим понятием преступлений, совершаемых на потребительском рынке, так и с разновидностями преступлений, которые отнесены правоохранительной практикой к преступлениям анализируемого вида (совершаемым на потребительском рынке), с их местом среди других преступлений экономической направленности, а также преступлений в сфере экономики и, в частности, преступлений в сфере экономической деятельности.

Множество формулировок понятия экономических преступлений вызвано, по мнению ученых, невозможностью абсолютного их совпадения с уголовно-правовой и криминологической классификаций, поскольку криминологический подход к анализу экономической преступности лишь относительно ограничен рамками действующего уголовного законодательства¹.

В.Д. Ларичев считает, что в криминологическом плане для таких категорий, как преступления в сфере экономики, экономической деятельности, экономической направленности и экономические преступления можно использовать идентичные названия. Однако, термин «преступления экономической направленности» он считает наиболее удачным².

Рассмотрим понятие преступлений, совершаемых на потребительском рынке, и их место среди других преступлений экономической направленности.

Родовым объектом преступлений, предусмотренных законодателем в гл. 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности», является система охраняемых государством общественных отношений, складывающихся в сфере экономической деятельности в обществе, ориентированном на развитие рыночной экономики. Общественные отношения как объект уголовно-правовой охраны представляют собой определенные связи между людьми (субъектами отношений), складывающиеся в процессе их совместной материальной и духовной деятельности на основе определенного способа производства и специфики, проявляющейся на каждой ступени естественно-исторического развития общества. Таким образом, общественные отношения всегда нужно рассматривать как определенный результат социальной деятельности³.

Подобный подход определяет употребление в УК РФ терминов «преступления в сфере экономики» (разд. VIII) и «преступления в сфере экономической деятельности» (гл. 22) при обозначении соответствующих групп преступлений. Особенностью последних является то, что их совершение связано с осуществлением той или иной деятельности в сфере производства товаров и услуг, в которой важную роль играют имущественные отношения, основанные на праве собственности. Благодаря имущественным отношениям, собственность вовлечена в экономику, участвует в ней, что, в конечном итоге, приводит к воспроизводству и приумножению материальных благ и ценностей. В данном утверждении мы исходим из того, что совер-

шенное понятие экономической системы включает в себя совокупность общественных процессов, происходящих на основе действующих в обществе имущественных отношений и организационных форм. Основными элементами экономической системы являются: социально-экономические отношения, базисующиеся на сложившихся в обществе формах собственности на ресурсы и результаты хозяйственной деятельности; организационные формы хозяйственной деятельности; конкретные экономические связи между хозяйствующими субъектами⁴.

Поэтому П.С. Яни, рассматривая преступления, совершаемые в сфере хозяйственной или экономической деятельности, определяет их как «предпринимательские преступления»⁵.

Предпринимательская деятельность, согласно российскому гражданскому законодательству, представляет собой коммерческую деятельность, осуществляемую в целях систематического извлечения прибыли (ст.ст. 2, 50 ГК РФ). Она функционирует в рамках определенных имущественных отношений по владению, пользованию и распоряжению собственностью, которая является основным средством обеспечения производства товаров, работ и услуг, адресованных широкому кругу потребителей. Здесь собственность выступает и как предусмотренное законом право и возможность обладать и распоряжаться ею, и как экономическая категория, непосредственно используемая в сфере производства материальных благ или в сфере экономики.

Изложенное указывает на более узкую сферу имущественных отношений, основанных на праве собственности. Через эти отношения собственность участвует в процессе потребления самой себя, конечным итогом которого является воспроизводство и приумножение. В экономической теории не существует четкого разграничения между предпринимательской и иной экономической деятельностью. До настоящего времени в науке не сформулированы четкие разделительные признаки, критерии, принципы и т.д., которые позволили бы рассматривать каждое из этих понятий самостоятельно.

Все перечисленные экономические дефиниции с точки зрения правового содержания А.В. Агафонов сводит к экономическим отношениям между продавцом и покупателем (потребителем)⁶, в которых проявляются производственные отношения способа общественного производства, где экономические отношения есть совокупность общественных отношений по поводу производства, распределения и потребления материальных благ⁷.

Отсюда субъектами отношений на потребительском рынке А.В. Агафонов признает только потребителей и продавцов (подпадающих под Закон России «О защите прав потребителей»), а потребительский рынок как уголовно-правовую категорию определяет в качестве охраняемых уголовным законом определенных производственных отношений данного спо-



соба общественного производства между продавцом и потребителем (покупателем), которым в результате преступления причиняется или может быть причинен существенный вред⁸.

Исходя из посылки отнесения к субъектам преступлений на потребительском рынке только потребителей и продавцов, А.В. Агафонов и Д.К. Чирков⁹ предлагают к преступлениям, совершаемым на потребительском рынке, относить только десять их видов, предусмотренных гл. 22 УК РФ (ст.ст. 171-1, 178-180, 186-188, 191, 200) и, в порядке исключения, – преступление, предусмотренное ст. 238 УК РФ.

Разделяя мнение А.В. Агафонова об отнесении к преступлениям, совершаемым на потребительском рынке, деяний, совершенных в сфере розничной торговли и грубо нарушающих права потребителей, трудно согласиться со значительным сужением числа субъектов данной группы преступлений путем исключения из них изготовителей товаров и исполнителей работ или услуг, предназначенных непосредственно для предоставления потребителям, а также импортеров и уполномоченных изготовителями (продавцами) индивидуальных предпринимателей и организации.

Думается, что следование этой позиции может привести к необоснованному сокращению объектов уголовно-правовой защиты и цель, поставленная руководством МВД России при формулировании анализируемой группы преступлений (соответственно и при определении задач специализированных подразделений органов внутренних дел, направленных на противодействие этим преступлениям), не будет достигнута.

Соглашаясь с позицией А.В. Агафонова о необходимости включения в состав преступлений, совершаемых на потребительском рынке, деяний, предусмотренных нормой об ответственности за производство, хранение, перевозку либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности (ст. 238 УК РФ), последовательным было бы отнесение к этому виду преступлений, существенно нарушающих права потребителей, также нарушение санитарно-эпидемиологических правил (ст. 236 УК РФ) и сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей (ст. 237 УК РФ).

По вопросу отнесения преступлений к числу совершаемых на потребительском рынке существует широкий разброс мнений: называют от двух (предусмотренных ст.ст. 181 и 200 УК РФ)¹⁰ до шестнадцати составов преступлений (установленных приказом МВД России от 3 марта 2002 г. № 199 «О дальнейшем совершенствовании деятельности милиции общественной безопасности по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка»). Так, С.Н. Борзенков и В.С. Комиссаров относят к преступлениям, совершаемым на потребительском рынке, преступления, предусмотренные ст.ст. 178–184 и 200 УК РФ¹¹.

Впервые термин «потребительский рынок» был использован российским правоприменителем в тексте

приказа МВД России от 23 августа 1993 г. № 391 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ в связи с упорядочением ответственности за незаконную торговлю»¹². Названный приказ вычленил из общей массы уголовно наказуемых деяний одиннадцать составов преступлений, которые были сгруппированы под обобщающим названием «Преступления в сфере потребительского рынка». К ним были отнесены, в частности, преступления, предусмотренные ст. 154-3 (незаконное повышение или поддержание цен), ст. 156 (обман покупателей и заказчиков), ст. 156-6 (нарушение государственной дисциплины цен), ст. 157 (выпуск или продажа товаров, оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности), ст. 162-4 (незаконное предпринимательство) и ст. 162-5 УК РСФСР (незаконное предпринимательство в сфере торговли).

Министерство внутренних дел РФ своим приказом разделило эти составы по подследственности следующим образом: подразделения милиции общественной безопасности обязаны были выявлять и производить первоначальные следственные действия по составам преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 156, ч. 1 ст. 156-5, ст. 162-4 УК РСФСР. Остальные были отданы в подследственность подразделений криминальной милиции.

Для этой цели были созданы в системе территориальных органов внутренних дел соответствующие отделы (отделения, группы), а в подразделениях милиции общественной безопасности вопросами правовой борьбы с указанными преступлениями было поручено заниматься отделам (отделениям, группам) по исполнению административного законодательства России.

Указанные преступления, по мнению законодателя, могли совершаться только в сфере социально-экономических отношений.

В связи с изменением социально-экономической обстановки к середине 90-х гг. XX в. и принятием УК РФ (1996 г.), приказом МВД России от 22 июня 1999 г. № 456 «О мерах по совершенствованию деятельности милиции общественной безопасности по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка товаров и услуг» к преступлениям, совершаемым в сфере потребительского рынка было отнесено пять составов преступлений, а именно, предусмотренных: ст. 171 (незаконное предпринимательство), ст. 173 (лжепредпринимательство), ст. 181 (нарушение правил изготовления и использования государственных пробирных клейм), ст. 182 (заведомо ложная реклама) и ст. 200 УК РФ (обман потребителей).

Проведя анализ предложенной МВД России систематизации указанных составов преступлений можно прийти к выводу, что их объединяет только экономическая деятельность лиц, их совершающих.

В целях совершенствования деятельности, прежде всего специализированных подразделений милиции общественной безопасности, вышеназванным приказом МВД РФ от 22 июня 1999 г. № 456 «О мерах



по совершенствованию деятельности милиции общественной безопасности по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка товаров и услуг» во всех горрайорганах внутренних дел отделы (отделения, группы) по организационно-методическому и контрольному обеспечению исполнения административного законодательства Российской Федерации УВД (ОВД) были преобразованы в отделы (отделения) по организации борьбы с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению российского законодательства. Так, например, в ГУВД по Московской области было создано Управление милиции по борьбе с преступлениями и правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства (УМБПСР и ИАЗ).

Приказом МВД России от 3 марта 2002 г. № 199 «О дальнейшем совершенствовании деятельности милиции общественной безопасности по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка», количество видов преступлений, отнесенных к преступлениям в сфере потребительского рынка, было расширено до шестнадцати. К ним теперь стали относиться преступления, предусмотренные: ч. 1 ст. 158 (кража без отягчающих обстоятельств), ч. 1 ст. 159 (мошенничество без отягчающих обстоятельств), ч. 1 ст. 160 (присвоение или растрата без отягчающих обстоятельств), ч. 1 ст. 163 (вымогательство без отягчающих обстоятельств), ч. 1–2 ст. 165 (причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием без особо квалифицирующих обстоятельств), ч. 1 ст. 167 (умышленное уничтожение или повреждение имущества без отягчающих обстоятельств), ст. 168 (уничтожение или повреждение имущества по неосторожности), ч. 1 ст. 171 (незаконное предпринимательство без отягчающих обстоятельств), ч. 1–2 ст. 175 (приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем, без особо квалифицирующих обстоятельств), ст. 177 (злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности), ст. 180 (незаконное использование товарного знака), ст. 194 (уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица), ч. 1 ст. 198 (уклонение физического лица от уплаты налога или страхового взноса в государственные внебюджетные фонды без отягчающих обстоятельств), ст. 200 (обман потребителей), ст. 236 (нарушение санитарно-эпидемиологических правил), ст. 237 (сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей), ст. 238 (производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности), ст. 256 (незаконная добыча водных животных и растений), ст. 258 (незаконная охота), ст. 260 (незаконная порубка деревьев и кустарников), ст. 312 (незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации), ст. 315 (неисполнение приговора суда, решения суда или ино-

го судебного акта) и ст. 325 УК РФ (похищение или повреждение документов, штампов, печатей либо похищение марок акцизного сбора, специальных марок или знаков соответствия).

Следует отметить, что в данных уголовной статистики МВД России за 2006 и 2007 г. вышеназванный список преступлений, совершаемых на потребительском рынке, существенно расширен – до 27 видов преступлений в 2006 г. (предусмотренных ст. ст. 146, 158–160, 165, 169, 171, 173–175, 177, 178, 179, 181, 185-1, 188, 196–199, 199-2, 204, 238, 290, 291 УК РФ), и до 25 видов в 2007 г. соответственно (предусмотренных ст. ст. 146, 158–160, 165, 169, 171, 174–175, 177, 178, 179, 181, 185-1, 188, 197–199, 199-2, 204, 238, 290, 291 УК РФ).

Оценивая этот перечень, отметим, что, по нашему мнению, совершенно прав А.В. Агафонов, предложивший исключить из числа преступлений данного вида все те, которые отнесены в настоящее время к преступлениям в сфере потребительского рынка, но в действительности таковыми не являются, поскольку совершаются не в сфере экономической деятельности, а посягают на другие видовые объекты преступления – собственность, здоровье населения, экологию, правосудие и порядок управления (кроме преступлений, предусмотренных ст. 238 УК РФ, где, действительно, дополнительным объектом преступления выступают экономические права и свободы потребителя¹³). Правда, остается непонятным мотив отнесения им к преступлениям, совершаемым на потребительском рынке, контрабанды – она непосредственно эту сферу не затрагивает, а традиционно относится к преступлениям против установленного порядка внешнеэкономической деятельности (таможенным преступлениям)¹⁴.

Нормы УК РФ, предусмотренные ст. ст. 182 (заведомо ложная реклама) и 200 (обман потребителей), утратили силу с 16 декабря 2003 г.¹⁵

Если для борьбы со злоупотреблениями с рекламой законодатель справедливо полагает достаточным наличия комплекса гражданско-правовых и административно-правовых средств воздействия на нарушителей, то для противодействия обману потребителей они нам представляются недостаточными (хотя, безусловно, в борьбе с этим самым распространенным видом посягательств на права потребителей должны преобладать частно-правовые, а не публично-правовые меры противодействия. В условиях отсутствия уголовно-правового запрета обмана потребителей, его частичную замену могли бы составить нормы о мошенничестве и причинении имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием.

Основные признаки преступлений, совершаемых на потребительском рынке, во многом совпадают с основными признаками преступлений в сфере экономической деятельности: деятельности, осуществляемой в сфере предпринимательства (бизнеса), связанной с производством, обменом, распределением и потре-



блением материальных благ и услуг; они направлены на получение экономического результата (через удовлетворение корыстного интереса) и причиняют преступный вред охраняемым законом экономическим интересам граждан, хозяйствующих субъектов и государства; совершаются, как правило, лицами, непосредственно осуществляющими предпринимательскую деятельность и включенными в систему экономических отношений, на которую они посягают, субъектами, непосредственно организующими экономические процессы; носят умышленный и, как правило, корыстный характер, преследуя цель незаконного обогащения. Основными же их отличиями являются различные (иногда) объекты преступных посягательств и то, что часть преступлений на потребительском рынке совершают сами потребители.

Таким образом, анализируя весь изложенный выше материал, мы полагаем, что к преступлениям, совершаемым на потребительском рынке, в настоящее время следует отнести деяния, предусмотренные четырнадцатью действующими нормами УК РФ:

- ст. 159 (мошенничество);
- ст. 159-1 (мошенничество в сфере кредитования);
- ст. 159-3 (мошенничество с использованием платежных карт);
- ст. 159-4 (мошенничество в сфере предпринимательской деятельности);
- ст. 159-5 (мошенничество в сфере страхования);
- ст. 159-6 (мошенничество в сфере компьютерной информации)¹⁶;
- ст. 165 (причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием);
- ст. 171 (незаконное предпринимательство);
- ст. 171-1 (производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт немаркированных товаров и продукции);
- ст. 178 (недопущение, ограничение или устранение конкуренции);
- ст. 180 (незаконное использование товарного знака);
- ст. 236 (нарушение санитарно-эпидемиологических правил);
- ст. 237 (сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей);
- ст. 238 (производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности)¹⁷.

Субъектами данных преступлений должны признаваться, по нашему мнению, только названные в Законе России «О защите прав потребителей» лица – изготовители, исполнители, продавцы, импортеры, уполномоченные изготовителем (продавцом) организации и индивидуальные предприниматели, а также потребители, нарушающие диспозиции вышеуказанных уголовно-правовых норм.

Следовательно, к преступлениям, совершаемым на потребительском рынке, можно отнести преступления, направленные против интересов граждан, имеющих намерение заказать или приобрести либо заказывающих, приобретающих или использующих товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, лицами, названными в Законе России «О защите прав потребителей», изготавливающими (реализующими) товары (работы, услуги) по возмездным договорам, а также преступления самих потребителей, направленные на нормальную жизнедеятельность потребительского рынка (мошенничество либо причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием).

Преступления, совершаемые на потребительском рынке, являются преступлениями экономической направленности (так их называют ведомственные нормативные правовые акты, уголовная статистика и правоохранительная практика). Они являются частью (обусловленной объективной стороной совершаемых преступлений) и тесно взаимосвязаны с другими преступлениями в сфере экономики (против собственности, в сфере экономической деятельности и против интересов коммерческих и иных организаций), преступлениями против конституционных прав и свобод человека и гражданина, преступлениями против здоровья населения, а также коррупционными преступлениями.

Расхождение между классификацией преступлений, закрепленной в Уголовном законе и в ведомственном законодательстве, направленном на упорядочение компетенции правоохранительных структур и улучшение статистической отчетности, во многом носит объективный характер, вызванной особенностями правоприменительной (и, в первую очередь, правоохранительной) деятельности. Однако, приоритет в классификации преступлений остается, безусловно, за Уголовным законом и одной из задач как законодателей, так и правоприменителей, должно являться упорядочение такой классификации в целях совершенствования противодействия преступности. Говоря же конкретно о так называемых преступлениях экономической направленности хотелось бы либо вообще исключить из применения данную криминологическую категорию, либо, по крайней мере, сформулировать понятие данного вида преступлений в полном соответствии с доктриной Уголовного закона – что совсем не исключает необходимости дальнейшего совершенствования действующего уголовного законодательства.

¹ См.: Ривман Д.В. О некоторых аспектах виктимологии экономической преступности //Право. Бизнес и население: Материалы всерос. науч.-практ. конф.: в 3 ч. Ч. 1. Бизнес и население: правовые аспекты. Н. Новгород, 2000. С. 54.

² Ларичев В.Д. Теоретические основы предупреждения преступлений в сфере экономики. М., 2010. С. 22; Он же. Преступность экономической направленности. М., 2011. С. 28.



- ³ Тацый В.Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве. Харьков, 1988. С. 16.
- ⁴ См.: *Большакова И.И.* Экономика. М., 1994. С. 7.
- ⁵ См.: *Яни П.С.* Экономическая и коррупционная преступность // Уголовное право. 1997. № 4. С. 109.
- ⁶ *Агафонов А.В.* Понятие «потребительский рынок» в России // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 1. С. 358–359.
- ⁷ *Мазур С.Ф.* Уголовно-правовая охрана экономической деятельности: Монография. М., 1998. С. 28.
- ⁸ См.: *Агафонов А.В.* Указ.соч. С. 359.
- ⁹ *Агафонов А.В., Чирков Д.К.* Об уголовно-правовых аспектах в содержании понятия «потребительский рынок» / Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты практики обеспечения // Вестник Нижегородской академии МВД России. Н. Новгород, 2003. № 3. С. 179.
- ¹⁰ См.: *Волженкин Б.В.* Экономические преступления. СПб., 1999. С. 58; *Клепичский И.А.* Система хозяйственных преступлений. М., 2005. С. 119, 498–501.
- ¹¹ См.: Курс уголовного права. Т. 4. Особенная часть / Под ред. С.Н. Борзенкова и В.С. Комиссарова. М., 2002. С. 12.
- ¹² Российская газета. 1993. 17 июля.
- ¹³ См.: *Агафонов А.В.* Указ.соч. С. 357–359.
- ¹⁴ См., например, Российское уголовное право: Курс лекций в V11 томах / Под ред. А.И. Коробеева. Т. 1V. Преступления в сфере экономики. Владивосток, 2000. С. 330-347.
- ¹⁵ О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.
- ¹⁶ Ст.ст. 159-1 – 159-6 включены в УК РФ Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
- ¹⁷ Причем, в анализируемом приказе МВД РФ № 199 от 3 марта 2002 г. деяния, предусмотренные ст. ст. 171-1 и 178 УК РФ, к преступлениям, совершаемым на потребительском рынке, не относились (автор).

УДК 343.2/7
ББК 67.308

ПСИХИЧЕСКОЕ РАССТРОЙСТВО И ЗАБОЛЕВАНИЕ НАРКОМАНИЕЙ ЛИБО ТОКСИКОМАНИЕЙ КАК ПРИЗНАКИ ТЯЖКОГО ВРЕДА ЗДОРОВЬЮ ПО УГОЛОВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

ИГОРЬ АЛЕКСАНДРОВИЧ ШАМАТУЛЬСКИЙ,

адъюнкт кафедры уголовного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.08 – уголовное право и криминология;

уголовно-исполнительное право

E-mail: shamatulsky@bk.ru

Научный руководитель и рецензент:

Заслуженный деятель науки Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор Л.Д. Гаухман

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются такие признаки тяжкого вреда здоровью как психическое расстройство и заболевание наркоманией либо токсикоманией. Проводится сравнительно-правовой анализ указанных признаков, опираясь на уголовное законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь, а также на Правила определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2007 г. № 522, и на Правила судебно-медицинской экспертизы характера и степени тяжести телесных повреждений в Республике Беларусь, утвержденные приказом Белорусской государственной службы судебно-медицинской экспертизы от 1 июля 1999 г. № 38-с. Обосновывается необходимость внесения некоторых изменений в Уголовный кодекс Республики Беларусь.

Ключевые слова: психическое расстройство, наркомания, токсикомания, душевная болезнь, тяжкий вред здоровью, уголовная ответственность.



Annotation. Examined such signs of grievous bodily harm as a mental disorder and drug addiction or substance abuse. Conducted a comparative legal analysis of these features through the criminal law of the Russian Federation and the Republic of Belarus, as well as the rules for determining the severity of harm to human health, approved by Resolution of the Government of the Russian Federation of 17 August 2007 № 522, and judicial rules medical examination nature and severity of injuries in the Republic of Belarus, approved by order of the Belarusian public service forensics from 1 July 1999, № 38-c. The necessity of making some changes to the Criminal Code of the Republic of Belarus.

Keywords: mental illness, drug addiction, substance abuse, mental illness, serious bodily injury, the criminal liability.

Понятие «психическое расстройство» не уточняется в действующем уголовном законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь. Правила определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека (далее – Правила Российской Федерации 2007 г.) ограничиваются указанием, что при определении степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, повлекшего за собой психическое расстройство и (или) заболевание наркоманией либо токсикоманией, судебно-медицинская экспертиза проводится комиссией экспертов с участием врача-психиатра и (или) врача-нарколога либо врача-токсиколога [1]. В Правилах судебно-медицинской экспертизы характера и степени тяжести телесных повреждений в Республике Беларусь (далее – Правила Республики Беларусь 1999 г.) и вовсе используется термин «душевная болезнь» [2].

Душевная (психическая) болезнь – заболевание, проявляющееся в нарушении нормальной психической деятельности, которое существенно влияет на способность лица правильно воспринимать окружающую действительность и контролировать свое поведение. Оно выражается в расстройстве восприятия, мышления, памяти, эмоций, внимания, воли, влечений и поведения [16, с. 94].

В юридической литературе встречались разные точки зрения по поводу душевной болезни: ее излечимости, стойкости, «серьезности». А.С. Никифоров указывал, что к тяжкому телесному повреждению должны быть отнесены любые виды хронического или острого серьезного душевного заболевания и, кроме того, случаи менее серьезного, даже незначительного, но излечимого душевного заболевания [11, с. 31]. По мнению Н.И. Загородникова любое душевное заболевание, в том числе и излечимое, следует считать признаком тяжкого телесного повреждения [6, с. 49]. М.Д. Шаргородский указывал, что душевная болезнь должна быть обязательно серьезной [14, с. 329–330].

Т.Г. Терещенко справедливо замечает, что «сам термин «душевная болезнь», используемый в Правилах 1999 г. архаичен. Безусловно, он подлежит замене современным психиатрическим понятием» [13, с. 46]. В МКБ-10 используется термин «расстройство», поскольку термины «болезнь» и «заболевание» вызывают при их использовании еще большие сложности. «Расстройство» не является точным термином, но здесь под ним подразумевается клинически определенная группа симптомов или поведенческих признаков, которые в большинстве случаев причиняют

страдание и препятствуют личностному функционированию [10, с. 8].

Вместе с тем, необходимо отметить, что понятие «психическое расстройство» в психиатрии является очень объемным по своему содержанию и, по сути, охватывает практически всю известную психическую патологию [12, с. 131], в том числе острые (временные) психические расстройства, продолжительность которых может соответствовать признаку длительного (вред средней тяжести) или кратковременного (легкий вред) расстройства здоровья [7, с. 29–30].

Некоторые авторы предлагают использовать термин «тяжелое психическое расстройство», сопровождающееся наиболее глубокими поражениями психики [15, с. 26–30; 13, с. 46; 4, с. 74–77; 9, с. 380–384]. На наш взгляд, нет смысла загромождать диспозицию рассматриваемой статьи введением слова «тяжелое», а необходимо использовать термин «психическое расстройство». В связи с этим мы предлагаем заменить слова «душевная болезнь» в Правилах Республики Беларусь 1999 г. и «психическое расстройство (заболевание)» в Уголовном кодексе Республики Беларусь (далее – УК РБ) на «психическое расстройство» для устранения пробелов и несоответствия в уголовном законодательстве и в правоприменительной деятельности. Но на законодательном уровне в Российской Федерации и Республике Беларусь должен быть разработан специальный перечень психических расстройств, которые заведомо относятся к тяжкому вреду здоровью.

Психические расстройства, не вошедшие в указанный перечень, могут быть квалифицированы, например, по длительности расстройства здоровья, стойкой утрате общей трудоспособности, что не ограничит права потерпевших на возмещение вреда здоровью от менее выраженных психических нарушений.

Для квалификации умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, влекущего расстройство психики, необходимо исключить расстройства, не находящиеся в причинной связи с примененным насилием. Если в результате внешнего воздействия происходит обострение уже имевшегося психического расстройства, обусловленного иными факторами, то квалификация вреда здоровью должна быть проведена в зависимости от длительности утраты трудоспособности [5, с. 467–474].

Необходимо отметить, что тяжкий вред здоровью, повлекший психическое расстройство, является частым явлением при травмах черепа, при проникающих ранениях, закрытых трещинах и переломах черепа.



Однако, на практике причиненный вред квалифицируется как опасный для жизни, повлекший за собой психическое расстройство. Приведем пример.

Между С. и К. возникла ссора, в ходе которой С. нанес К. два удара руками по голове, от которых К. упал на пол и потерял сознание. После этого С. продолжил наносить множественные удары лежащему на полу К., в том числе с использованием предметов мебели, а именно: он трижды уронил шкаф на тело последнего, нанося им удары в область головы, после этого он дважды ударил стулом по телу, потом нанес удар стеклянной бутылкой по голове, а также неоднократно ударил К. ногами по телу и конечностям.

В результате нанесенных ударов С. причинил К. закрытую черепно-мозговую травму головы: ушиб головного мозга тяжелой степени со сдавлением правого полушария головного мозга острой субдуральной гематомой (кровоизлиянием под твердой мозговой оболочкой) с дислокацией вещества головного мозга, осложнившуюся развитием травматической болезни головного мозга с психоорганическим синдромом. По своему характеру эта травма опасна для жизни, оценивается как причинившая тяжкий вред здоровью К., а также у К. обнаружено органическое эмоционально лабильное расстройство с явлениями ретроантероградной амнезии (запамятование событий до, после и в момент получения травмы). Между полученной травмой и наступившими последствиями, в виде обнаруженного психического расстройства (органическое эмоционально лабильное расстройство и явления ретроантероградной амнезии) имеется прямая причинно-следственная связь [3].

Действия С. суд квалифицировал по ч. 1 ст. 111 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), как умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, опасного для жизни человека, повлекшее за собой психическое расстройство.

Среди изученных нами материалов уголовных дел случаи признания вреда тяжким только по признаку наступления психического расстройства не встречались. Однако, это не уменьшает общественной опасности причинения психического расстройства как одного из признаков тяжкого вреда здоровью.

Такой признак тяжкого вреда здоровью, как заболевание наркоманией либо токсикоманией не нашел своего закрепления в УК РБ. Правила Республики Беларусь 1999 г. также умалчивают об указанном признаке. Вместе с тем, введение этого признака в ст. 111 УК РФ, на наш взгляд, является правильным решением. Повышенная общественная опасность данного признака заключается в том, что на сегодняшний день тысячи молодых людей допускают употребление наркотических и токсических веществ. Поэтому возникает необходимость не только пресекать факты такого употребления, но также выявлять и привлекать к ответственности тех лиц, которые являются истинными виновниками распространения этого зла.

Наркомания – общее название болезней, проявля-

ющихся во влечении к постоянному приему наркотических веществ вследствие стойкой психической и физической зависимости от них с развитием абстиненции при прекращении их приема.

Токсикомания – общее название болезней, проявляющихся во влечении к постоянному приему токсичных веществ и развитию в связи с этим хронических интоксикаций [8, с. 46].

Заболевание наркоманией либо токсикоманией должно находиться в причинно-следственной связи с причиненным вредом здоровью, т.е. быть его последствием.

Особенностью данных видов патологии является их формирование в результате регулярного приема наркотических и токсических веществ. Поэтому определение степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, повлекшего за собой заболевание наркоманией либо токсикоманией, проводится комиссией экспертов с обязательным участием врача – психиатра-нарколога, а при необходимости – врача-токсиколога.

Под наркотиком понимают вещество, соответствующее следующим критериям:

1) это вещество оказывает специфическое действие (седативное, стимулирующее, галлюциногенное и т.д.) на центральную нервную систему, что является причиной его немедицинского потребления (медицинский критерий);

2) немедицинское потребление вещества имеет большие масштабы и последствия этого приобретают социальную значимость (социальный критерий);

3) вещество в установленном законом порядке признано наркотическим и включено Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации (либо, соответственно, Министерством здравоохранения Республики Беларусь) в Перечень наркотических средств (юридический критерий) [8, с. 49–50].

Если употребляемое вещество в этот Перечень не внесено, то оно называется токсическим. Токсические психоактивные вещества обладают всеми психотропными свойствами наркотиков, имеют общие с наркотиками закономерности формирования зависимости.

Для привлечения к уголовной ответственности за причинение тяжкого вреда здоровью по рассматриваемому признаку необходимо установить, что данное последствие явилось результатом применения к потерпевшему физического (например, инъекции наркотического раствора в вену) или психического (например, навязчивые рассказы о наслаждениях, испытываемых при приеме наркотических или токсических веществ) насилия, а не следствием иных причин.

В ходе изучения уголовных дел нами не было выявлено ни одного факта привлечения к уголовной ответственности за умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшего за собой заболевание наркоманией либо токсикоманией. Вместе с тем, в связи с социальной значимостью и общественной опасностью данных заболеваний, следует отметить целесообраз-



ность введения данного признака в диспозицию ч. 1 ст. 147 УК РФ (Умышленное причинение тяжкого телесного повреждения) в следующей редакции: «...повлекшего ... психическое расстройство, заболевание наркоманией либо токсикоманией...».

Литература

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2007 г. № 522 «Об утверждении Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2007. № 35. С. 4308.
2. Приказ Белорусской государственной службы судебно-медицинской экспертизы от 1 июля 1999 г. № 38-с «О нормативных правовых актах и методических документах Белорусской государственной службы судебно-медицинской экспертизы» // *Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь*. 2001. № 10/45.
3. Архив Череповецкого городского суда Вологодской области. Дело № 1-19/2011.
4. *Безручко Е.В.* Психическое расстройство здоровья человека как основной признак тяжкого вреда здоровью // *Юрист-Правоведь*. 2013. № 3. С. 74–77.
5. *Васильева Н.В.* Психическое расстройство как вид причинения тяжкого вреда здоровью потерпевшего // *Актуальные проблемы российского права*. 2007. № 1. С. 467–474.
6. *Загородников Н.И.* Преступления против здоровья. М., 1969. 168 с.
7. *Калинин Ю.П.* Оценка психических расстройств (душевной болезни) как квалифицирующего признака тяжести телесных повреждений // *Судебно-медицинская экспертиза*. 1996. № 2. С. 29–30.
8. *Клевно В.А., Ткаченко А.А.* Экспертиза вреда здоровью. Психическое расстройство, заболевание наркоманией либо токсикоманией. М., 2013. 176 с.
9. *Ларина Л.Ю.* О некоторых проблемах уголовной ответственности за причинение тяжкого вреда здоровью человека // *Право и политика: теоретические и практические проблемы. Материалы Международной научно-практической конференции*. Рязань, 2013. 624 с.
10. *Международная классификация болезней (10-й пересмотр)* / Под общ. ред. Ю.Л. Нуллера, С.Ю. Циркина. Киев, 2005. 308 с.
11. *Никифоров А.С.* Ответственность за телесные повреждения по советскому уголовному праву. М., 1959. 128 с.
12. *Судебная психиатрия* / Под общ. ред. Г.В. Морозова. М., 1997. 432 с.
13. *Терещенко Т.Г.* Умышленное причинение тяжкого телесного повреждения: уголовно-правовая и криминологическая оценка // *Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08*. Минск, 2013. 160 с.
14. *Шаргородский М.Д.* Преступления против жизни и здоровья. М., 1947. 511 с.

15. *Шушков С.Н.* Психическое расстройство как разновидность вреда, причиненного здоровью потерпевшего // *Законность*. 2010. № 8. С. 26–30.

16. *Юридический энциклопедический словарь* / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 1984. 415 с.

References

1. The decree of the Government of the Russian Federation dated 17 august 2007 No. 522 «On approval of Rules for determining the severity of the harm caused to health of the person» // *Collection of legislation of the Russian Federation*. 2007. No. 35. С. 4308.
2. The order of the Belarusian state service of forensic medical examination from 1 july 1999 No. 38-»On normative legal acts and methodological documents of the Belarusian state service of forensic medical examination» / *National register of legal acts of the Republic of Belarus*. 2001. No. 10/45.
3. The archive of the Cherepovets city court of the Vologda region. Case No. 1-19/2011.
4. *Bezruchko E.V.* Mental health disorder of a person as the main symptom of bodily harm // *Jurist-Lawyer*. 2013. No. 3. P. 74–77.
5. *Vasilyeva N.V.* Mental disorder as a form of causing a heavy harm to health of the victim // *Actual problems of Russian law*. 2007. No. 1. P. 467–474.
6. *Zagorodnikov N.I.* Crimes against health. M., 1969. 168 p.
7. *Kalinin Yu.P.* Evaluation of mental disorders (mental illness) as a qualifying indicator of the severity of injuries // *Judicial-medical examination*. 1996. No. 2. P. 29–30.
8. *Clevno V.A., Tkachenko A.A.* Examination of the injury. Mental disorder, illness, drug addiction or substance abuse. M., 2013. 176 p.
9. *Larina L.Yu.* On some problems of criminal responsibility for causing of heavy harm to health of the person // *Law and politics: theoretical and practical problems. Materials of the International scientifically-practical conference*. Ryazan, 2013. 624 p.
10. *International classification of diseases (10th revision)* / ed. by Y.L. Nuller, S.Y. Zirkin. Kyiv, 2005. 308 p.
11. *Nikiforov A.S.* Liability for body injury according to the Soviet criminal law. Moscow, 1959. 128 p.
12. *Forensic psychiatry* / ed. by G.V. Morozov. M., 1997. 432 p.
13. *Tereshchenko T.G.* Intentional infliction of grievous bodily harm: criminal-legal and criminological evaluation // *Diss. ... cand. of leg. sciences: 12.00.08*. Minsk, 2013. 160 p.
14. *Shargorodsky M.D.* Crimes against life and health. M., 1947. 511 S.
15. *Shishkov S.N.* Mental disorder as a type of harm caused to health of the victim // *Legality*. 2010. No. 8. P. 26–30.
16. *Legal encyclopaedic dictionary* / ed. by A.I. Sukharev. M., 1984. 415 p.



УДК 343.137.2
ББК 67.311

ДОЗНАНИЕ В СОКРАЩЕННОЙ ФОРМЕ: НОВЕЛЛА РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЯ ИЛИ ВОЗВРАЩЕНИЕ К СТАРЫМ ИСТОКАМ?

ВЕРА АЛЕКСАНДРОВНА ГЕРАСИМОВА,

адъюнкт кафедры уголовного процесса

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.09 – уголовный процесс

E-mail: vera.gerasimova91@mail.ru

Научный руководитель: профессор кафедры уголовного процесса

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук О.В. Мичурина

Рецензент: кандидат юридических наук М.Ю. Терехов

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются актуальные вопросы применения дознания в сокращенной форме. Указывается на некоторое несовершенство отдельных положений уголовно-процессуального закона, при применении которых может существенно снизиться эффективность расследования в сокращенной форме.

Ключевые слова: дознание, дознание в сокращенной форме, протокольная форма досудебной подготовки материалов, доказательства, сроки расследования.

Annotation. Analyzed current issues in the application of inquiry in abbreviated form. The author points to some imperfection of certain provisions of the criminal procedure law, the application of which can significantly decrease the effectiveness of the investigation in an abbreviated form.

Keywords: inquiry, inquiry in abbreviated form, protocol form of pre-trial preparation materials, proof, the terms of the investigation.

Федеральным законом Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» [1] в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [2] были внесены изменения, касающиеся введения новой формы предварительного расследования – дознание в сокращенной форме (гл. 32.1 УПК РФ).

Учитывая, что российское законодательство (УПК РСФСР) уже имело ранее опыт реализации предварительного расследования в сокращенной форме, а именно протокольную форму досудебной подготовки материалов, актуальность рассмотрения новой формы производства очень велика.

Согласно Информационному письму Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 августа 2014 г. № 69-12/1/1/7639 «О состоянии законности и практики производства дознания в сокращенной форме», за весь период 2013 г. и первое полугодие 2014 г., прослеживается положительная динамика использования органами дознания новой формы предварительного

расследования [3]. Так, в 2013 г. дознание в сокращенной форме было применено по 7 614 уголовным делам, а в первом полугодии 2014 г. уже по 14 006. Наибольшее использование дознания в сокращенной форме отмечено в Ростовской области (1 284), г. Санкт-Петербург (772), Тюменской области (692), Кировской области (573), Самарской области (466) и Красноярском крае (447), однако в ряде субъектов Российской Федерации эффективной реализации закона в этом направлении не последовало, например, единичные случаи зарегистрированы в Камчатском крае (19), Псковской (19) и Воронежской (15) областях, Ненецком автономном округе (12), республиках Тыва (7) и Алтай (4).

Хотелось бы разобраться в причинах низкого использования новой формы предварительного расследования в некоторых субъектах Российской Федерации. С какими сложностями сталкиваются дознаватели при производстве дознания в сокращенной форме?

Для полного и всестороннего анализа необходимо провести аналогию новой формы предварительного расследования с действовавшей ранее протокольной формой досудебной подготовки материалов (гл. 34 УПК РСФСР) [4].



На первый взгляд, протокольную форму и сокращенное дознание объединяют некоторые общие черты: сбор информации путем получения объяснений; наличие обстоятельств, исключающих (например, когда лицо является несовершеннолетним или в силу физических или психических недостатков не может осуществлять свое право на защиту) укороченный срок производства и пр. Но, в то же время, они имеют и ряд существенных различий.

В ч. 1 ст. 226.5 УПК РФ законодатель установил, что доказательства по уголовному делу собираются в объеме, достаточном для установления события преступления, характера и размера причиненного им вреда, а также виновности лица в совершении преступления с учетом особенностей доказывания при производстве дознания в сокращенной форме.

Таким образом, круг этих обстоятельств выглядит значительно уже, чем это предусмотрено ст. 73 УПК РФ. В этом и состоит уникальность нового порядка расследования, так как все предшествующие попытки введения в УПК РФ упрощенных форм досудебного производства по уголовным делам фактически представляли собой сокращенное по процессуальным срокам предварительное следствие с рядом незначительных отличий.

В новой сокращенной форме дознания предмет доказывания законодательно упрощен и отличается от общего предмета доказывания. Например, остаются неучтенными форма вины и мотивы лица, совершившего преступление (п. 2 ч. 1 ст. 73 УПК РФ), иные обстоятельства, указанные в (пп. 3, 5, 6, 7 ч. 1 ст. 73 УПК РФ). Законодатель посчитал, что установление этих обстоятельств будет достаточно, однако указал на возможность возвращения прокурором уголовного дела для дальнейшего производства дознания в общем порядке, если собранных доказательств в совокупности недостаточно для обоснованного вывода о событии преступления, характере и размере причиненного им вреда, а также о виновности лица в совершении преступления (ч. 2 ст. 226.8 УПК РФ). Также перечень обстоятельств, необходимых для составления обвинительного постановления содержит пп. 1-8 ч. 1 ст. 225 УПК РФ, характерные также для обвинительного акта, которые содержат обстоятельства смягчающие и отягчающие наказание, обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость деяния, обстоятельства, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания и т.д., однако они не указаны в обстоятельства, подлежащих доказыванию при производстве дознания в сокращенной форме, т.е. они необязательны для установления, а вот в обвинительном постановлении должны быть отражены.

В ходе протокольной формы досудебной подготовки материалов обстоятельства, подлежащие доказыванию не ограничивались, т.е. доказыванию подлежали все обстоятельства, указанные в ст. 68 УПК РСФСР: 1) событие преступления; 2) виновность обвиняемого

в совершении преступления и мотивы преступления; 3) обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности обвиняемого; 4) характер и размер ущерба, причиненного преступлением.

В сужении предмета доказывания есть риск неполноты и односторонности расследования, что отражается на законности и обоснованности решения по уголовному делу, а также может повлечь за собой нарушение принципов уголовного судопроизводства, законных прав и интересов лиц, подвергнутых уголовному преследованию.

Исходя из этого, можно сделать вывод, о том, что единый подход подразделений дознания и органов прокуратуры к вопросам оценки доказательств и их достаточности на данный момент не до конца выработан

Также можно говорить о том, что дознаватель вправе не производить допросы, если все необходимые объяснения получены в ходе проверки сообщения о преступлении (исключением являются случаи, когда необходимо установить дополнительные, имеющие значение для уголовного дела фактические обстоятельства, сведения о которых не содержатся в материалах проверки сообщения о преступлении, либо необходимо проверить доказательства, достоверность которых оспорена подозреваемым, его защитником, потерпевшим или его представителем), также вправе не назначать судебную экспертизу, если имеется заключение специалиста по результатам исследования, проведенного в ходе проверки сообщения о преступлении. В некоторых случаях, закрепленных в пп. а, б, в ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ, судебная экспертиза всё-таки необходима, однако вопрос о сокращении сроков проведения данных экспертиз не урегулирован, в результате чего существенное количество уголовных дел не имело своей реализации путем производства дознания в сокращенной форме.

Представляет интерес порядок начала производства дознания в сокращенной форме: оно производится только по ходатайству подозреваемого и имеет место быть при наличии следующих условий: уголовное дело возбуждено в отношении конкретного лица по признакам одного или нескольких преступлений, подозреваемый признает свою вину, характер и размер причиненного преступлением вреда, а также не оспаривает правовую оценку деяния, приведенную в постановлении о возбуждении уголовного дела.

Тем не менее, ст. 226.2 УПК РФ содержит и обстоятельства, исключающие производство дознания в сокращенной форме: потерпевший возражает о производстве дознания в сокращенной форме, подозреваемый является несовершеннолетним, имеются основания для производства о применении принудительных мер медицинского характера, подозреваемый относится к категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок уголовного судопроизводства, лицо подозревается в совершении двух и более пре-



ступлений, если хотя бы одно из них не относится к преступлениям, подлежащим расследованию в форме дознания, подозреваемый не владеет языком, на котором ведется уголовное судопроизводство.

Однако, протокольная форма имела совершенно другой порядок: дознаватель, собрав все необходимые материалы и составив протокол, передавал его начальнику органа дознания, который, в свою очередь, возбуждал уголовное дело при наличии всех необходимых обстоятельств, формулировал обвинение с указанием статьи уголовного кодекса и направлял дело прокурору; тот, в свою очередь, принимал одно из трех решений: 1) о направлении уголовного дела в суд; 2) о направлении уголовного дела для производства дознания или предварительного следствия; 3) о прекращении уголовного дела, причем решение о производстве расследования в форме дознания, т.е. о переходе с упрощенного производства к общей форме расследования (в случаях, если: при возбуждении начальником органа дознания уголовного дела, если в десятидневный срок невозможно выяснить существенные обстоятельства совершения преступления; при возвращении судом дела для выяснения существенных дополнительных обстоятельств, если они не могут быть установлены в судебном заседании; при возвращении прокурором либо судом материалов для выяснения существенных дополнительных обстоятельств, необходимых для возбуждения уголовного дела).

Процедура очень похожа на нынешнее сокращенное дознание, однако тогда признание вины не требовалось, как сейчас, что может говорить о нарушении принципа презумпции невиновности и конституционных прав. Так же не требовалось и возбужденное уголовное дело. Таким образом, данная процессуальная форма, являясь исключением из общего правила, имела судебные гарантии от нарушений прав обвиняемого.

Сокращенная форма дознания обязывает дознавателя до начала первого допроса разъяснить подозреваемому о праве ходатайствовать о производстве дознания в сокращенной форме, порядок и правовые последствия производства дознания в сокращенной форме, о чем в протоколе допроса подозреваемого делается соответствующая отметка, после чего в течении двух суток подозреваемый может подать ходатайство; что производство сокращенной формы дознания возможно лишь при согласии как подозреваемого, так и потерпевшего.

В существовавшей ранее протокольной форме досудебной подготовки материалов начальник органа дознания был вправе сам принимать решение о целесообразности производства по делу в упрощенном порядке.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что дознаватель не является в данном случае процессуально свободным в выборе формы расследования в рамках соответствующего дела; право на это законодательно отдано подозреваемому и потерпевшему.

Так же рассматриваемое нами упрощенное производство, интересно с точки зрения сроков расследования по делу. Ходатайство о производстве дознания в сокращенной форме должно быть подано не позднее 2-х суток с момента окончания допроса, перед которым подозреваемому разъясняется о возможности производства сокращенного дознания; соответственно срок по делу уже течет с момента его возбуждения в общем порядке производства дознания (30 суток), и если подозреваемый подает ходатайство о рассмотрении дела в упрощенной форме расследования, потерпевший согласен, и нет обстоятельств, исключающих производство дознания в сокращенной форме, то появляется новый срок производства – 15 суток с возможностью его продления до 20 суток в некоторых случаях; при этом дознаватель должен собрать все необходимые доказательства по делу, и составить обвинительное постановление не позднее 10 суток со дня вынесения постановления о производстве дознания в сокращенной форме, т.е. на сбор доказательств у дознавателя есть по сути 5 дней. Неужели этого срока хватит для установления события преступления, характера и размера причиненного им вреда, а также виновности лица в совершении преступления?

Согласно вышеупомянутому Информационному письму: «...волокита при проведении проверочных мероприятий, некачественное установление и закрепление обстоятельств преступления, характера и размера причиненного вреда, а также виновности лица в совершении преступления послужили причиной продления сроков расследования по 790 уголовным делам и перехода к дознанию в общем порядке по 208 делам» [3].

Также в ч. 4 ст. 226.6 УПК РФ изложено, о том, что при прекращении дознания в сокращенной форме и продолжения производства по уголовному делу в общем порядке, срок дознания в сокращенной форме засчитывается в общий срок предварительного расследования.

Протокольной форма досудебной подготовки материалов должна была быть окончена в срок 10 суток, причем решение о производстве расследования в форме дознания, т.е. о переходе с упрощенного производства к общему расследованию (при возбуждении начальником органа дознания уголовного дела, если в десятидневный срок невозможно выяснить существенные обстоятельства совершения преступления; при возвращении судом дела для выяснения существенных дополнительных обстоятельств, если они не могут быть установлены в судебном заседании; при возвращении прокурором либо судом материалов для выяснения существенных дополнительных обстоятельств, необходимых для возбуждения уголовного дела), означало что дело должно быть окончено в течение 20 суток с момента возбуждения или возвращения уголовного дела.

Соответственно, сроки расследования при производстве сокращенной формы дознания дольше, по



сравнению с протокольной формой досудебной подготовки материалов, несмотря на упрощение объема доказывания и наличия всех необходимых условий для реализации новой упрощенной формы производства.

Таким образом, рассмотрев, в сравнении с протокольной формой досудебной подготовки материалов, наиболее проблемные вопросы производства сокращенного дознания, можно сделать вывод о некоторых сложностях в применении данной формы предварительного расследования.

На фоне применения сокращенной формы дознания, органы внутренних дел не в полной мере адаптировались к нововведением законодательства, в результате чего наблюдается немалое количество дел, возвращенных прокурорами для дополнительного расследования в связи с ущемлением прав и законных интересов граждан, что отражается на реализации назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ).

Нечетко определен объем предложенных законодателем обстоятельств, подлежащих доказыванию, что, несомненно, вызывает опасение дознавателя в объеме собранных доказательств и оценке необходимости проведения того или иного следственного действия. Необходимым представляется законодательно расширить объем доказывания, учитывая, что при производстве дознания в сокращенной форме ограниченными можно считать лишь пределы доказывания, которые определяются предметом.

Уголовное судопроизводство Российской Федерации нуждается в процедуре упрощенного или ускоренного производства по уголовным делам о преступлениях небольшой тяжести, которая максимально сокращала бы промежуток времени между моментом совершения преступления и принятия по нему соответствующего судебного решения при соблюдении законных прав и интересов всех участников уголовного судопроизводства. Однако, вряд ли следует рассматривать такое производство в качестве дознания в понимании его именно как формы предварительного расследования. Это должно быть особое производ-

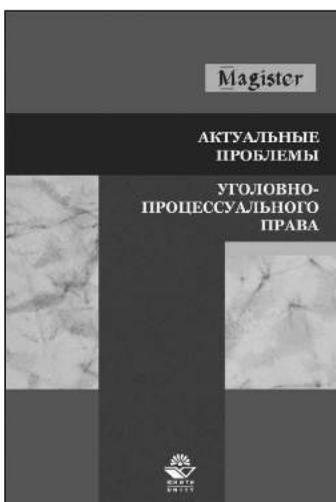
ство, осуществляемое органом дознания в специальном процессуальном режиме (по аналогии с бывшей протокольной формой), но не считаться формой предварительного расследования. Как только оно будет одной из форм расследования либо же разновидностью дознания, то сразу же приобретет весь комплекс формальных процедур, и перестанет быть ускоренной, а тем более сокращенной.

Литература

1. Сборник законодательства Российской Федерации. 2013. № 9. Ст. 875.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. // Сборник законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ст. 4921 (в последующих редакциях, с изменениями и дополнениями).
3. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 августа 2014 г. № 69-12/1/1/7639 «О состоянии законности и практики производства дознания в сокращенной форме».
4. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // http://www.democracy.ru/library/laws/federal/up_kodex/.

References

1. Collection of legislation of the Russian Federation. 2013. No. 9. Article. 875.
2. Criminal procedure code of the Russian Federation of December 18, 2001 // collected legislation of the Russian Federation. 2001. No. 52. Article. 4921 (subsequent editions, with changes and additions).
3. Information letter of the General Prosecutor of the Russian Federation and the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation dated August 15, 2014 No. 69-12/1/1/7639 «About the state of law and practice of inquiry in abbreviated form»
4. Criminal procedure code of the RSFSR of October 27, 1960 // http://www.democracy.ru/library/laws/federal/up_kodex/.



Актуальные проблемы уголовно-процессуального права: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. О.В. Химичевой, О.В. Мичуриной. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 287 с. (Серия «Magister»).

Учебное пособие, подготовленное в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция», квалификация «магистр», отражает современные актуальные в теоретическом и практическом плане проблемы уголовно-процессуального права.

Для магистров, слушателей (студентов), адъюнктов (аспирантов) и преподавателей юридических вузов, а также для всех интересующихся проблемами уголовного судопроизводства.



УДК 343.57
ББК 67.308

О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАТОЛИЙ ЮРЬЕВИЧ ОЛИМПИЕВ,

*профессор кафедры по противодействию незаконному обороту наркотиков
Всероссийского института повышения квалификации МВД РФ,
кандидат юридических наук, доктор исторических наук
E-mail: A.olimpiev@yandex.ru;*

ВЯЧЕСЛАВ ГЕННАДЬЕВИЧ ДИКАРЕВ,

*начальник кафедры противодействия незаконному обороту наркотиков
Международного межведомственного центра подготовки сотрудников
оперативных подразделений имени генерал-лейтенанта милиции А.Н. Сергеева
ВИПК МВД России, подполковник полиции
Научная специальность 12.00.09 – уголовный процесс*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Указано на несовершенство Федерального закона РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 10 декабря 1997 г. в части закрепления правовой основы государственной политики в сфере оборота наркотиков; высказаны предложения по совершенствованию указанного нормативного правового акта.

Ключевые слова: право, Российская Федерация, наркотики, наркотические средства, психотропные вещества, оборот наркотиков, государственная политика в сфере оборота наркотиков.

Annotation. Paid attention to imperfection of the Federal Law «On narcotic drugs and psychotropic substances» of 10 December 1997 fixing the legal framework of the state policy in the field of drug trafficking, also gives suggestions to improve the specified normative legal act.

Keywords: law, Russian Federation, drugs, narcotic drugs, psychotropic substances, trafficking in drugs, state policy in the sphere of drug trafficking.

В данной статье наше внимание сфокусировано на положении, закрепленном в «преамбуле»¹ Федерального закона РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 10 декабря 1997 г.²: «Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности». Федеральным законом РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контроля за оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ» от 24 июня 2009 г.³ «преамбула» Федерального закона РФ от 10 декабря 1997 г.⁴ видоизменена: «Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности».

Первоначально о суждениях ученых относительно «преамбулы» Федерального закона РФ от 10 декабря 1997 г.

Так, группа авторов – единомышленников (В.А. Кузьмин, Е.В. Китрова, М.А. Беляев и Н.А. Захарова) приводит следующий комментарий: «В преамбуле комментируемого Закона устанавливается его основное предназначение – определить, обозначить правовыми способами основы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Из этого положения следует, что данный Закон является системообразующим нормативным правовым актом, устанавливающим: 1) единую и ориентированную на международно-правовые документы терминологию в области деятельности, связанной с наркотическими средствами и психотропными веществами; 2) общие ограничения оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, действующие на всей территории РФ в отношении физических и юридических лиц; 3) общие принципы разграничения компетенции в сфере оборота наркотических



средств, психотропных веществ и их прекурсоров между различными органами государственной власти, должностными лицами и иными субъектами правоотношений (в первую очередь – юридическими лицами, такими как специализированные государственные унитарные предприятия и государственные учреждения). Главной задачей комментируемого Закона является противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Проблема физической и психической зависимости от наркотиков по-прежнему остро стоит на повестке дня в нашей стране. Незаконный оборот наркотиков (в особенности, торговля ими) угрожает стабильности общества в международном масштабе. Борьба со злоупотреблением наркотическими веществами носит комплексный характер, поскольку включает в себя не только социально-экономический, медицинский, но культурный и правовой аспекты. Антинаркотическая политика, являясь прерогативой государства, требует разработки большого числа документов (таких как национальные планы действий и стратегии), в основе которых лежит изученный опыт других стран, результаты научных исследований (медицинских, социологических и иных), а также современная юридическая база – система нормативных правовых актов, позволяющих эффективно решать поставленные задачи, находясь в пределах действующего правопорядка. Важнейшим нормативным правовым актом здесь выступает комментируемый Закон, чьи положения нацелены на охрану здоровья граждан, поддержание общественной и государственной безопасности»⁵.

В приведенном «комментарии» допущено смешение разных правовых категорий: принципы, задачи, ограничения и др. При этом не обращено внимание на само несовершенство текста «преамбулы» (как-то: «правовые основы» и др.).

Еще одна группа авторов – единомышленников (С.И. Гирько, М.Ю. Воронин и Г.Н. Драган) оставляют без комментария «преамбулу» Федерального закона РФ от 10 декабря 1997 г.⁶ Подобным образом поступили и два автора из «комментария», указанного нами первым⁷.

Д.В. Костенников фрагментарно высказывался относительно видоизмененной ст. 1 Федерального закона РФ от 10 декабря 1997 г.⁸

Принятие Президентом РФ Указа № 690 от 9 июня 2010 г.⁹ побудило К.В. Харabet высказать суждение о разработке «концепции наркотической безопасности»¹⁰.

Теперь непосредственно о Федеральном законе РФ от 10 декабря 1997 г. Даже если согласиться с необходимостью наличия в нем такого структурного элемента как «преамбула», то в ней должен был бы закрепляться предмет правового регулирования: общественные отношения, возникающие при обороте наркотиков в Российской Федерации¹¹. Государственная политика регламентируется в иных нормативных правовых актах.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, ввиду несовершенства по содержанию представляется целесообразным исключить структурный элемент «преамбула» из Федерального закона РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 10 декабря 1997 г.

Во-вторых, в ст. 1 Федерального закона РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 10 декабря 1997 г. определить предмет правового регулирования данного нормативного правового акта. В этой связи представляется целесообразным следующее наименование ст. 1 для ФЗ РФ от 10 декабря 1997 г.: «Общественные отношения, регулируемые данным Федеральным законом РФ».

В-третьих, предметом правового регулирования для Федерального закона РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 10 декабря 1997 г. могут являться общественные отношения, возникающие при противоправном обороте наркотиков в Российской Федерации.

⁵ Преамбулу необходимо рассматривать в качестве самостоятельного структурного элемента нормативного правового акта, который имеется лишь в отдельных нормативных правовых актах. В большинстве нормативных правовых актов, обладающих юридической силой федерального закона РФ, таковой отсутствует (см., например: Об образовании в Российской Федерации: ФЗ РФ от 21 декабря 2012 г. // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. I). Ст. 7598).

² См.: СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219; ...; 2013. № 48. Ст. 6165.

³ См.: СЗ РФ. 2009. № 29. С. 3614.

⁴ О наименовании федеральных законов РФ и о их датировании подробнее см.: *Галузо В.Н.* О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27–30; *он же:* Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98–102.

⁵ См.: *Кузьмин В.А., Китрова Е.В., Беляев М.А., Захарова Н.А.* Комментарий к Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (постатейный) / СПС «КонсультантПлюс», 2013.

⁶ См.: *Гирько С.И., Воронин М.Ю., Драган Г.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О наркотических средствах и психотропных веществах» (постатейный). М.: Деловой двор, 2010. С. 3.

⁷ См.: *Кузьмин В.А., Китрова Е.В.* Комментарий к Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (постатейный) / СПС «КонсультантПлюс», 2006; *Кузьмин В.А., Китрова Е.В.* Комментарий к Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (постатейный). 2-е изд. / СПС «КонсультантПлюс», 2009.

⁸ *Костенников Д.В.* Комментарий к Федеральному закону от 25 октября 2006 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Наркоконтроль. 2006. № 4.

⁹ См.: Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ № 690 от 9 июня 2010 г. // СЗ РФ. 2010. № 24. Ст. 3015; 2011. № 40. Ст. 5527; 2014. № 27. Ст. 3754.



¹⁰ *Харабет К.В.* К вопросу о разработке концепции наркотической безопасности / Деятельность правоохранительных органов и специальных служб в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков: Материалы международной научно-практической конференции. Ленинградская область, 15–16 2010 г. Ч.1. Ленинградская область: Северо-Западный институт повышения квалификации ФСКН России. 2011. С. 222–228.

¹¹ Мы разделяем суждения тех ученых, которые предлагают с 21 декабря 1991 г. для наименования государства использовать исключительно термин «Российская Федерация» (см. об этом, например: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119–123).

УДК 343.13
ББК 67.311

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА И ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ И ОБОСНОВАННОСТЬЮ РЕШЕНИЯ ОБ ОТКАЗЕ В ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

ОЛЬГА ВИКТОРОВНА ХИМИЧЕВА,

начальник кафедры уголовного процесса

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук, профессор

E-mail: olga-him@mail.ru;

ДЕНИС ВАСИЛЬЕВИЧ ШАРОВ,

заместитель начальника кафедры уголовного процесса

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: SharovDen@gmail.com

Научная специальность 12.00.09 – уголовный процесс

Рецензент: доктор юридических наук, профессор О.В. Мичурина

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается порядок принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела; исследуются вопросы прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью данного решения.

Ключевые слова: стадия возбуждения уголовного дела, отказ в возбуждении уголовного дела, прокурорский надзор, ведомственный контроль.

Annotation. Discussed the decision on refusal in initiation of legal proceedings, explores the issues of prosecutorial supervision and departmental control over the legality and validity of the decision on refusal in initiation of legal proceedings

Keywords: the stage of criminal case, refusal to institute criminal proceedings, prosecutor's supervision, departmental control.

Одним из самых дискуссионных вопросов последнего времени в уголовном судопроизводстве, да и вообще в сфере правоохранительной деятельности, является целесообразность сохранения или ликвидации стадии возбуждения уголовного дела¹. Наиболее серьезным аргументом сторонников упразднения данного этапа в ныне существующем виде выступают многочисленные случаи незаконных или необоснованных отказов в возбуждении уголовных дел, что приводит к существенному нарушению прав и за-

конных интересов граждан, препятствует их доступу к правосудию².

Вместе с тем, в уголовно-процессуальном законе предусмотрены достаточно серьезные средства обеспечения законности и обоснованности процессуальных решений, принимаемых по сообщению о преступлении, – ведомственный (процессуальный и организационный) контроль, прокурорский надзор, судебный контроль, а в ведомственных нормативных актах подробно раскрывается организация этой деятельности.



Рассмотрим более подробно организацию прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

В соответствии со ст. 39, 40.1 и др. УПК РФ³ ведомственный процессуальный контроль осуществляется руководителем следственного органа, начальником подразделения дознания, начальником органа дознания в отношении решений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных, соответственно, нижестоящим руководителем следственного органа, следователем или дознавателем.

Развивая положения УПК РФ, приказ Генерального прокурора России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 от 26 марта 2014 г. «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях»⁴ на руководителя следственного органа, начальника органа (подразделения) дознания возлагает обязанность проверять законность и обоснованность каждого постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Это достигается несколькими способами: путем тщательного изучения материалов проверки сообщения о преступлении, установления полноты и своевременности ее проведения; в необходимых случаях личного получения объяснений от заинтересованных лиц и специалистов, а равно заявителей, изменивших свою первоначальную позицию, с приобщением результатов опросов к материалам проверок (п. 2.3 приказа от 26 марта 2014 г.).

Кроме того, при даче согласия на решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, вынесенным на основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, руководитель следственного органа должен непосредственно изучать собранные материалы, проверяя их полноту и соответствие выводов следователя об отсутствии основания для возбуждения уголовного дела фактическим обстоятельствам, установленным в ходе проверки сообщения о преступлении.

Однако, как поступить, если выявлена незаконность или необоснованность постановления об отказе в возбуждении уголовного дела? Руководитель следственного органа, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания обладают для этого разными процессуальными полномочиями.

Так, руководитель следственного органа вправе по собственной инициативе отменить незаконное и необоснованное постановление следователя об отказе в

возбуждении уголовного дела и возбудить уголовное дело (п. 2 ч. 1 ст. 39 и ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

В свою очередь, начальник органа дознания и начальник подразделения дознания такими полномочиями уголовно-процессуальным законом не наделены.

Вместе с тем, согласно п. 4 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ начальник подразделения дознания вправе ходатайствовать об отмене постановления дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела перед прокурором, который уже будет принимать соответствующее решение. В соответствии с п. 54.2 Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях⁵ аналогичные полномочия реализует руководитель (начальник) территориального органа МВД России; он направляет материалы проверки заявлений и сообщений о преступлениях, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, надзирающему прокурору с мотивированным ходатайством об отмене постановления дознавателя.

Ведомственный процессуальный контроль за законностью и обоснованностью постановления об отказе в возбуждении уголовного дела дополняется организационными полномочиями руководителя следственного органа, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания. Такие полномочия служат обеспечению и другой гарантии законности рассмотрения сообщения о преступлении – прокурорского надзора.

На основании ч. 4 ст. 148 УПК РФ копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется прокурору. Кроме того, материалы проверки заявлений о преступлениях, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, направляются надзирающему прокурору в срок не позднее 5 суток с момента поступления его письменного запроса, а в случае рассмотрения прокурором жалобы в порядке, предусмотренном ст. 124 УПК РФ, – в срок им указанный (п. 2.4 приказа от 26 марта 2014 г.).

В этом же пункте приказа от 26 марта 2014 г. установлена обязанность контролировать направление прокурору копий постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в установленный законом срок и персональная ответственность за несвоевременность направления и представления прокурору всех материалов проверки и копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела руководителя следственного органа и начальника органа (подразделения) дознания.

Надзорная деятельность прокурора по поступившему постановлению об отказе в возбуждении уголовного дела регламентируется уголовно-процессуальным законом и во исполнение него – ведомственными нормативными правовыми актами⁶, согласно которым прокурор обязан:



- организовать регистрацию и постоянно проводить единый учет поступивших в органы прокуратуры копий постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и материалов проверок сообщений о преступлениях;

- обращать внимание на соблюдение установленного УПК РФ 24 – часового срока направления данного постановления заявителю и прокурору;

- считать существенным нарушением закона, требующим прокурорского реагирования, представление постановления об отказе в возбуждении уголовного дела прокурору в срок свыше 24 часов с момента принятия процессуального решения;

- обеспечить всестороннюю, полную и объективную проверку законности и обоснованности каждого постановления об отказе в возбуждении уголовного дела;

- в случае необходимости организовать представление в прокуратуру проверочных материалов по поступившему постановлению об отказе в возбуждении уголовного дела (путем незамедлительного направления – при необходимости с использованием факсимильной или иных видов связи – мотивированного письменного запроса);

- в срок не позднее 5 суток с момента поступления материалов проверки сообщений о преступлении принимать решение по постановлению об отказе в возбуждении уголовного дела;

- отражать в соответствующих книгах учета решения, принятые в ходе реализации надзорных полномочий.

Материалы проверки сообщения о преступлении, по которым постановление об отказе в возбуждении уголовного дела признано законным и обоснованным, прокурор возвращает по принадлежности в срок до 5 суток с момента принятия этого решения с сопроводительным письмом, содержащим информацию о согласии с выводами об отсутствии достаточных данных, указывающих на признаки преступления.

Если же постановление об отказе в возбуждении уголовного дела признано незаконным или необоснованным, то реагирование прокурора на данное постановление будет отличаться в зависимости от того, кем именно оно вынесено: органом дознания, начальником подразделения дознания, дознавателем или руководителем следственного органа, следователем.

В соответствии с ч. 6 ст. 148 УПК РФ, признав постановление об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор:

- 1) отменяет постановление органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения. Прокурор не вправе самостоятельно возбудить уголовное дело, но его постановление и вытекающие из него указания, вплоть до прямого предписания о возбуждении уголовного дела и производстве дознания, носят для органа дознания,

начальника подразделения дознания и дознавателя обязательный характер;

- 2) отменяет постановление руководителя следственного органа, следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа (однако это полномочие реализуется в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении).

Надо отметить, что полномочия по отмене постановления руководителя следственного органа, следователя об отказе в возбуждении уголовного дела возвращены прокурору Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ. До этого прокурор, ввиду отсутствия указанных полномочий для устранения выявленной незаконности и необоснованности решения руководителя следственного органа, следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, вынужден был действовать через соответствующего руководителя следственного органа, который, в отличие от начальника органа дознания, не связан мнением прокурора. Это, безусловно, существенно снижало эффективность прокурорского реагирования на нарушения законности при рассмотрении сообщений о преступлениях.

Полагаем, что возрождение эффективного прокурорского надзора за вынесением решений об отказе в возбуждении уголовного дела, с точки зрения обеспечения прав и законных интересов заявителя и в целом законности уголовного судопроизводства, необходимо и весьма своевременно. В связи с этим целесообразно продолжить реформу и вернуть прокурору право самостоятельно возбудить уголовное дело, либо предписать руководителю следственного органа, следователю сделать это в обязательном порядке.

Материалы, возвращенные для проведения дополнительной проверки, незамедлительно регистрируются в журнале учета материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, возвращенных для проведения дополнительной проверки. Зарегистрированные материалы докладываются соответствующему руководителю, который дает письменное поручение исполнителю о проведении дополнительной проверки, устанавливая сроки ее проведения с учетом сроков, определенных прокурором (п. 57 Инструкции).

Уголовно-процессуальный закон не определяет максимальную продолжительность дополнительной проверки сообщений о преступлениях после отмены постановления об отказе в возбуждении дела.

В ведомственных нормативных правовых актах также отсутствует единство по данному вопросу. Так, если приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июня 2011 г. № 162 предписывает соблюдать разумный срок такой проверки (п. 1.3), то приказ Следственного комитета Российской Федерации от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуаль-



ного контроля в Следственном комитете Российской Федерации»⁷ устанавливает ее срок в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 144 УПК РФ до 10 суток, а при необходимости производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов по ходатайству следователя – до 30 суток с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления, исключая дальнейшее продление срока проверки (п. 1.7)⁸.

Таким образом, установление срока дополнительной проверки отнесено к дискреционным полномочиям прокурора по отношению к органу дознания, начальнику подразделения дознания, дознавателю и руководителю следственного органа по отношению к следователю.

Начальник органа (подразделения) дознания, руководитель следственного органа берут под личный контроль проведение дополнительной проверки в целях предупреждения вынесения незаконных, необоснованных и немотивированных постановлений, исключив факты принятия процессуальных решений без исполнения данных указаний в полном объеме (п. 2.5 приказа от 26 марта 2014 г.).

Таким образом, и уголовно-процессуальный закон, и ведомственные нормативные правовые акты предусматривают вполне достаточные средства обеспечения законности и обоснованности постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые необходимо лишь эффективно применять.

¹ См. об этом: *Химичева Г.П., Химичева О.В.* Возбуждение уголовного дела: противоречия в правовой регламентации // *Закон*. 2009. № 1. С. 45–53; *Химичева Г.П.* О совершенствовании возбуждения уголовного дела // *Вестник Московского университета МВД России*. 2012. № 2. С. 59–62 и др.

² См. подробно: *Шаров Д.В.* Защита прав и законных интересов заявителя при принятии решения об отказе в возбуждении уголовного дела // *Вестник Московского университета МВД России*. 2013. № 2. С. 31–35.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в последующих редакциях) // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

⁴ Российская газета, № 181, 13 августа 2014 г. Далее по тексту – приказ от 26 марта 2014 г.

⁵ Утверждена приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 // *Российская газета*, № 260, 14 ноября 2014 г. Далее по тексту – Инструкция.

⁶ См.: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 6 сентября 2007 г. № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // *Законность*. 2007. № 11; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12 июля 2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» // *Законность*. 2010. № 10; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июня 2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // *Законность*. 2011. № 11; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // *Законность*. 2011. № 12 и др.

⁷ СПС КонсультантПлюс.

⁸ Учитывая, что данный приказ издан еще до изменений ч. 3 ст. 144 УПК РФ, внесенных Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ, представляется возможным основаниями продления сроков проверки сообщения о преступлении до 30 суток считать также производство судебных экспертиз и проведение оперативно-розыскных мероприятий.

Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 447 с.

Установлен исчерпывающий перечень функций прокуратуры, определено содержание каждой из них. При рассмотрении вопросов возникновения и развития прокуратуры России, а также особенностей деятельности прокуратур зарубежных государств применен институциональный подход.

В учебнике учтены изменения в законодательстве Российской Федерации, а также решения Конституционного Суда РФ и иных органов судебной власти по состоянию на 1 июня 2014 г.

В издании сохранена новелла — структуризация на три модуля и включены дополнительные материалы, позволяющие использовать учебник при реализации дистанционных образовательных технологий (ДОТ).

Для студентов (курсантов) высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция», а также для преподавателей, аспирантов (адъюнктов), практических работников правоохранительных и правоприменительных органов и всех интересующихся деятельностью прокуратуры.





УДК 341.018
ББК 67.5

МЕХАНИЗМ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ПО ПРАВУ ЕС

ИНГА ПЕТРОВНА ЧУВАЛЬСКАЯ,

*адъюнкт кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
Научная специальность 12.00.10 – международное право;
европейское право*

E-mail: inga-chu@yandex.ru

*Научный руководитель: профессор кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук Р.А. Каламкарян*

Рецензент: кандидат юридических наук Ф.О. Вертлиб

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуется порядок привлечения к ответственности государств–членов ЕС. Рассматриваются процедуры привлечения к ответственности государств, а также процесс взаимодействия государств и органов ЕС в данном вопросе. Анализируются этапы механизма привлечения к ответственности, его особенности, нормативное закрепление. Делается вывод о необходимости: более эффективного взаимодействия государств по выполнению должным образом своих обязательств; принятия универсального источника, регулирующего вопросы ответственности в праве ЕС.

Ключевые слова: ответственность государств, государства–члены ЕС, процедура, Европейская Комиссия, Суд ЕС.

Annotation. This paper is devoted to research about the prosecution of the Member States. The purpose of this article appears on the examination procedure for accountability of states, the process of interaction between states and EU institutions in this regard. The stages of accountability mechanisms, its features, the statutory consolidation. The results of the research conclude that the need for better cooperation among states to fulfill their obligations properly and adopting a universal source, deal with liability in EU law.

Keywords: liability of states, states-members of EU, procedure, European Commission, EU Court of Justice.

По мере развития общества взаимоотношения его членов расширяются и развиваются. Углубление взаимозависимости народов, государств представляет собой закономерный процесс. Задача представителей мирового сообщества, в частности, государств–членов ЕС, так как речь пойдет о них, состоит в том, чтобы сделать взаимозависимость взаимно выгодной, справедливой, отвечающей общим и индивидуальным интересам участников.

Углубление всесторонней взаимосвязанности государств ведет к ограничению круга проблем, которые они могут решать независимо друг от друга. Тем более, учитывая цели и сущность ЕС, разрешение определенных задач и вовсе делается невозможным без взаимного выполнения возложенных на государства обязанностей. В результате осуществление той или иной деятельности, реализации прав, установление порядка становится возможным только при условии уважения государствами принятых ими на основе соглашения норм, определяющих порядок их осуществления [1].

Касаясь этого вопроса, профессор Б. Гефрат пишет: «Существование государств сегодня немыслимо без сотрудничества и общепринятых норм... Растущая взаимозависимость государств делает необходимым все

более и более детализированное регулирование во имя обеспечения пользования правами» [3]. Объективной предпосылкой ответственности государств по праву ЕС является их потребность в регулировании своих взаимоотношений, что достигается посредством системы правовых норм, фиксирующих правила, без которых было бы невозможно международное общение [4].

А как же добиться обеспечения полного, точного, грамотного выполнения предписанных государствам правовых норм? Несомненно, это привлечение к ответственности государств, нарушивших обязательства. Указанная проблема имеет особое место в праве Европейского союза, поскольку принцип наднациональности делает обязанности, принятые государствами, подконтрольными органам Европейского Союза. И, соответственно, результат их исполнения и неисполнения всегда будет отражаться на общем для государств–членов ЕС состоянии дел и решении поставленных задач.

Очевидно, что действия или бездействия, выступающие нарушениями права Европейского союза, не должны оставаться без ответа. Соответственно, существует специально установленный механизм привле-



чения к ответственности государств, должным образом не выполняющих предписания ЕС.

Итак, задачей данной статьи будет исследование механизма привлечения государств-членов к ответственности по праву ЕС.

В качестве источника, определяющего основания ответственности выступает Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.). В нем, главным образом, регулируется деятельность Комиссии («Европейская комиссия», далее «Комиссия» – один из органов Европейского Союза) [5] по расследованию противоправных действий или бездействий государств-членов. Процедура закреплена в ст. 258:

«Если, по мнению Комиссии, государство-член не выполнило какую-либо из обязанностей, возложенных на него согласно Договорам, то Комиссия выносит мотивированное заключение по данному вопросу, предварительно дав возможность этому государству представить свои замечания.

Если заинтересованное государство не приведет себя в соответствие с упомянутым заключением в пределах срока, установленного Комиссией, то последняя может обратиться в Суд Европейского Союза».

Разбирая сущность данной процедуры, следует отметить, что Комиссия, основываясь на полученных от государств-членов, граждан, юридических лиц жалобах и обращениях, проверив эти сообщения посредством запросов и проверок, обращается к правительству государства-члена с письмом, в котором изложены предложения предоставить дополнительные сведения и принять необходимые меры по исправлению ситуации и сообщить об этом Комиссии.

Большинство процедур завершаются на данном этапе. Его еще называют «неформальным». Он характеризуется как конфиденциальный этап. Как правило, государства-члены должным образом реагируют на замечания Комиссии и стараются наладить ситуацию в соответствии с предписаниями. Если же все-таки государства пренебрегают указаниями, либо исполняют их в недостаточной мере, то Комиссия в очередной раз консультирует государство-член о должном исполнении предписаний [2].

В случае, если консенсуса так и не было достигнуто посредством неформальной процедуры, то процесс приобретает формальный характер. Согласно ст. 226 Договора об учреждении Европейского Сообщества (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Ниццкого договора 16 апреля 2003 г.), Комиссия издает мотивированное заключение, где устанавливает четкий срок устранения выявленных недостатков и замечаний, и затем направляет его правительству государства-члена. Также Комиссия предоставляет право государству представить предварительно свою позицию по данному вопросу [2].

Далее следует судебная стадия. Ст. 260 Договора о функционировании Европейского Союза (как и ст. 228 Договора об учреждении Европейского Сообщества, имеющая схожий смысл) говорит, что:

«1. Если Суд Европейского Союза признает, что государство-член не выполнило какую-либо из обязанностей, возложенных на него согласно Договорам, то это государство должно принять меры, которые требуются для исполнения решения Суда Европейского Союза.

2. Если, по мнению Комиссии, заинтересованное государство-член не приняло мер, которые требуются для исполнения решения Суда Европейского Союза, то, предварительно дав возможность этому государству представить свои замечания, она может обратиться в Суд Европейского Союза. Комиссия указывает размер фиксированной суммы или пеней, подлежащих уплате заинтересованным государством-членом, которые, по ее мнению, соответствуют обстоятельствам.

Если Суд Европейского Союза признает, что заинтересованное государство-член не привело себя в соответствие с его решением, то он может возложить на это государство-член обязанность по уплате фиксированной суммы или пени.

Данная процедура применяется без ущерба ст. 259.

3. В случае, если Комиссия обращается в Суд Европейского Союза с иском на основании ст. 258, полагая, что заинтересованное государство-член не выполнило свою обязанность сообщить о мерах по трансформации директивы, принятой в соответствии с законодательной процедурой, то Комиссия может, когда признает это уместным, указать размер подлежащих уплате данным государством фиксированной суммы или пеней, которые, по ее мнению, соответствуют обстоятельствам.

Если Суд Европейского Союза констатирует нарушение, то он может возложить на заинтересованное государство-член обязанность по уплате фиксированной суммы или пеней в пределах размера, указанного Комиссией. Обязанность по уплате вступает в силу в день, установленный Судом Европейского Союза в его решении».

Также следует указать на ст. 259, на которую ссылается ст. 260. Она закрепляет положение о том, что каждое из государств-членов может обратиться в Суд ЕС, если считает, что другое государство-член не выполняет какие-либо из обязанностей, возложенных на него согласно Договорам.

До подачи иска одним государством против другого, которое предположительно не выполнило обязанности по Договорам, государство, имеющее возражения, должно обратиться в Комиссию. И она, в свою очередь, должна вынести мотивированное заключение, предварительно дав возможность заинтересованным государствам представить в порядке состязательного производства свои письменные и устные замечания.

Если Комиссия не вынесла заключение по истечении трех месяцев с момента обращения к ней, то отсутствие заключения не препятствует обращению государством-членом в Суд ЕС.



Мы рассмотрели общую процедуру привлечения к ответственности государств—членов за невыполнение обязательств по Договорам. Однако, как мы знаем, право ЕС включают в себя различные отрасли, такие как таможенное право ЕС, налоговое право ЕС, экологическое право ЕС, транспортное право ЕС. В праве ЕС рассматриваются проблемы социальной защиты граждан в государствах—членах, вопросы, касающиеся общего рынка, миграции и трудовых отношений. Соответственно, для регулирования всех видов отношений, принимаются регламенты, директивы, рекомендации, решения.

Что касается процедуры привлечения государств к ответственности в конкретном случае, то ст. 261 Договора о функционировании Европейского Союза, говорит о том, что «регламенты, принимаемые совместно Европейским парламентом и Советом, и регламенты, принимаемые Советом на основании положений Договоров, могут наделять Суд Европейского Союза всеобъемлющей юрисдикцией в отношении предусмотренных в этих регламентах санкций.»

Важно отметить, что существуют также специальные процедуры ответственности по отдельным вопросам. Так, например, ст. 104 Договора об учреждении Европейского Сообщества (Рим, 25 марта 1957г.) (в редакции Ниццкого договора 16 апреля 2003 г.) возлагает на государства—членов обязанность «избегать чрезмерных бюджетных дефицитов», а «проверка соблюдения бюджетной дисциплины» в странах ЕС входит в компетенцию Комиссии. В том случае, если Комиссия признает чрезмерный бюджетный дефицит в определенном государстве—члене, и Совет на основании заключения Комиссии констатирует данный факт, то последний издает рекомендацию для данного государства с указаниями на обстоятельства, которые необходимо исправить, и определяет срок исполнения [2].

Рекомендация органов Сообщества (в отличие от регламента, директивы, постановления) по общему правилу не является юридически обязательным документом (ст. 249) В данном случае, однако, имеет место исключение. Если государство «упорствует в невыполнении рекомендации Совета», последний уполномочен применять к нему меры ответственности:

«● потребовать от соответствующего государства до выпуска облигаций и ценных бумаг публиковать дополнительную информацию, содержание которой определяется Советом,

● предложить Европейскому инвестиционному банку пересмотреть свою политику займов данному государству—члену,

● потребовать от соответствующего государства—члена передать на хранение Сообществу беспроцентный вклад необходимого размера до тех пор, пока чрезмерный дефицит, по мнению Совета, не будет устранен,

● налагать штрафы необходимого размера.

Указанные меры могут применяться как по отдель-

ности, так и вместе (в различных комбинациях), и, «в зависимости от случая», по решению Совета могут быть «усилены» (п. 11 ст. 104) [2].

Таким образом, рассмотрев процедуру привлечения к ответственности государств—членов за нарушение обязательств, хотелось бы отметить большое значение развития данного аспекта в процессе реализации взаимоотношений между государствами ЕС и органами ЕС. Механизм ответственности государств по праву ЕС характеризуется многоэтапностью. Сначала Европейская Комиссия и государство—член в конфиденциальном порядке разрешают возникшие вопросы, что составляет «неформальную» стадию привлечения к ответственности, а затем, при отсутствии результатов, процесс переходит на «формальную стадию» с официальной процедурой судебного разбирательства.

К сожалению, не существует универсального нормативного акта в праве ЕС, который бы регулировал порядок, основания, процедуры привлечения к различным видам ответственности государств. Основные положения об ответственности государств—членов закреплены в учредительных актах ЕС. Однако, развитие института ответственности государств в праве ЕС обретает все большую актуальность в связи с происходящими в современных межгосударственных отношениях событиями, поэтому в ближайшем будущем можно ждать модернизации законодательства в данной области.

Литература

1. Лукашук И.И. Право международной ответственности. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 10.
2. Graefrath В. Op. cit. P.127.
3. Четвериков А.О. «Гарантии законности в системе европейской интеграции: ответственность государств—членов за нарушение правовых норм и индивидуальных предписаний Европейского Союза», 2000 г. // URL: http://eulaw.edu.ru/documents/articles/law_garant.htm
4. Вертлюб Ф.О. Ответственность государств за неисполнение международных экономических обязательств: Монография. М., 2010. С. 29.
5. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрист, 2004. С. 122.
6. Договор об учреждении Европейского Сообщества (Рим, 25 марта 1957г.) (в ред. Ниццкого договора 16 апреля 2003 г.) / Пер. А.О. Четверикова.
7. Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.). Консолидированный текст; Система ГАРАНТ.
8. Регламент Совета от 7 мая 1990 г. об учреждении европейского агентства по окружающей среде и европейской сети информации и наблюдения за окружающей средой (1210/90/ ЕЭС) / Пер. П.А.Калиниченко.
9. Базовый антидемпинговый регламент Европейского Союза с комментариями Калиниченко П.А.



10. Директива Совета от 15 октября 1968 г. об отмене ограничений на передвижение и проживание работников из государств-членов и их семей (68/360/ЕЭС). Перевод А.О. Четверикова.

11. Директива Совета 76/207/ЕЭС от 9 февраля 1976 г. об имплементации принципа равенства мужчин и женщин в вопросах трудоустройства, профессионального образования, продвижения по службе и условиях труда. Перевод П.А. Калиниченко.

References

1. *Lukashuk I.I.* Law of International otvetstvennosti. М.: Wolters Kluwer, 2004. P. 10/

2. Graefrath B. Op. cit. P.127

3. *Chetverikov A.O.* "Guarantees of legality in the European integration: the responsibility of Member States in violation of the law and the individual requirements of the European Union", 2000 // URL: http://eulaw.edu.ru/documents/articles/law_garant.htm

4. *Vertlib F.O.* State responsibility for failure of the international economic obligations: Monograph. М., 2010. P. 29.

5. European Union Law: Textbook for universities / ed. S.Yu. Kashkin. М.: Lawyer, 2004, P. 122.

6. Treaty establishing the European Community (Rome, 25 March 1957.) (As amended by the Treaty of Nice 16 April 2003). Translation A.O. Chetverikov.

7. Treaty on the Functioning of the European Union (Rome, 25 March 1957) (as amended by the Treaty of Lisbon 2007). The consolidated text; Safeguards system.

8. Council Regulation of 7 May 1990 on the establishment of the European Environment Agency and the European network of information and monitoring of the environment (1210/90/ EEC). Translation P.A. Kalinichenko.

9. Basic anti-dumping regulations of the European Union with comments. P.A. Kalinichenko.

10. Council Directive of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence of workers of Member States and their families (68/360/ EEC). Translation A.O. Chetverikov.

11. Council Directive 76/207 / EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equality of men and women in employment, vocational training, promotion and working conditions. Translation P.A. Kalinichenko.

УДК 343.3
ББК 67.308

К ВОПРОСУ О СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ ЭКСТРЕМИЗМА В РОССИИ

СВЕТЛАНА ПАВЛОВНА ВАЙЛЕ,

ведущий научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,

кандидат юридических наук

E-mail: spvayle@mail.ru;

НАТАЛЬЯ НИКОЛАЕВНА ДЬЯЧЕНКО,

старший оперуполномоченный по особо важным делам

Отдела правового сопровождения оперативно-розыскной и служебной деятельности

подразделений собственной безопасности Управления стратегического развития

в сфере обеспечения собственной безопасности и противодействия коррупции

ГУСБ МВД России, подполковник полиции, кандидат юридических наук

E-mail: pilokarpos@gmail.com

Научная специальность 12.00.12 – криминалистика; судебно-экспертная деятельность;

оперативно-розыскная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проводится анализ развития ситуации по линии противодействия угрозе экстремизма в нашей стране; рассматриваются отдельные причины, обусловившие эволюционирование экстремизма в России, и тенденции его развития; анализируется современная ситуация и формулируются предложения, направленные на борьбу с рассматриваемым негативным явлением социальной действительности.

Ключевые слова: экстремизм, организованная преступность, органы внутренних дел, экстремистские объединения, противодействие, дискредитация.



Annotation. Carried out the analysis of development of a situation through counteraction to threat of extremism in our country, considered the separate reasons which caused an extremism evolution in Russia and a tendency of its development, analyzed a modern situation and formulate the offers directed on fight against the considered negative phenomenon of social reality.

Keywords: extremism, organized crime, law-enforcement bodies, extremist associations, counteraction, discredit.

Экстремизм представляет собой одну из основных угроз национальной безопасности страны и вызывает обоснованное беспокойство общества; проявления extremism негативно влияют на социально-экономические процессы в обществе. Противодействие экстремизму – важный элемент в жизнеустройстве государства.

В современном мире экстремизм используется как инструмент геополитики и передела сфер влияния, является серьезной угрозой национальной безопасности любого государства¹.

В России на государственном уровне имеет место понимание истинной природы и сущности экстремизма. Однако, это понимание не находит, на наш взгляд, адекватного отражения в законодательстве, в частности Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах Российской Федерации, Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремизму» и др. Существующие нормы, в том числе предусматривающие ответственность за совершение

преступлений экстремистской направленности, а также определяющие понятие и сущность экстремизма как криминального деяния, содержат разночтения, наполнены оценочными критериями, что приводит в большинстве случаев к двойственному их пониманию.

Имеющее место несовершенство нормативной базы обуславливает серьезные проблемы в деятельности по выявлению и раскрытию преступлений экстремистской направленности, порождает прецедентность, в частности, при вынесении судебных решений по делам о таких преступлениях, что в конечном итоге способствует росту преступлений экстремистской направленности на территории Российской Федерации. Так, только в истекшем году в Российской Федерации зарегистрировано 1034 преступления экстремистской направленности, что почти на 15% больше, чем в 2013 г. Более подробно динамику преступлений экстремистской направленности см. на рис. 1.

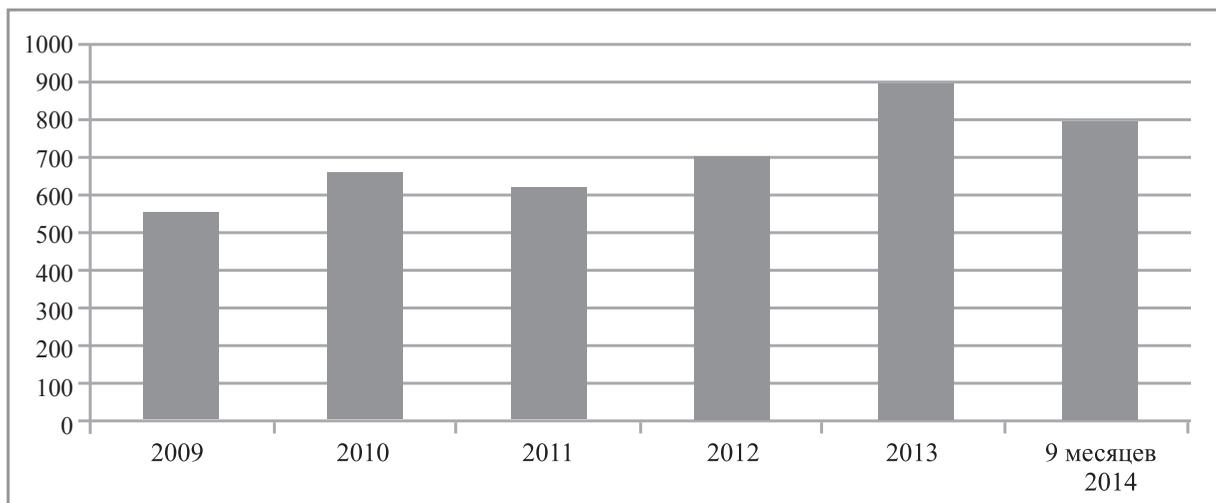


Рис. 1. Преступления экстремистской направленности

На сегодняшний момент практически во всех субъектах Российской Федерации проявился полный спектр экстремистских угроз, при этом каждое шестое экстремистское преступление – организованное².

По данным ГУПЭ МВД России в большинстве субъектов Российской Федерации активно действуют экстремистские объединения разной степени сплоченности: организованные преступные группы, экстремистские сообщества, международные экстремистские организации. Всего в настоящее время насчитывается порядка 25 организаций националистического толка, около 90 исламистских ячеек и групп, порядка десяти крупных религиозных сект, имеющих

финансовую поддержку из-за рубежа, а в целом более 500 различных псевдорелигиозных объединений, в том числе тоталитарных. Наблюдается активное проникновение ряда экстремистских объединений на территорию Республики Крым.

На этом фоне такие преступления, как организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ) и организация деятельности экстремистской организации (ст. 282.2 УК РФ), согласно статистическим данным, ежегодно выявляются в единичных случаях по сравнению с общим числом выявленных и зарегистрированных преступлений экстремистской направленности³.

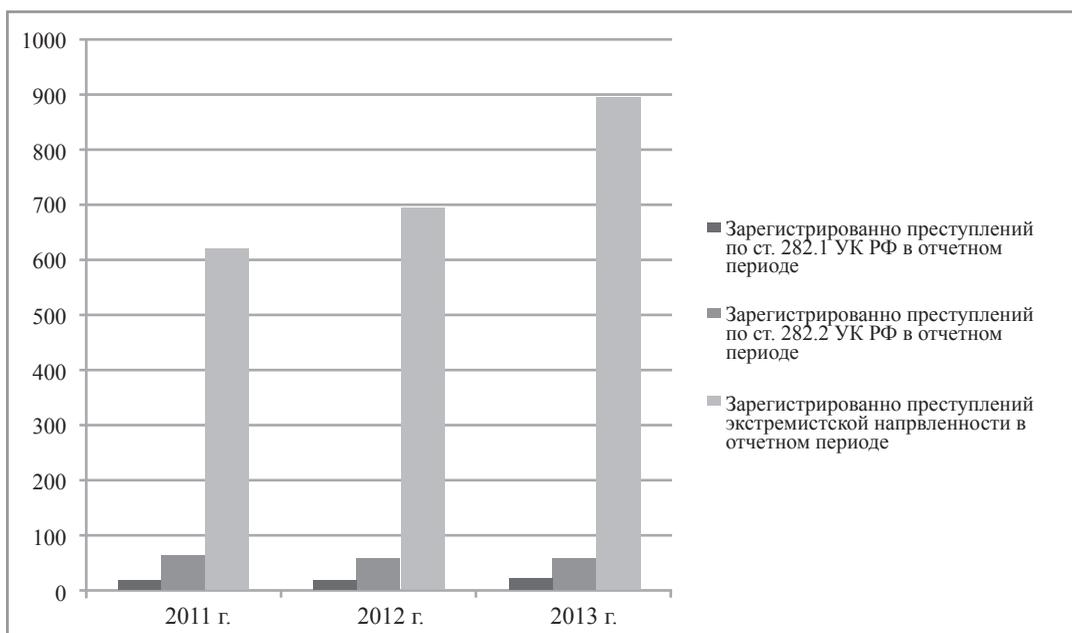


Рис. 2. Количество преступлений экстремистской направленности

Удручающе выглядит и статистика ежегодно выявляемых лиц, совершивших указанные преступления, в сравнении с общим числом, особенно

если учитывать, что каждое организованное преступление подразумевает участие как минимум двух лиц.

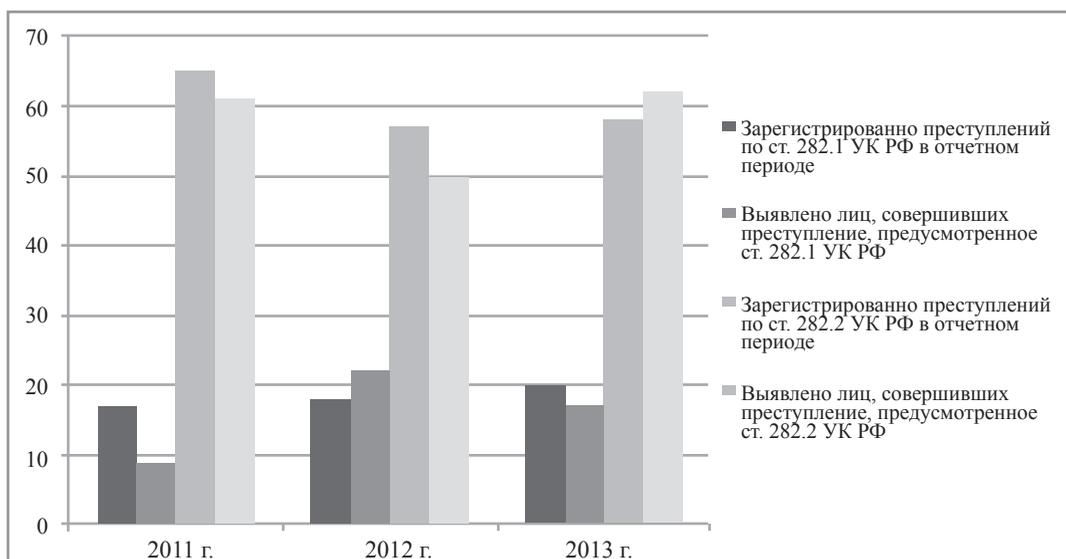


Рис. 3. Показатели зарегистрированных преступлений экстремистской направленности и лиц их совершивших

А между тем экстремизм в нашей стране стремительно эволюционировал. Претерпев существенные качественные и количественные изменения, он трансформировался в более опасную форму – форму организованной преступности.

В числе тенденций экстремизма, существенно повышающих уровень его общественной опасности и потому наиболее важных для учета в рамках организации и тактики противодействия ему на современном этапе, выступает взаимосвязь (сращива-

ние) объединений экстремистской направленности с общеуголовной преступной средой, в частности, организованной (бандами, организованными преступными группами, преступными сообществами и их лидерами).

Посредством изучения материалов оперативно-разыскной деятельности, приговоров суда по делам о преступлениях экстремистской направленности⁴, а также путем опроса оперативных сотрудников, специализирующихся на выявлении и раскрытии ука-



занных преступлений⁵, нами были определены основные формы такой взаимосвязи, а именно:

- преступные радикальные группировки, совершающие противоправные деяния экстремистской направленности, выступают кадровой базой будущих организованных преступных объединений, в частности банд (на современном этапе массово развивается и обратный процесс, например, участники банд становятся членами экстремистских объединений);

- организованное преступное объединение, в частности банду, образует костяк или простая совокупность участников экстремистского объединения;

- организованные преступные объединения общеправовой направленности выступают в качестве наемников экстремистских объединений (сообществ, организаций);

- экстремистское объединение изменяет базовое направление своей деятельности и на постоянной основе совершает корыстно-насильственные преступления⁶ (бандитские нападения на граждан и организации как в целях самофинансирования, так и без указанной цели⁷);

- преступное объединение, позиционирующее себя как экстремистское, прикрываясь идеологией, совершает бандитские нападения;

- организованные преступные объединения (группы и сообщества) берут на вооружение экстремистские «методы» в целях совершенствования организации своей противоправной деятельности, а также в целях противодействия раскрытию совершенных ими преступлений;

- экстремистские объединения перенимают криминальный опыт у организованных преступных групп и сообществ общеправовой направленности;

- субъекты общеправовой криминальной среды, в частности, участники банд и иных преступных объединений, и экстремистские объединения «сотрудничают» на «договорной основе» и взаимовыгодных условиях, не объединяясь организационно;

- экстремистские объединения участвуют совместно с организованными преступными группами и преступными сообществами общеправовой направленности в различных видах транснационального преступного промысла. *Так, ряд экстремистских объединений, в частности, это характерно для Кавказского и Среднеазиатского приграничных районов России, взаимодействуя с организованными преступными группами общеправовой направленности (как российскими, так и зарубежными), становятся соучастниками таких видов транснационального преступного промысла, как нелегальная торговля потребительскими импортными товарами, вымогательство, незаконный вывоз из России сырья, энергоносителей, цветных металлов и других природных ресурсов, незаконный оборот оружия и наркотиков;*

- субъекты общеправовой криминальной среды, преступные группы и сообщества (в частности участники банд и иных преступных объединений) и экстре-

мистские формирования объединяются в единое преступное объединение под единым руководством.

Стремительное развитие тенденции взаимосвязи (сращивания) объединений экстремистской направленности с общеправовой преступной средой свидетельствует о возникновении в ближайшем будущем мощного преступного конгломерата, что еще более повысит уровень общественной опасности экстремизма и затруднит противодействие ему.

Еще одной крайне опасной тенденцией современности выступает активное противодействие организованной преступности правоохранительной деятельности государства. Противодействие разоблачению преступной деятельности выступает важным элементом системы признаков, характеризующих организованную преступность, о приоритетном значении которого заявили 89% опрошенных сотрудников оперативных подразделений ОВД.

Формы этого противодействия весьма разнообразны. Оно может выражаться как в широком спектре оборонительных форм, направленных на сокрытие преступной деятельности и придание ей псевдозаконного характера (63%), так и в активных наступательных формах, начиная от попыток компрометирования, психологического давления на сотрудников, в том числе через их родственников и близких им лиц, повреждения и уничтожения имущества и вплоть до причинения вреда здоровью и жизни сотрудников полиции и их близких (27%).

Среди устоявшихся в науке ОРД позиций ученых, среди которых В.П. Кувалдин, В.М. Антонов, Ю.С. Астахов, следует отметить характеристику противодействия как «сложного способа разнообразных приемов уловок и хитростей преступников, препятствующих эффективному предупреждению, выявлению, раскрытию, расследованию, и судебному рассмотрению совершенных ими преступлений и способствующих максимальному смягчению наказания»⁸.

Исследователями, среди которых Головин А.Ю., Эрекаев А.Я. и др., противодействие рассматривается как некая система принимаемых мер, в которой условно выделяются два уровня: стратегический – создание помех работе правоохранительных органов и тактический – противодействие раскрытию и расследованию конкретного преступления, выраженное в деятельности по реализации стратегического противодействия в целях частного характера⁹.

С учетом приведенных теоретических положений, существующей практики, а также нынешнего состояния уголовного и уголовно-процессуального законодательства, противодействие следует определять как умышленную деятельность лиц, преступивших закон, их соучастников, иных заинтересованных лиц, препятствующую раскрытию и расследованию конкретного преступления с целью продолжения осуществления противоправной деятельности, а также полного или частичного уклонения виновных лиц от ответственности за содеянное.



В данном определении под полным уклонением от уголовной ответственности подразумевается противодействие, направленное на то, чтобы преступление либо вообще не было выявлено, либо возбужденное уголовное дело было прекращено, т.е. оставление его в состоянии латентности. Частичное уклонение от уголовной ответственности включает в себя, например, переквалификацию деяния на менее тяжкое, предполагающее назначение более мягкого наказания.

Как правило, каждое преступное объединение вырабатывает и использует свой определенный комплекс мер по противодействию, который, обладая поисковыми и идентификационными признаками, может служить его своеобразной «визитной карточкой».

Применительно к экстремизму нами выделены следующие основные элементы первого блока (деятельность по противодействию раскрытию преступления).

1. Маскировка преступной деятельности, подразумевающая сокрытие целей, но не ее результат.

2. Укрепление самозащитности преступного объединения, включающее в себя меры защиты от проникновения и меры защиты от разоблачения.

3. Сокрытие следов преступления¹⁰.

Второй блок (деятельность по противодействию расследованию преступления) может содержать как активные действия, так и акты бездействия, направленные на то, чтобы избежать уголовной ответственности и наказания.

1. Подкуп должностных лиц, могущих повлиять на ход расследования.

2. Отказ от сотрудничества с органами предварительного расследования.

3. Давление, запугивание или ликвидация лиц из числа участников уголовного процесса, в частности свидетелей, потерпевших и соучастников, дающих правдивые, изобличающие показания, оперативных сотрудников, работников прокуратуры, следователей и судей, рассматривающих уголовные дела об экстремизме.

Наравне с традиционными, устоявшимися и известными видами мер противодействия в целях самозащиты и одновременно для создания благоприятной среды и распространения радикальных идей, экстремистские объединения активно используют механизм делегитимизации власти в целом и, в частности, дискредитации органов внутренних дел путем распространения ложной порочащей информации в отношении сотрудников конкретных подразделений¹¹.

Дискредитация сотрудников ОВД как способ противодействия преступным формированиям и отдельных лиц, преступивших закон, деятельности правоохранительных органов по выявлению и привлечению их к уголовной ответственности представляет собой публичное распространение в отношении сотрудников ОВД ложных порочащих сведений, а также совершение иных действий, направленных на подрыв доверия и умаление их авторитета как представителей власти в глазах третьих лиц.

Об эффективности дискредитации как способа противодействия преступной среде свидетельствуют данные анкетного опроса: в 11,6% случаев дискредитация способствовала уходу преступников от ответственности, и в равном количестве случаев - привлечению к менее строгой ответственности. Для трети опрошенных сотрудников (37,2%) оказываемое противодействие существенно осложнило работу по привлечению лица к ответственности.

В силу этого организованные преступные формирования активно используют механизм делегитимизации власти в целом и, в частности, дискредитации правоохранительных органов через сотрудников конкретных подразделений; на участие ОПГ в качестве инициаторов дискредитации указали 36,5% респондентов¹².

В сложившейся ситуации для организации адекватного ответа со стороны правоохранительной системы надвигающейся угрозе видится обоснованным и необходимым:

1) совершенствование законодательной базы. В первую очередь речь идет о нормах Уголовного закона, предусматривающих формы соучастия и ответственность за совершение преступлений экстремистской направленности¹³, Уголовно-процессуального закона в части, касающейся расширения предмета доказывания по так называемым организованным преступлениям, Федерального закона от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в части определения понятия экстремистская деятельность (экстремизм) и основных направлений противодействия ей;

2) совершенствование ведомственной нормативной базы, непосредственно регламентирующей оперативно-разыскную деятельность органов внутренних дел Российской Федерации в сфере противодействия организованным формам преступности;

3) разработка концепции противодействия экстремизму как форме организованной преступности, а также соответствующих методик, отражающих специфику указанного противодействия на современном этапе;

4) рассмотрение вопроса о воссоздании в системе МВД подразделения, координирующего противодействие организованной преступности.

5) рассмотрение вопроса противодействия дискредитации сотрудников ОВД в числе важнейших аспектов противодействия преступности, особенно в организованных ее формах, и, в частности, экстремистским преступным объединениям.

¹ Из выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина 20 ноября 2014 г. на заседании Совета Безопасности по рассмотрению проекта Стратегии противодействия экстремизму в РФ до 2025 года. URL: www.kremlin.ru/newus/470454 (дата обращения 21 января 2015 г.).

² Официальный сайт международного общества «Мемориал». «Юрий Чайка предложил серьезно ужесточить уголовную ответственность за разжигание межнациональной и межрели-



гиозной вражды». 28 апреля 2011 г. URL: www.memo.ru (дата обращения: 11 декабря 2014 г.).

³ По данным ГИАЦ МВД России. Сводный отчет по России о преступлениях террористического характера, экстремистской направленности и связанных с террористической деятельностью. Ф. 282. Сведения за период с 2011 по 2013 г.

⁴ Были изучены материалы судебно-следственной практики (в частности выборочно проанализировано (за период с 2009 по 2013 гг.): 350 уголовных дел и приговоров суда, 210 обвинительных заключений) и оперативно-разыскной деятельности (365 дел оперативного учета по рассматриваемой проблеме, спецсообщения, информационно-аналитические материалы, справки).

⁵ С использованием разработанного авторского инструментария в ходе проведения исследования в несколько этапов в 2009–2011 и 2012 гг. были проведены опросы оперативных сотрудников подразделений по противодействию экстремизму, в которых участвовали свыше 350 сотрудников из Владимирской, Кемеровской, Кировской, Курской, Нижегородской, Новгородской, Ростовской, Самарской, Свердловской, Ульяновской, Челябинской областей, Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Алтайского, Забайкальского, Красноярского и Краснодарского края, Республик Адыгея, Бурятия, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Татарстан, Карачаево-Черкесской, Кабардино-Балкарской, Чувашской и Чеченской Республик.

⁶ Характерно большей частью для экстремистских сообществ.

⁷ В результате исследования установлено, что на современном этапе бандитизм нередко выступает в качестве базовой преступной деятельности экстремистских объединений, преступной деятельности, осуществляемой в целях финансирования таких объединений, побочной преступной деятельности членов указанных объединений, совершаемой в целях сплочения коллектива или его тренировок. Указанное свидетельствует о том,

что экстремистские объединения все чаще используют насильственные методы для реализации экстремистских технологий.

⁸ Антонов В.М., Астахов Ю.С., Кувалдин В.П. Противодействие преступных структур органам внутренних дел и меры по их нейтрализации. Лекция. М., 1994 г. С. 12.

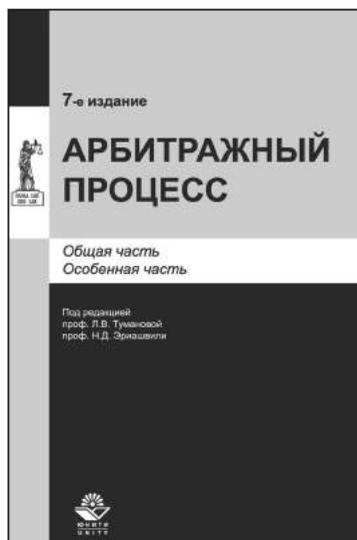
⁹ Подробнее см.: Головин А.Ю., Рожков В.Д., Тишутин И.В., Эрекаев А.Я. Расследование вооруженных разбоев и бандитизма. Изд. «Юрлитинформ», М. 2004 г. С. 80.

¹⁰ В целом деятельность по сокрытию следов преступления является обязательным элементом механизма его совершения и осуществляется путем воздействия субъекта преступления на криминалистически значимую информацию или ее источник с целью её уничтожения, изменения, сокрытия и т.д. При этом рассматриваемая деятельность обладает поисковыми и идентификационными признаками, и имеет место на этапах подготовки преступления, его непосредственного совершения, сокрытия его следов.

¹¹ При этом использование преступником дискредитации как способа уклонения от ответственности за совершенное им преступление не исключает привлечения его к ответственности непосредственно за распространение несоответствующих действительности (ложных) порочащих сведений.

¹² В ходе анкетирования, проведенного в 2014 г., были опрошены руководители и оперативный состав территориальных подразделений собственной безопасности ОВД, ГУУР МВД России и ГУЭБиПК МВД России (всего 172 человека).

¹³ К которым, согласно Примечанию 2 к ст. 282.1 Уголовного кодекса РФ, не относится по формальным признакам ст. 282 УК РФ, отнесенная, тем не менее, к последним без дополнительных условий Указанием генеральной прокуратуры Российской Федерации № 387-11 и Министерства внутренних дел Российской Федерации № 2 от 11 сентября 2013 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» (в ред. от 24 апреля 2014 г.).



Арбитражный процесс: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Л.В. Тумановой, Н.Д. Эриашивили. 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 535 с.

В пособии раскрыты институты арбитражного процессуального права, многоаспектно представлены такие важные вопросы арбитражного права, как иск и право на иск, производство по делам апелляционной и кассационной инстанций, обеспечительные меры, производство по делам, связанным с исполнением судебных актов, рассмотрение дел об административных правонарушениях, производство по делам с участием иностранных лиц и т.д.

Законодательство Российской Федерации в данной области права представлено по состоянию на 1 января 2015 г. В частности, указан порядок рассмотрения дел по корпоративным спорам, по защите прав и законных интересов группы лиц, дел о банкротстве, а также новой категории дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок.

Для студентов, аспирантов (адъюнктов), курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля и преподавателей юридических вузов и факультетов, юристов-практиков.



УДК 343.98
ББК 67.401.213

ОСОБЕННОСТИ ПЕРВОНАЧАЛЬНЫХ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ ПО РАСКРЫТИЮ И РАССЛЕДОВАНИЮ КРИМИНАЛЬНОГО АВТОБИЗНЕСА

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ХАРЧЕНКО,

*доцент кафедры организации оперативно-разыскной деятельности Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции
Научная специальность 12.00.12 – криминалистика, судебно-экспертная деятельность,
оперативно-розыскная деятельность*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Анотация. Рассматриваются вопросы, связанные с подготовкой и проведением первоначальных оперативно-разыскных мероприятий и следственных действий по раскрытию и расследованию преступлений, совершаемых в сфере автобизнеса.

Ключевые слова: раскрытие, расследование, первоначальные оперативно-разыскные мероприятия, следственные действия, следственно-оперативная группа, криминальный автобизнес.

Annotation. Discussed issues related to the preparation and conduct of the initial search operations and investigative actions in the detection and investigation of crimes committed in the sphere of automobile business.

Keywords: detection, investigation, initial investigative measures, investigations, investigative team, criminal auto business.

При раскрытии и расследовании преступлений, совершаемых в сфере автобизнеса, применяется весь комплекс следственных действий, установленных уголовно-процессуальным законодательством, а также оперативно-разыскных мероприятий, определенных в ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее по тексту – ФЗ «Об ОРД») и в соответствующих статьях федеральных законов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов [3].

Автор рассматривает действия следователя и оперативного работника безотносительно их ведомственной принадлежности. Речь идет об основных принципах их работы в названной сфере. Сущность, содержание и характер первоначальных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий при раскрытии и расследовании преступлений названной группы зависят от качества и количества полученной из различных источников информации о совершенных преступлениях в сфере автобизнеса.

После анализа и оценки полученной информации, содержащей сведения о преступлениях, совершаемых в сфере автобизнеса, следователи, дознаватели или оперативные работники, на рассмотрение которых поступила указанная информация [8], оценивают ее на предмет наличия в ней сведений о признаках составов

преступлений и при наличии соответствующих поводов и оснований готовят материалы, необходимые для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Оперативная информация оформляется в виде информационно-справочного материала, и после утверждения у руководителя оперативного аппарата соответствующего постановления эти материалы передаются в следственный аппарат для возбуждения уголовного дела в соответствии с положениями п. 2 ст. 21 УПК России, п. 1 и 3 ст. 140 УПК России. При этом учитываются и положения ст.ст. 141, 142, 143, 144, 145, 146 УПК России [2].

Следует отметить, что возбуждение уголовного дела по фактам некоторых преступлений, связанных с автобизнесом, может быть осуществлено и следователем, и дознавателем. Так, в соответствии со ст. 150 УПК России предварительное следствие в форме дознания производится по фактам преступлений рассматриваемой группы, уголовная ответственность за которые предусмотрена: ч. 1 ст. 166, ст.ст. 324, 326 и ч. 1 и 3 ст. 327 УК России [1].

Предварительное расследование в форме предварительного следствия производится по фактам рассматриваемых преступлений, указанных в ст. 151 УПК России и в следующих статьях УК России: ч. 3 и 4 ст. 158, ч. 2 и 3 ст. 161, ст. 162, ст. 174, ст. 174.1 и ч. 2



ст. 327 – следователями органа, выявившего эти преступления [2].

УПК России установил ряд обязательных действий следователя на этапе до возбуждения уголовного дела, т.е. первоначальным следственным действиям предшествуют действия проверочного характера, составляющие как бы фазу предварительных проверочных действий. Так, в соответствии со ст. 144 УПК России следователь обязан рассмотреть и проверить поступившее сообщение о преступлении в течение 3-х суток (в отдельных случаях – 10 суток) со дня поступления указанного сообщения. При этом учитывается и оперативная информация проверочного характера.

Успешное раскрытие и расследование преступлений в сфере криминального автобизнеса возможно только при своевременном реагировании на сообщения о них, проведении заградительных и поисковых мероприятий, тщательной работе на месте происшествия, использовании информационной базы данных «Автопоиск», правильном и точном заполнении идентификационных карт на разыскиваемое транспортное средство, взаимодействии следователей с работниками оперативных и экспертных подразделений, взаимном информировании, совместном планировании, максимальном использовании возможностей сотрудников ГИБДД, качественном проведении судебных экспертиз.

На практике проверочные материалы, касающиеся фактов криминального автобизнеса, чаще всего поступают к следователю (дознавателю) из оперативного подразделения [5]. Поэтому следователь, оценив их полноту и достоверность, может приобщить их к материалам уголовного дела. Эти материалы, а также материалы о проверочных действиях, произведенных самим следователем, после вынесения постановления о возбуждении уголовного дела составят основу планирования первоначальных следственных действий на начальном этапе раскрытия и расследования. Соответствующие действия осуществляются и сотрудниками оперативных подразделений по согласованию со следователем.

Как правило, первоначальные следственные действия и оперативно-разыскные мероприятия по указанным делам начинаются с осмотра места происшествия. Перед его началом необходимо определить его пределы, осмотреть прилегающую территорию в поисках следов преступления, а также проверить камеры наружного видеонаблюдения, установленные, как в непосредственной близости от места преступления, так и по пути возможного подхода преступников и отъезда на похищенном транспортном средстве. В протоколе осмотра места происшествия необходимо указывать точное место парковки похищенного транспортного средства, наличие следов преступления, способ их обнаружения, описание следов, их фиксацию посредством фото- и видеосъемки, способ упаковки, направление отъезда автотранспорта, наличие припаркованных автомашин вблизи места преступления, а также мест расположения систем видеонаблюдения.

Необходимо участие в осмотре места происшествия потерпевшего, который может способствовать успешному обнаружению следов преступления, орудий преступления, выяснению иных обстоятельств, имеющих значение для раскрытия и расследования уголовного дела. Его пояснения должны быть внесены в протокол. Место последней парковки транспортного средства фиксируется при помощи фото- видеосъемки.

На первоначальном этапе раскрытия и расследования преступления оперативным сотрудникам, участковым уполномоченным необходимо отработать места возможного отстоя и сбыта похищенного автотранспорта (гаражи, стоянки, автосервисы, автоломбарды, рынки и т.п.); получить информацию из инженерных центров и автозаправочных станций о наличии камер видеонаблюдения, обеспечить сохранность видеозаписей с целью их последующего изъятия.

Наиболее типичными следами и объектами, обнаруживаемыми в ходе осмотра места происшествия на месте стоянки, парковки похищенного автотранспортного средства являются: следы колес, протектора шин, качения, торможения; следы пальцев рук (перчаток), обуви; кровь, слюна, волосы, волокна ткани и других материалов; окурки, спички, зажигалки, пуговицы, жевательная резинка, замазка, пластилин, следы запаха человека; следы взлома, распила, газоокислородной резки, ГСМ, орудия взлома или их части, ключи, отмычки, веревки, тросы; частицы лакокрасочного покрытия; повреждения дорожного покрытия, бордюра, деревьев; уплотнитель стекла резиновый; повреждения пола и стен (механические, термические); опилки, отщепы дерева, осколки стекла, частицы клеящего вещества, строительных материалов, оплавленного металла; замки, запирающие устройства и их части.

После изучения собранных по результатам осмотра места происшествия материалов, изъятых следов и предметов, члены СОГ разрабатывают версии и составляют совместный план следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий, который сначала согласовывают руководители следственных подразделений и уголовного розыска, а затем утверждает начальник органа внутренних дел.

Выяснив в ходе осмотра примерные обстоятельства совершенного преступления, члены выдвигают и проверяют версии о количестве преступников, их личностях, способе проникновения в транспортное средство (в хранилище), направлении движения злоумышленника к месту происшествия и от него, следах инсценировки преступления и др. Как правило, выдвигаются и проверяются следующие типовые версии:

- хищение совершено с целью последующего сбыта автомашины;
- хищение автомашины совершено с целью разукрупнения и продажи на запчасти;
- совершено хищение автомашины конкретной марки, модели, цвета, года выпуска, для реализации конкретному лицу «по заказу»;



- хищение автомашины совершено определенной категорией лиц, либо с их участием (охранники стоянок, парковщики, сторожа гаражных комплексов, работники сервисов и ремонтных мастерских, несовершеннолетние);

- завладение автомашиной совершено без цели хищения (угон);

- завладение автомашиной совершено с целью хулиганства, мести, иных мотивов;

- «завладение автомашиной» совершено с целью инсценировки преступления.

Наиболее значимая информация, необходимая для определения оперативно-разыскных мероприятий и следственных действий по проверке вышеуказанных версий и установлению преступников, как правило, содержится в показаниях и при опросах потерпевшего, очевидцев, свидетелей и других лиц, представляющих оперативный интерес.

В процессе допроса или при опросе потерпевшего необходимо выяснить следующее: время и место приобретения автомашины, ее стоимость, данные продавца, его приметы или сведения о юридическом лице (организации); модель, год выпуска автомашины, регистрационный знак, номера всех агрегатов, идентификационный номер (VIN), цвет и тип кузова; дата регистрации автомашины в подразделении ГИБДД; техническое состояние, наличие и вид противоугонной системы, в том числе спутниковой, дополнительной скрытой маркировки; застрахована ли автомашина, когда, где, на какую сумму, номер страхового полиса или свидетельства (приобщить копии); индивидуальные признаки автомашины, по которым ее можно идентифицировать, особенности кузова, салона и других агрегатов, пробег по спидометру, наличие топлива в баке и его количество; изготавливались ли в последнее время, где и кем дубликаты ключей от замков гаража, машины и с какой целью; кем и когда проводился последний ремонт автомашины и характер выполненных работ; кто из родственников, знакомых или иных лиц имел доступ к автомашине, гаражу, местам ее парковки; кто, по мнению потерпевшего, мог совершить преступление; если машина похищена путем грабежа или разбоя – отразить приметы преступников, установить в каком направлении они скрылись [8]. Часть этих сведений добывается с помощью оперативно-разыскных и иных мероприятий.

По автотранспорту, ввезенному из-за рубежа, кроме того, необходимо выяснить время, место и условия прохождения таможенного контроля, уплаты таможенных платежей. Перечень вопросов может быть расширен в зависимости от обстоятельств совершенного преступления и доказательств, которыми располагает оперативный сотрудник и следователь.

Допрашивая или опрашивая потерпевших и иных лиц необходимо учитывать, что они могут по различным причинам дать необъективные или ложные сведения, поэтому любые показания или сведения должны

проверяться и оцениваться в совокупности с другими доказательствами или данными.

Как показывает практика по делам рассматриваемой категории свидетелями (очевидцами) могут являться лица:

- которые непосредственно наблюдали преступные действия или способствовали их пресечению;

- паркующие свои автомашины в непосредственной близости от автомашины потерпевшего, либо являющиеся его соседями по месту расположения гаража, автостоянки;

- которые в силу своих служебных обязанностей должны обеспечивать сохранность автотранспортных средств (охранники стоянок, гаражно-строительных кооперативов, парковок);

- которым известно об обстоятельствах происшедшего (о количестве соучастников и их месте пребывания, о месте нахождения автотранспортного средства и т.п.) от других людей;

- которые наблюдали подготовку к преступлению, его совершение или сокрытие (жители близлежащих домов, пенсионеры, владельцы соседних гаражей, продавцы в магазинах, за прилавками, случайные прохожие, гулявшие рядом дети, владельцы собак и т.п.);

- имевшие право эксплуатации или управления данной автомашиной [8].

При проведении допроса или опроса свидетеля и иных лиц, помимо общих вопросов, необходимо выяснить: время, место, способ и другие обстоятельства происшедшего; направление движение автомашины после ее хищения; количество лиц, участвовавших в совершении преступления, известны ли они, если нет, по их приметы, возможность их опознать; в чем заключались действия каждого из преступников; разговаривали ли между собой, как при этом называли друг друга; предпринимались ли кем-либо меры для пресечения преступления.

При необходимости рекомендуется проводить допрос потерпевших и свидетелей с выходом на место происшествия, с применением видеозаписи.

Сообщенные свидетелями и очевидцами приметы лиц, причастных к совершению преступления, следовательно необходимо указывать в письменном поручении оперативному подразделению для составления фотокомпозиционных портретов и использования в розыске подозреваемых.

В ходе допроса подозреваемого, после его задержания, необходимо выяснить и уточнить следующие вопросы: когда, где и при каких обстоятельствах он совершил преступление, если преступление совершено группой лиц – кто еще принимал участие (соучастие) в его совершении, как распределялись роли; кто предложил совершить данное преступление, кто поддержал инициативу; имелись ли заказчики, скупщики, посредники и др., при каких обстоятельствах произошло знакомство с ними, и происходили дальнейшие взаимоотношения; проводилась ли подготовка, в чем она заключалась (разведка, ос-



мотр, консультации со специалистами, наводка, кто наводчик), как подбирались средства совершения преступления, кто помогал в этом; кем и как выбирался объект посягательства; кто сообщил о месте его нахождения; все ли соучастники знали о готовящемся хищении; разбирается ли он в устройстве противоугонных систем (устройств); чем вызван интерес; где работает (ранее работал), по какой специальности, что входит (входило) в его обязанности; какие действия осуществляли участники события во время и после совершения преступления, каким способом было совершено хищение, обсуждался ли иной способ совершения преступления; как вел себя потерпевший до посягательства на него, во время и после; знал ли допрашиваемый потерпевшего ранее, общался ли с ним после преступления, при каких обстоятельствах; какие способы сокрытия следов преступления реализовывались и кем; имеет ли он информацию об индивидуальных признаках похищенной автомашины; находившихся в ней вещах (приметы); где прятали машину, когда, при каких обстоятельствах и на каких условиях ее реализовали; на какую сумму реализована похищенная машина и сколько получил допрашиваемый; кто из членов группы имеет коррупционные связи с сотрудниками правоохранительных (регистрационных) органов; производилась ли ее переделка, уничтожение индивидуальных признаков и др.; совершались ли иные преступления аналогичного характера и т.д. Эти же сведения проверяются оперативным путем.

Признательные показания подозреваемого необходимо в неотложном порядке закрепить допросами его соучастников и свидетелей, вещественными доказательствами, заключениями соответствующих экспертов, проверкой показаний на месте, следственным экспериментом, а также другими доказательствами. Такие показания подозреваемого должны быть дополнительно зафиксированы с помощью аудиовидеозаписей и по возможности проиллюстрированы составленными им схемами места происшествия.

Действия конкретных участников следственно-оперативной группы при задержании участников криминального автобизнеса планируются заранее. В частности, должно быть оговорено, кто будет вести протокол, проводить досмотр, осмотр, обыск, изъятие предметов и документов, фиксировать обстановку на месте задержания и т.д. Координация действий в подобных случаях осуществляется на месте руководителем следственно-оперативной группы.

Особое внимание уделяется тактике задержания наиболее квалифицированных участников криминального автобизнеса – автоворов, лиц, занимающихся подделкой документов и легализацией похищенного автотранспорта и автозапчастей, и др. При задержании указанных лиц целесообразно сразу же на месте провести их личный досмотр или личный обыск с целью обнаружения предметов, с помощью которых они проникают в автотранспорт.

Первоначальный этап раскрытия и расследования закладывает основу для результатов всего процесса расследования. Он требует от следователя (дознателя) и сотрудника оперативного подразделения максимальной оперативности и результативности действий. Следователь должен составить себе четкое представление о событии, которое предстоит расследовать, успеть в сравнительно короткие сроки при участии оперативного работника выявить и собрать максимум доказательств, которые, в противном случае, могут исчезнуть или быть уничтожены.

Литература

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 421-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»-<http://www.consultant.ru/>.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»-<http://www.consultant.ru/>.
2. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. Российская газета. 2011. 8 февраля.
4. Об оперативно-разыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 309-ФЗ). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»-<http://www.consultant.ru/>.
5. Самсонов О.А., Тихонов А.А. Использование оперативной информации при проведении специальных мероприятий // Актуальные вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности: Сб. науч. ст. Волгоград: Академия МВД России, 2008. С. 359–363 (А/4154).
6. Криминалистика. Учебник для вузов. Под редакцией проф. Р.С. Белкина. НОРМА-ИНФА-М. М. 1999. С. 816–817.
7. Овчинский А.С. Оперативно-розыскная информация в парадигме открытых систем // Сборник статей межвузовского научно – практического семинара 29 октября 2010 г., г. Москва. М: Академия управления МВД России, 2011. С. 44–49.
8. Васильев Н.Н., Харченко С.В. К вопросу о первоначальных оперативно-розыскных мероприятиях и следственных действиях по раскрытию и расследованию криминального автобизнеса: статья. Труды Академии. М., 2013.
9. Атмажитов В.М., Васильев Н.Н., Харченко С.В. Организация оперативно-розыскной деятельности: учебник. Глава VI. Академия управления МВД России. М., 2014.

References

1. Criminal code of the Russian Federation of 13 June 1996 № 63-FZ (as amended by Federal law of 28.12.2013 No. 421-FZ) [Electronic resource]. Access from the



Ref.-legal system "ConsultantPlus"-<http://www.consultant.EN/>.

2. Criminal procedure code of the Russian Federation of 18 December 2001 № 174-FZ (as amended by Federal law dated 21.12. 2013 No. 376-FZ) [Electronic resource]. Access from the Ref.-legal system "ConsultantPlus"-<http://www.consultant.EN/>.

3. On police: Federal law dated February 07, 2011. Ros. gaz. 08 Feb.

4. About operatively-search activity: the Federal law of August 12, 1995 № 144-FZ (as amended by Federal law as of 21.12.2013 № 309-FZ) [Electronic resource]. Access from the Ref.-legal system "ConsultantPlus"-<http://www.consultant.EN/>.

5. *Samsonov O.A., Tikhonov A.A.* Use of operational information for special events // Actual problems of theory and practice of operational-investigative activity: Sat.

scientific. article. Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2008. P. 359–363 (A/4154).

6. The forensics. Textbook for universities. Edited by professor R.S. Belkin. NORM-INFA. M. 1999. P. 816–817.

7. *Ovchinsky A.S.* Tracking information in the paradigm of open systems // Collection of articles of the interuniversity scientific – practical seminar on 29 October 2010, Moscow. Moscow: Academy of management of MVD of Russia, 2011. P. 44–49.

8. *Vasilyev N.N., Kharchenko S.V.* On the initial operatively-search actions and investigatory actions on the disclosure and investigation of criminal car business: article. Proceedings of the Academy. M., 2013.

9. *Atmazhitov V.M., Vasiliev N.N., Kharchenko S.V.* Organization of operative-search activity: textbook. Chapter VI. Management Academy of MIA Russia. M., 2014.

УДК 343.985.7

ББК 67.523

ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА СЛЕДООБРАЗОВАНИЯ ПРИ КОНТРАБАНДЕ НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ, СИЛЬНОДЕЙСТВУЮЩИХ, ЯДОВИТЫХ ВЕЩЕСТВ ИЛИ РАСТЕНИЙ, СОДЕРЖАЩИХ НАРКОТИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ИЛИ ПСИХОТРОПНЫЕ ВЕЩЕСТВА

ЛЮБОВЬ ЕВГЕНЬЕВНА ЧИСТОВА,

доцент кафедры криминалистики Московского университета

МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность 12.00.12 – криминалистика; судебно-экспертная деятельность;

оперативно-розыскная деятельность

E-mail: tchistova-lubov@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены особенности образования следов по делам о преступлениях, связанных с контрабандой наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества; подробно проанализирован механизм их образования рассмотрен подробно с учетом каждого вида способа сокрытия данных преступлений.

Ключевые слова: контрабанда, наркотические средства, психотропные, сильнодействующие, ядовитые вещества, растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, механизм следообразования.

Annotation. Drawn attention to the peculiarities of education should be in cases of crimes related to trafficking in narcotic drugs, psychotropic, strong, poisonous substances or plants containing narcotic drugs or psychotropic substances, the mechanism of their formation is analyzed in detail, taking into account each type of method of concealment of these crimes.

Keywords: smuggling, narcotic drugs, psychotropic, potent, toxic substances, plants containing narcotic drugs or psychotropic substances, sleedobrazovaniya mechanism.



Особенность данного элемента криминалистической характеристики рассматриваемого вида преступлений состоит в том, что механизм образования следов, в основном, зависит не от непосредственных действий по доведению контрабандистом своего умысла до донца, а от способа их сокрытия.

Однако, во всех случаях к механизму следообразования относятся, прежде всего, сами наркотические средства, психотропные, сильнодействующие, ядовитые вещества, а также растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества. Причем они могут находиться в самых разнообразных состояниях: жидком (растворы, ампулы), сыпучем (порошкообразном, в гранулах), твердом (в виде шариков, брикетов), таблеток, целого растения, его частей и т.д.

При незаконном перемещении наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, помимо таможенного контроля, к механизму следообразования следует отнести следы протекторов транспортных или иных средств, на которых совершалось незаконное перемещение, обуви контрабандистов. При этом, в зависимости от поверхности, по которой незаконный груз перемещался, на обуви и одежде преступников могут оказаться частицы почвы, растений и т.д.

Если преступниками использовались плавательные средства, в них могут остаться микрочастицы их одежды или иных вещей, в которых помещались наркотические средства, психотропные, сильнодействующие или ядовитые вещества или растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, а также частицы этих средств, веществ или растений. Помимо этого на самом плавательном средстве могут остаться следы пальцев рук, а на берегу следы обуви контрабандистов.

Следами, свидетельствующими о нахождении в том или ином месте тайника, могут служить изменения конкретного объекта. Так, на одежде ими будут дополнительно пришитые карманы, аппликации, нашивки, дополнительные швы, пуговицы, имеющие внутренние полости и т.д.

В ручной клади такими следами могут быть двойное дно и стены у портфелей, чемоданов, сумок, рюкзаков, кейсов, косметичек и т.п.

В автомобильном транспорте на наличие тайников могут указывать следы ремонта в декоративных подушках, сиденьях, обивках дверей и пр.

В пассажирских поездах тайники устраиваются в пустых купе. Например, проводник Р. поезда Душанбе-Москва в пустом купе под нижним сиденьем в ящике поместил шесть целлофановых пакетов с героином общим весом 20 кг, а чтобы скрыть их от посторонних глаз, на них положил доску и постельное белье¹.

Тайниками, в которых незаконно перемещаются наркотические средства, психотропные, сильнодействующие, ядовитые вещества или растения, содержащие наркотические средства или психотропные

вещества, являются нательные пояса, бандажы и иные повязки, которые, в свою очередь, также можно отнести к механизму следообразования.

Своеобразные следы образуются при незаконном перемещении наркотических средств внутриполостным способом. В.Б. Мареев, О.В. Крылов, О.А. Чистов, О.В. Кочетова к ним относят: а) перемещаемые наркотические средства; б) контейнеры и средства для их изготовления; в) медицинские препараты; г) средства для облегчения проглатывания контейнеров; д) средства для удаления запаха; е) особенности внешнего вида; ж) признаки героиновой идентификации; з) одежду; и) особенности невербального поведения².

Контейнерами, которые используются для внутриполостного хранения наркотических средств, являются, в основном, напальчники, пальцы от резиновых перчаток, презервативы, целлофановые или полиэтиленовые пакеты и т.д.

А.Н. Алиев отмечает, что для обеспечения продолжительности сохранности и транспортировки данных контейнеров преступники используют медицинские препараты для снижения разрушительного воздействия агрессивной среды желудка, к которым относят:

- противокислотные для нейтрализации действия кислоты, содержащейся в желудочном соке;
- противослабительные для избежания расстройства желудка и неконтролируемого (произвольного) выхода контейнеров раньше окончания срока перевозки;
- спазмолитические с целью снятия спазма желудка и снижения его перистальтики, что позволяет замедлить выведение контейнеров из организма;
- обезболивающие для устранения болевых ощущений;
- противорвотные³.

Также к механизму следообразования относятся обнаруженные при обыске у контрабандистов различные упаковки с маслом, сиропом, джемом и другими смягчающими веществами, которые они используют для смазывания горла с целью облегчения процесса проглатывания контейнеров с наркотиками внутрь. Для устранения своеобразного запаха от одежды и тела преступников, связанного с усиленным газообразованием в связи с нарушением работы кишечника, они часто пользуются различными парфюмерными средствами (духами, туалетной водой, дезодорантами и т.д.). Поэтому обнаружение в больших количествах таких предметов у преступников также можно их отнести к механизму следообразования по делам рассматриваемой категории.

К следам использования тайников для внутриполостного перемещения наркотиков следует отнести внешний вид контрабандистов.

А.Н. Алиев отмечает, что особенности внешнего вида контрабандистов проявляются « в повышенной слезоточивости из глаз, их покраснении; бледности и нездоровом виде; влажности кожи; неглубоком и тяжелом дыхании»⁴.



С.Д. Демчук и А.Г. Харатишвили к следам контрабанды относят и поведение преступников. Поэтому, с целью их выявления, они предлагают обращать внимание на пассажиров и устанавливать среди них лиц, которые:

- «● в пути не принимали пищу и напитки;
- после посещения туалетной комнаты использовали избыточное количество парфюмерной продукции;
- обращались с жалобами на недомогание и просили выдать им болеутоляющие или кислотопонижающие лекарственные средства;
- проявляли признаки нервозности и напряженности, а также повышенный интерес относительно своевременности прибытия поезда или самолета в пункт назначения»⁵.

Проявление нервозности и беспокойства пассажирами, являются основными признаками, по которым сотрудники таможенных органов устанавливают так называемых «глотателей» наркотиков. Например, при таможенном контроле пассажиров, прибывших рейсом из Душанбе, внимание привлёк пассажир, который проявлял явные признаки беспокойства. При его проверке, в том числе рентгеноскопическом исследовании брюшной полости, оказалось, что у него в желудке находится 96 контейнеров цилиндрической формы, изготовленных кустарным способом, содержащих порошкообразное вещество серо-белого цвета. Впоследствии оказалось, что это герои общим весом свыше 700 грамм⁶.

При незаконном перемещении наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества в сельскохозяйственной продукции, следами контрабанды могут быть как сама сельскохозяйственная продукция, например, лук, капуста, яблоки, гранаты, груши, хурма, помидоры, огурцы и т.д., внутри которых эти средства, вещества и растения помещаются, так и муляжи такой продукции, которые начиняются ими полностью.

Помимо этого, ящики, поддоны, мешки и другая тара, в которой перемещается сельскохозяйственная продукция, могут содержать двойное дно, утолщенные стенки, дополнительные отделения и т.д.

Следами незаконного перемещения наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества в почтовых отправлениях, служат книги с вырезанными внутри страницами; испорченные мягкие игрушки; кувшины или иная посуда; продукты питания с вырезанной серединой или пакетики из-под чая. Именно в таких пакетиках из-под чая таможенными органами было обнаружено 250 таблеток, содержащих сильнодействующее вещество сибутрамин в посылке, прибывшей из Израиля в г. Раменское⁷.

Пересылаться запрещенные средства, вещества и растения могут в различных консервных банках,

банках с вареньем, соком, кофе; в других продуктах и предметах.

Следами данного преступления могут быть и листы бумаги, разрезанной в соответствии с размерами конверта, между которыми вкладываются эти средства, вещества или растения, а также почтовые марки, на которые наносится раствор ЛСД.

К механизму следообразования по делам рассматриваемой категории следует отнести и подложные документы, предъявляемые при таможенном контроле.

Таковыми документами являются таможенная декларация; транспортные, перевозочные, коммерческие документы; коносамент; накладные; договоры перевозки или внешнеэкономической купли-продажи; счет фактура (инвойс); отгрузочные и упаковочные листы; банковские или иные платежные документы и т.д. Перечисленные документы могут не соответствовать определенной форме; содержать не все реквизиты; составлены от имени несуществующей организации, предприятия или учреждения; не содержать средства защиты документа от подделки, если это предусмотрено, и иметь иные нарушения в регистрации и оформлении. Помимо этого, могут содержать признаки подчистки, травления, дописки и иных признаков подделки.

Поскольку самым распространенным способом подделки в настоящее время является изготовление документов с помощью полиграфической печати или компьютерных средств, признаками подделки могут быть неравномерность строк и интервалов между строками, словами, буквами; наличие в словах букв, разных по размеру и графическому изображению; неровные и нечеткие края штрихов букв; неравномерное наложение слоя красителя в штрихах и др.

На предъявляемых таможенным органам документах могут быть поставлены поддельные печати или штампы, свидетельством чему могут быть «нестандартность шрифта; разный размер и графический рисунок одноименных букв в словах; несовпадение осей букв с радиусом окружности; неравномерность интервалов между линиями окружности, словами, эмблемами; отсутствие симметрии в изображении элементов оттиска; ломаная линия строк; извилистые штрихи овальных элементов; грамматические ошибки; неодинаковый наклон осей; несовпадение размеров, формы, содержания, размещения текста в излучаемом оттиске и образцах; нестандартность шрифта, наличие рукописных вариантов знаков, следов пишущих приборов и предварительной подготовки; бледность и расплывчатость штрихов оттиска; неровности линии окружностей, неточности в рисунках герба, угловатость овалов, зеркальное изображение отдельных знаков»⁸.

Однако, в последнее время преступники подделывают документы все качественнее и при визуальном осмотре бывает трудно отличить поддельный документ от подлинного.

К механизму следообразования могут относиться также поддельные документы физических лиц: паспорта с признаками замены фотографии или от-



дельных листов, а также содержащие иные способы подделки; водительское удостоверение, паспорт транспортного средства или свидетельство о регистрации транспортного средства с признаками подделки и нарушением ламинирующего слоя. Об этом могут свидетельствовать следующие признаки: «значительная (нестандартная) толщина документа; наличие под фотоснимком второго слоя бумаги; повреждение поверхности бланка вдоль краев фотографии; наличие на поверхности ламината складок, трещин, пузырьков, матовых участков, раздвоенности ламината; наличие под ламинатом посторонних включений, расплывов красителей бланка, текста, повреждения участков бумаги; различие в интенсивности люминесцентного свечения различных участков документа»⁹.

В тех случаях, когда поддельные документы контрабандисты изготавливали самостоятельно, у них при обыске могут быть обнаружены технические средства, которые использовались ими с этой целью. К ним можно отнести клише, прессы, копировально-множительную технику, станки; различные сорта бумаги, химические вещества (например, растворители); эскизы документов и т.д., которые, в свою очередь, также относятся к механизму следообразования по делам рассматриваемой категории.

При незаконном перемещении сильнодействующих средств в виде таблеток для похудения или анаболических стероидов под видом лекарственных средств, преступники предъявляют на таможенном контроле поддельные рецепты, выписки из истории болезни или амбулаторных карт.

К следам незаконного перемещения наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, особенно когда они помещаются среди крупных партий какого-либо другого товара, могут относиться средства идентификации с признаками подделки. Так, пломбы могут не соответствовать конструкции и дизайну, не содержать маркировки производителя или маркировка выполнена не четко и т.д.; печати, цифровая, буквенная маркировка имеют нарушения и не соответствовать действительности и т.д.

Помимо этого, к механизму следообразования относятся карты, схемы, планы местности, схемы автомобильных и железных дорог с отметками нахождения таможенных пропускных пунктов, с измерениями расстояний между ними, а также труднопроходимых мест вдоль Государственной границы Российской Федерации или Таможенной границы Таможенного Союза. Почтовые документы, проездные билеты, свидетельствующие о посещении определенным лицом конкретного населенного пункта или местности с целью выяснения возможности незаконного перемещения наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества именно в этом месте, минуя таможенный контроль.

Поскольку в настоящее время вся переписка между участниками преступных групп или формирований по поводу совершения различных преступлений и иных вопросов, касающихся отдельных нюансов при их подготовке или сокрытии, в том числе и при контрабанде наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, совершается с помощью сети Интернет и электронных средств связи, к механизму следообразования следует отнести также различную компьютерную технику, телефоны, коммуникаторы, на носителях которых может быть записана информация, свидетельствующая о причастности конкретного лица к незаконному перемещению этих средств, веществ и растений через Государственную границу Российской Федерации или Таможенную границу Таможенного Союза.

Поскольку с помощью Интернет и электронных средств связи преступники могут обговаривать вопросы незаконного перемещения запрещенных средств, веществ и растений с помощью почтовой связи, компьютерная техника может содержать переписку определенных лиц о заказе и отправлении конкретных наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества.

В частности, такая информация может содержаться на экране монитора, индикаторных панелях, а также жестких магнитных дисках, дискетах, оптических дисках, компакт-дисках, съемных винчестерах, флеш-картах и т.п.

К следам рассматриваемых преступлений следует отнести и платежные извещения, с помощью которых оплачивались приобретенные с помощью международной почтовой связи запрещенные средства, вещества и растения, а также документы, подтверждающие поступление денежных средств через платежные терминалы на счет конкретного лица, о переводе денежных средств в банки, платежные системы и о получении их конкретными лицами.

Так, гр. Б. на протяжении длительного времени получал из Голландии посылки с курительными смесями, марихуаной, галлюциногенными грибами, экстази и другими наркотиками. С этой целью он создал временный электронный почтовый ящик, вел переписку с одним из голландских сайтов и, следуя их указаниям, заказывал необходимое ему количество наркотиков, оплачивал заказ через терминал потребительских услуг и переводил на счет этого сайта. Через определенное время из Голландии ему приходили посылки с заказанными наркотиками¹⁰.

Что же касается идеальных следов, то их по делам рассматриваемой категории образуется значительно меньше, чем по другим видам преступлений.

К идеальным следам по контрабанде наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих нарко-



тические средства или психотропные вещества, относятся показания жителей селений, расположенных вблизи Государственной Границы Российской Федерации или Таможенной границы Таможенного Союза о том, что преступники интересовались у них обходными путями и объездными дорогами мимо таможенных пропускных пунктов; предлагали за определенное вознаграждение провести их по этим путям или указать на плане местности этот путь.

Идеальными следами являются показания сотрудников таможни и обслуживающего персонала о том, что преступники проявляли интерес к процедуре прохождения таможенного контроля на определенном пропускном пункте; техническим средствам, используемым для досмотра багажа; тщательности досмотра пассажиров, транспортных средств, грузов; порядку и вниманию к изучению соответствующих документов на перемещаемый груз, средствам идентификации и т.д.

У сотрудников таможни и обслуживающего персонала преступники могут интересоваться также временем работы пропускных таможенных пунктов; возможности переместить определенный груз вне рабочего времени; определенными сотрудниками, производящими досмотр, их личностными характеристиками, месте проживания и т.д.

Таким образом, знания о механизме образования следов по делам о контрабанде наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, способствуют своевременному выявлению преступлений данного вида, выдвижению версий относительно других элементов

преступления, определения типичных следственных ситуаций и правильному и своевременному выбору программы действий по обнаружению, фиксации, изъятию и исследованию необходимой информации в целях доказывания по каждому конкретному уголовному делу.

¹ <http://www.pravda.ru/news/accidents/29-06-2009/315779-heroin-0/>

² См.: *Мареев В.Б., Крылов О.В., Чистов О.А., Кочетова О.В.* Контрабанда наркотиков с использованием внутриполостных сокрытий. М., 1999.

³ *Алиев А.Н.* Криминалистическая характеристика контрабанды наркотических средств, совершаемой членами организованных формирований (по материалам Республики Таджикистан): Дисс. ... канд. юрид. наук. Люберцы. 2013. С. 73–74.

⁴ *Алиев А.Н.* Указ соч. С. 74.

⁵ *Демчук С.Д., Харатишвили А.Г.* Способы совершения контрабанды наркотических средств и психотропных веществ как элемент криминалистической характеристики этого вида преступлений. // Вестник криминалистики. Вып. 3(15) 2005. С. 97.

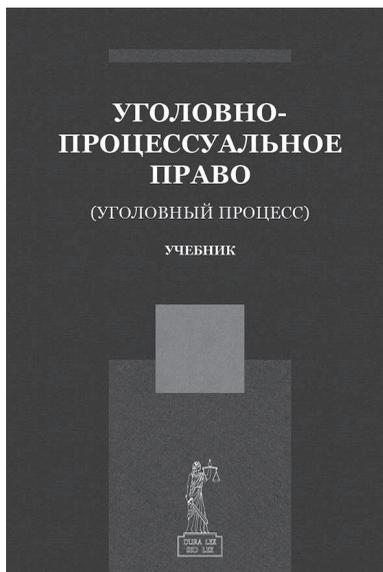
⁶ http://domodedovo.customs.ru/index.php?catid=4:news&id=587:-qq&Itemid=146&option=com_content&view=article

⁷ <http://www.tks.ru/crime/2013/02/11/09>

⁸ *Проткин А.А.* Криминалистическое исследование документов (криминалистическая документология). Криминалистика. Полный курс: Учебник / Под ред. проф. А.Г. Филиппова. 5-е изд. Бакалавр. Гл. 7. М. 2013. С. 190.

⁹ *Проткин А.А.* Указ соч. С. 192.

¹⁰ Житель Самарской области через Интернет заказал наркотик из Голландии. // <http://news.mail.ru/inregions/volgaregion/63/incident/2968826/>



Уголовно-процессуальное право (Уголовный процесс): учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой, Е.Н. Клещиной. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 727 с.

Учебник соответствует требованиям рабочих учебных программ по специальности и бакалавриату по всем специальностям, используемых преподавателями и курсантами (слушателями) при преподавании и изучении дисциплины «Уголовно-процессуальное право (Уголовный процесс)» в Московском университете МВД РФ.

Авторы учебника поставили перед собой задачу раскрыть общие положения уголовного процесса, содержание всех его стадий (этапов). Отдельные главы учебника посвящены производством у мирового судьи и в суде с участием присяжных заседателей, особым порядкам принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением и при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, особенностям судебного производства по уголовному делу, дознание по которому производилось в сокращенной форме, а также особенностям производства по отдельным категориям уголовных дел, международному сотрудничеству в

сфере уголовного судопроизводства, уголовному процессу зарубежных стран.

Для курсантов (студентов), адъюнктов (аспирантов), преподавателей юридических вузов, практических работников правоохранительных органов.



УДК 342.92
ББК 67.301

**ОБ УСТАНОВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОПАСНОЕ (АГРЕССИВНОЕ)
ВОЖДЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ
ВОДИТЕЛЕЙ ЗА ОПАСНОЕ ВОЖДЕНИЕ В СОЕДИНЕННОМ
КОРОЛЕВСТВЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ
ИРЛАНДИИ: АНАЛИЗ И ВОЗМОЖНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

ИРИНА ВИКТОРОВНА ПОТАПЕНКОВА,

*старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: irina_aduzova@mail.ru*

Научная специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается возможность установления административной ответственности за опасное (агрессивное) вождение в Российской Федерации. Делается вывод о том, что подобное управление транспортным средством может повлечь совершение дорожно-транспортного происшествия с тяжкими последствиями; однако, в силу отсутствия ряда понятий такого вождения в Правилах дорожного движения Российской Федерации и труднодоказуемости таких деяний с точки зрения административного законодательства установить названную ответственность не представляется возможным. Также рассматривается законодательная и правоприменительная практика привлечения к ответственности за опасное вождение в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и делается вывод о возможности использования понятийного аппарата и квалификации данного правонарушения в дальнейшем при установлении административной ответственности в Российской Федерации.

Ключевые слова: административная ответственность, опасное (агрессивное) вождение, водитель, правила дорожного движения, ответственность за опасное вождение в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии.

Annotation. Discussed the possibility of establishing administrative liability for dangerous (aggressive) driving in the Russian Federation. Concluded that such driving may lead to the commission of an accident with serious consequences, but because of the lack of a number of concepts such driving Highway Code of the Russian Federation and trudnodokazuemosti such acts in terms of administrative law does not establish such liability possible. Also consider legislative and practice of accountability for dangerous driving in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and concludes the possibility of using the conceptual apparatus and qualification of the offense in the future when establishing administrative responsibility in the Russian Federation.

Keywords: administrative responsibility, dangerous (aggressive) driving, driver, traffic rules, the responsibility for dangerous driving in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

Дорожно-транспортный травматизм является предметом серьезной озабоченности со стороны мирового сообщества, учитывая тот факт, что общее число случаев смерти в результате дорожно-транспортных происшествий остается недопустимо высоким и составляет 1,24 млн. чел. в год¹.

Осуществление надлежащего контроля за соблюдением правил дорожного движения – это составная часть системы мер обеспечения безопасности дорожного дви-

жения. Для достижения успешного результата необходимо выработать такой механизм по предупреждению правонарушений в области дорожного движения, при котором меры пресечения были бы не только установлены законодательно, но и понятны, а в дальнейшем и реализованы всеми участниками дорожного движения. Меры контроля за соблюдением правил дорожного движения должны быть достаточно жесткими и осуществляться в течение продолжительного времени, чтобы



у всех участников дорожного движения сохранялось в полной силе ощущение ответственности. В настоящее время российское законодательство находится на пути введения дополнительных санкций за нарушение дорожных правил. Так, с 2009 г. были ужесточены меры уголовного наказания пьяным водителям, совершившим ДТП с причинением тяжкого вреда здоровью потерпевшего (ч. 2, 4, 6 ст. 264)². С 2013 г. значительно выросли штрафные санкции за нарушение правил дорожного движения³, к 2014 г. санкции изменились по 46 составам административных правонарушений в области дорожного движения, в частности, минимальный размер административного штрафа вырос с 300 руб. до 500 руб., максимальный – с 5 тыс. руб. до 50 тыс. руб.

В свою очередь, ужесточение наказаний за совершение административных правонарушений в области дорожного движения предусмотрено после наступления самого противоправного деяния. По мнению автора, необходимо внедрять правовое воздействие государства на правонарушителя на стадии предупреждения административного правонарушения, когда он осознает, что наказуемо само по себе нарушение правил дорожного движения, а не только при наличии материального ущерба или пострадавших. Таким образом, данная мера государственного воздействия направлена на обеспечение общественной безопасности всех участников дорожного движения. При таком подходе предполагается снижение количества дорожно-транспортных происшествий в целом.

Одной из приоритетных задач, определенной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в качестве направления совершенствования деятельности органов внутренних дел⁴, является принятие комплекса мер, направленного на обеспечение безопасности дорожного движения. При этом содержание указанных мер должно реализовываться не только путем ужесточения ответственности за совершение отдельных правонарушений в области дорожного движения, но и путем повышения культуры поведения на дорогах.

Таким образом, подразделения полиции должны использовать избирательные стратегии по пресечению конкретных видов нарушений правил дорожного движения, позволяющие существенно повысить эффективность принимаемых мер. В качестве одного из таких направлений, по нашему мнению, должна стать организация деятельности по принятию необходимых мер в отношении водителей, практикующих опасное (агрессивное) поведение на дорогах при управлении транспортным средством соответствующего вида⁵.

Из всех существующих способов применения на практике выявления грубых нарушений правил дорожного движения (превышение скоростного режима вождения; выезд на полосу, предназначенную для встречного движения; проезд на запрещающий сигнал светофора, неправильное расположение транспортного средства и т.д.) наиболее эффективным является установка на дорогах различных фото-видеокамер, работающих в автоматическом режиме.

По данным ГИБДД МВД России за 2014 г. выявлено свыше 70 млн. нарушений правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, из них 62% выявлено с помощью фиксации этих правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи (за 2013 г. – 68 млн., из них 59% – с помощью средств видео и фотозаписи)⁶.

Исследование, проведенное в Канаде показало, что с одной стороны, контроль за соблюдением правил дорожного движения снизил число дорожно-транспортных происшествий со смертельным исходом в странах с высоко развитым автомобильным движением, однако, с другой стороны, недостаточное и непоследовательное применение различных форм и методов пресечения нарушений законодательства в области дорожного движения способствовало ежегодному наступлению смертности по всему миру⁷.

Большинство водителей знакомы с такой проблемой, как опасный (агрессивный) метод вождения, создающий угрозу возникновения аварийной ситуации или угрозу безопасности других участников дорожного движения.

Опасный (агрессивный) метод вождения, как правило, выражается в неоднократном (систематическом) опасном перестроении по полосам движения; резком торможении, совершаемом после резкого ускорения; создании искусственных помех для других участников дорожного движения; опасном приближении к впереди идущему транспортному средству и т.д., что способствует созданию аварийной ситуации на дорогах, а также наступлению наиболее тяжелых последствий.

Проводимое ФКУ «Дирекция Программы Повышение безопасности дорожного движения» анкетирование показало, что 50% от общего числа анкетированных считает, что к «лихачам на дороге» относятся:

- отрицательно (считают, что нужно бороться с лихачеством законодательно);
- крайне отрицательно (необходимо привлечь к ответственности с назначением достаточно строгого наказания) – 34,6 %;
- положительно (сам (а) люблю всех обгонять и подрезать) – 7,7%;
- нейтрально (мне все равно, лишь бы никто не пострадал) – 7,7%;
- отрицательно (но, ничего с ними не делать, они сами себя наказывают) – 0%⁸.

Таким образом, можно констатировать, в обществе негативно относятся к такому явлению, как опасное (агрессивное) вождение автотранспортного средства. Однако, к водителям, практикующим такие методы вождения, очень сложно применить те или иные санкции, предусмотренные административным законодательством, поскольку нарушение ими правил дорожного движения Российской Федерации (далее – ПДД) является труднодоказуемым. Кроме того, в Ко-



дексе Российской Федерации об административных правонарушениях, отсутствует состав административного правонарушения, содержащего в себе признаки такого деяния, как опасное (агрессивное) вождение.

Действующая редакция КоАП РФ уже содержит ст.ст. 12.9, 12.14, 12.15, предусматривающие административную ответственность за превышение установленной скорости движения, нарушение правил маневрирования, а также за нарушение правил расположения транспортных средств на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона, однако привлечение водителей за опасное (агрессивное) вождение ими не предусмотрено.

В законодательстве Российской Федерации, в частности в Правилах дорожного движения, утвержденных постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090, отсутствуют понятия «опасный» (агрессивный) метод вождения и «угроза возникновения аварийной ситуации».

В 2012 г. в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривался законопроект об установлении административной ответственности за управление транспортным средством, создающее угрозу возникновения аварийной ситуации (агрессивный метод вождения), однако в силу ряда объективных причин юридического характера данный законопроект был отклонен⁹.

Следует отметить, что подобные предложения давно уже высказывались представителями Движения автомобилистов России и различных правозащитных организаций.

Рассматривая предлагаемые законодателями новые составы административных правонарушений в области дорожного движения, очень часто исследуется и анализируется национальное законодательство стран Евросоюза, США, Японии и Китая.

По нашему мнению, с точки зрения комплекса мер юридического характера по противодействию опасному (агрессивному вождению) на дорогах страны представляет определенный интерес законодательство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Великобритания и в самом деле имеет одни из самых низких в мире показателей смертности на дорогах – 5,4 чел. погибших на 100 тысяч населения. Начиная с 70-х годов прошлого столетия смертность на автострадах Соединенного Королевства неуклонно снижается. Число жертв среди пешеходов сократилось на Альбионе за последние 40 лет на 78%. Общее число смертей в ДТП снизилось только за несколько последних лет на 7%. Свыше 16% аварий провоцируется неосторожным или рискованным управлением¹⁰.

Так, в соответствии с разд. 2 Закона о дорожном движении 1988 г., правонарушение классифицируется как опасное вождение, если стандарт вождения нарушителя в значительной мере не соответствует тому, что ожидалось бы от компетентного и осторожного водителя, и компетентному и осторожному водителю было бы очевидно, что подобное вождение опасно¹¹.

Случаи опасного вождения могут рассматриваться магистратами или Судом короны, и влекут за собой штраф или 6 месяцев ареста при рассмотрении судами магистрата. При рассмотрении Судом короны максимальное наказание составляет 2 года лишения свободы и/или штраф не ограниченного размера.

Суд обязан отстранить водителя от вождения, по крайней мере, на год и потребовать прохождения расширенного повторного водительского экзамена для возвращения водительских прав. Если имеются «особые причины» не дисквалифицировать водителя, суд обязать назначить внесение 3-11 штрафных баллов в его водительские права, если только не имеется «особых причин» этого не делать¹².

Сторона обвинения должна учесть следующие факторы:

- чтобы признать вождение «опасным», необходимо соответствие обеим частям определения.

- не существует имеющего законную силу определения того, что понимать под «в значительной мере», но «опасное» должно относиться к реальному риску и вероятности возникновения увечий или причинения серьезного ущерба собственности.

- человека следует считать ведущим автомобиль опасно, если компетентному и осторожному водителю было бы очевидно, что вождение данного автомобиля в его текущем состоянии (плохое состояние / опасные неисправности, т.е. неисправная тормозная или рулевая система и т.д.) является опасным.

- навыки (или, вернее, отсутствие навыков) водителя являются несущественным обстоятельством, когда рассматривается вопрос о том, является ли вождение опасным.

Практика обвинения – опасное вождение включает как ситуации, когда водитель по собственной воле выбирает определенную манеру езды, так и случаи ошибочного суждения, когда, пусть даже и на короткое время, вождение в значительной мере не отвечает требуемым стандартам. Если приведшее к опасности вождение было намеренным, это будет классифицировано как обстоятельство, отягчающее правонарушение.

Примечательно, что манеру езды следует рассматривать в контексте сопутствующих такому вождению обстоятельств (например, с учетом плотности транспортного потока, видимости, погодных условий, превышения скорости и т.п.), и эти специфические факторы следует брать во внимание при принятии обвинительного решения в каждом конкретном случае.

Проверка на «опасность» носит объективный характер: последовательное пренебрежение дорожными знаками и сигналами («стоп», «уступи дорогу» или сигналами светофора) может служить свидетельством того, что манера езды в значительной степени не отвечает требуемым стандартам, что делает обоснованным обвинение в опасном вождении.

Как отмечает менеджер Глобального Партнерства по БДД Эндрю Юдалл, данные примеры обстоятельств вероятнее всего будут классифицированы как опасное



вождение, они основаны на вынесенных судом решениях и соответствующих деяниях:

- гонки или состязание в скорости;
- недолжное и неуважительное отношение к уязвимым участникам движения, таким как велосипедисты, мотоциклисты, всадники, пожилые люди и пешеходы, либо несоблюдение правил вблизи переходных переходов, школ или жилых домов;
- скорость, совершенно несоответствующая имеющимся дорожным условиям или обстановке;
- агрессивное вождение, например, внезапная смена полосы движения, попытки вклиниться в поток транспортных средств или движение на опасно близком расстоянии от движущегося впереди транспортного средства;
- пренебрежение сигналами светофора или иными дорожными знаками, которое, по результатам объективного анализа, оказывается намеренным;
- пренебрежение предупреждениями, исходящими от пассажиров;
- обгон, который не может быть совершен безопасно;
- вождение в таком медицинском или физическом состоянии, которое заведомо существенно и опасно влияет на водительские навыки нарушителя, например, наличие гипсовой повязки на руке или ноге, проблемы со зрением. Сюда может быть также включен несвоевременный прием прописанных лекарств;
- вождение в условиях заведомого ограничения сна или отдыха;
- вождение транспортного средства, имеющего опасные неисправности, не проходящего необходимого технического обслуживания или опасно перегруженного;
- использование мобильного телефона без гарнитуры или иного электронного оборудования для звонка или отправки текстового сообщения, если такого использования вполне можно было избежать как опасно отвлекающего водителя от дороги;
- вождение в состоянии необоснованного и опасного невнимания, например, чтения газеты (карты), разговора и визуального контакта с пассажиром, выбора и прикуривания сигареты, настройки электронного оборудования, такого как радиоприемник, мобильный телефон или спутниковое навигационное устройство;
- краткая, но очевидно опасная ситуация, спровоцированная существенно опасным маневром. Это определение охватывает ошибку или неадекватное решение водителя, повлекшее за собой опасную езду даже на незначительное время. Случаи, иллюстрирующие данный принцип, включают следующие ситуации:
 - нарушитель не остановился на перекрестке, несмотря на наличие знака, требующего уступить дорогу, не заметил движущееся с соблюдением всех правил такси и совершил с ним столкновение;
 - нарушитель выехал на перекресток при наличии знака, требующего уступить дорогу, совершил столкновение с автомобилем, с соблюдением правил движущим-

ся по главной дороге, и не способен объяснить, как он мог не заметить такой автомобиль – «не оценил опасность»¹³.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что объективная сторона рассматриваемого состава правонарушения «опасное вождение» составляет широкий круг действий водителя, а одним из квалифицирующих признаков является «стандарт вождения», который не соответствует тому, что ожидалось бы от *компетентного и осторожного водителя*, и *компетентному и осторожному водителю* было бы очевидно, что подобное вождение опасно. По нашему мнению, такое понятие как «стандарт вождения» со временем должно быть установлено и в нормативных правовых актах Российской Федерации.

Возникает вопрос, а можно ли применить аналогичную законодательную и правоприменительную практику в Российской Федерации и привлекать за опасное (агрессивное) вождение водителей к ответственности? Не секрет, что рассматриваемые деяния, практикуются водителями на территории Российской Федерации.

Полагаем, вернуться к данному вопросу позволит совершенствование и модернизация имеющихся специальных технических средств, выполняющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи правонарушений, работающих в автоматическом режиме, что позволит существенно расширить составы административных правонарушений в области дорожного движения, а доказательства таких деяний будут носить упрощенный характер.

¹ См. Доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире 2013. Всемирная организация здравоохранения / Пер. с англ. М.: Издательство «Весь Мир», 2014. 303 с.

² Уголовный кодекс Российской Федерации: от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (действующая редакция от 21 июля 2014 г.) <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>. Дата обращения: 27 августа 2014 г.

⁴ Из выступления Президента России В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России // Щит и меч. 2014. 27 марта. № 12. С. 1,2 (опубликовано на официальном сайте МВД России <http://mvd.ru>).

⁵ В законодательстве Российской Федерации термина «опасное (агрессивное) вождение» не установлено. В законодательстве большинства стран Европы и Соединенных Штатов Америки присутствуют нормы, которые закрепляют ответственность за (опасный) агрессивный метод вождения (агрессивное движение).

⁶ См. Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения. Официальный сайт ГИБДД России // <http://www.gibdd.ru/stat/>.

⁷ См. Mc Donald N, ed. The role of driver fatigue in commercial road transport crashes. Brussels, European Transport Safety Council, 2001.

⁸ См. Официальный сайт ФКУ «Дирекция Программы ПБДД». <http://www.fcp-pbdd.ru/>



⁹ См. Законопроект № 57721-6 от «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (об установлении ответственности за управление транспортным средством, создающее угрозу возникновения аварийной ситуации (агрессивный метод вождения)». Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. <http://asozd2.duma.gov.ru>.

¹⁰ См. Официальный сайт ФКУ «Дирекция Программы ПБДД». <http://www.fcppbdd.ru/experience/211/23880/>.

¹¹ Правила дорожного движения в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии регулируются Законом о дорожном движении (Road Traffic Act) в редакциях 1988 и 1991 гг. Официальный сайт Консульский информационный

портал МИД РФ <http://www.kdmid.ru>

¹² В Великобритании действует система штрафных баллов за то или иное нарушение правил дорожного движения. Так, за превышение скорости водитель может получить от трех до шести баллов. Если их количество превысит 12 за три года, то автомобилист лишается водительского удостоверения. См. Andy.Udall., Information Global Road Safety Partnership International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Regional Representation in Moscow // <http://www.ifrc.org/www.grsproadsafety.org>.

¹³ См. Andy. Udall., Information Global Road Safety Partnership International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Regional Representation in Moscow // <http://www.ifrc.org/www.grsproadsafety.org>.

УДК 342.951; 351.82
ББК 67.401

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ РЕЖИМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ И ДРУГИХ ПОГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

АНАТОЛИЙ СЕМЕНОВИЧ ПРУДНИКОВ,

ученый секретарь Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук, профессор

E-mail: 203.019@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Приводится характеристика административной ответственности в сфере регулирования режимов государственной границы России и пограничных территорий с точки зрения самой юридической ответственности и ее сущности.

Ключевые слова: государственная граница, юридическая ответственность, административные правонарушения, пограничные территории.

Annotation. The article is devoted to the characteristics of administrative responsibility in the regulatory regimes of the state border and border areas from the point of view of the legal liability and its essence.

Keywords: state border, legal responsibility, the administrative offence, the cross border area.

Во все времена и во всех государствах юридическая ответственность призвана защищать те общественные отношения, которые выгодны на определенном отрезке исторического развития конкретному социально-экономическому сообществу – государству. Юридическая ответственность, являясь составной частью и разновидностью общесоциальной ответственности, исходит из соотношения философских категорий диалектического материализма – общее, особенное и частное, что определенным образом характеризует их взаимосвязь¹.

Мораль, обычаи, религия и право находятся во взаимовлиянии и развитии, но нормы каждой из них относительно обособлены.

Социальная ответственность является формой взаимосвязи личности и общества. Она порождается совместной деятельностью, противоречием интересов личности и общества и необходима для урегулирования отношений между людьми. Ее предпосылкой является осознанная возможность выбора поведения и потребность общества в определенном ограничении проявления воли индивида для сохранения социального целого².

Юридическая ответственность – термин, широко используемый в отечественной правовой системе. Это одна из фундаментальных правовых категорий, занимающих важное место в механизме правового регулирования общественных отношений.



Основанием возникновения юридической ответственности является правонарушение – общественно вредное, виновное деяние, прямо предусмотренное нормами права. Она не наступает за объективно противоправные деяния, поскольку они фактически не отличаются от стихийных сил природы. Однако, возможность ответственности и при отсутствии вины продолжает обсуждаться в литературе. Обычно ссылаются на соответствующие нормы гражданского законодательства, которые такую конструкцию применительно к владельцам источников повышенной опасности действительно содержат. В этой ситуации налицо не что иное, как пример некорректного использования слова «ответственность», свидетельствующий не об ограничении сферы действия общеправового принципа ответственности только за вину, а о серьезных изъянах юридической техники. Подтверждением правильности такого вывода является наличие в гражданском праве института страхования риска (ст. 931 и 932 ГК РФ).

Иными словами, под *юридической ответственностью* понимаются: наказание, кара правонарушителя; реализация санкции правовой нормы; мера государственного принуждения, которая выражается в отрицательных последствиях для правонарушителя; обязанность претерпевать определенные лишения личного или имущественного характера; результат основанного на законе порицания (отрицательной оценки) совершенного правонарушения и его субъекта; особое «охранительное» правоотношение, возникающее в связи с совершенным правонарушением; определенная стадия развития возникшего в момент совершения правонарушения охранительного правоотношения.

Меры юридической ответственности не следует смешивать с другими мерами, которые также могут иметь принудительный характер и внешнее сходство с мерами юридической ответственности, но совершенно другое назначение. Это меры медицинского характера, когда лицо, совершившее внешне противоправное действие, признается невменяемым и, в зависимости от характера и степени заболевания, принудительно помещается в медицинское учреждение. Это также меры административного характера – изъятие оружия, запрет на выезд из карантинной зоны и т.п.

Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. В соответствии со ст. 2.6 КоАП РФ, находящиеся на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами Российской Федерации (особые правила действуют лишь в отношении лиц, пользующихся соответствующими привилегиями и иммунитетами).

Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2014 г.) и Федеральный закон от 15 ав-

густа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 31 декабря 2014 г.) устанавливают понятия Государственной границы РФ, ее защиты и охраны, режима Государственной границы и определяют порядок ее пересечения.

Охрана Государственной границы Российской Федерации является составной частью защиты Государственной границы и осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу.

Поскольку диспозиция ст. 18.1 КоАП РФ является бланкетной, для привлечения виновного лица к административной ответственности необходимо установить, какие конкретно правила режима Государственной границы были нарушены. Эти правила, касающиеся режима Государственной границы РФ, нахождения на Государственной границе либо вблизи нее хозяйственной, промысловой или иной деятельности, содержатся в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов, а также в международных договорах Российской Федерации³.

По объективной стороне административные правонарушения, охватываемые ч. 1 и 2 ст. 18.1 КоАП РФ, следует ограничивать от преступлений, предусмотренных ст. 322 УК РФ «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации», объективная сторона которых заключается в пересечении охраняемой Государственной границы Российской Федерации без установленных документов и надлежащего разрешения⁴.

Дело об административном правонарушении, совершенном иностранным гражданином или лицом без гражданства, рассматривается районным судьей в случаях, если должностное лицо пограничных органов Российской Федерации передаст его на рассмотрение судье, поскольку в санкциях ч. 2 и 3 данной статьи предусмотрена возможность административного выдворения соответствующего лица за пределы Российской Федерации (ч. 2 ст. 23.1).

Для квалификации правонарушений виде нарушений пограничного режима в погранзоне (ст. 18.2 КоАП РФ) нужно обращаться к конкретным правилам пограничного режима, которые содержатся в Законе РФ «О Государственной границе Российской Федерации», а также к иным нормативным правовым актам и другим документам.

В пограничную зону включается зона местности шириной до 5 км вдоль Государственной границы Российской Федерации на суше, морского побережья России, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и островов на указанных водоемах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений за пределами 5 км.

На въездах в пограничную зону устанавливаются



предупреждающие знаки. Пределы пограничной зоны определяются на основе решений федеральных органов исполнительной власти по представлениям старших должностных лиц пограничных органов на территории субъектов Российской Федерации.

Объектом посягательства правонарушений, предусмотренных законодательством России, является установленный порядок управления в области защиты Государственной границы Российской Федерации, выраженный в виде пограничного режима в пограничной зоне.

Ответственность за нарушение пограничного режима в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации *предусмотрена ст. 18.3 КоАП РФ*. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (в ред. от 22 декабря 2014 г.) территориальным морем Российской Федерации является примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий, определяемых как линии наибольшего отлива вдоль берега или как прямые исходные линии, соединяющие соответствующие точки.

Внутренние морские воды Российской Федерации – это воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Российской Федерации, и являющиеся составной частью территории Российской Федерации. Данная статья предусматривает административную ответственность также за нарушение пограничного режима в водах пограничных рек, озер и иных водоемов, берега которых принадлежат Российской Федерации⁵.

Нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (*ст. 18.4 КоАП РФ*) характеризуется тем, что режим в пунктах пропуска через Государственную границу РФ включает в себя правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля.

Пропуск через Государственную границу РФ лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных производится в установленных пунктах пропуска и заключается в признании законности пересечения Государственной границы лицами, транспортными средствами, прибывшими на территорию Российской Федерации, перемещения через Государственную границу грузов, товаров, животных на территорию Российской Федерации либо в разрешении на пересечение Государственной границы лицами, транспортными средствами, убывающими из пределов Российской Федерации, перемещение через Государственную границу РФ грузов, товаров, животных за пределы Российской Федерации.

Основанием для пропуска через Государственную границу РФ лиц, транспортных средств, грузов, то-

варов и животных является наличие действительных документов на право въезда в Российскую Федерацию или выезда из Российской Федерации, документов на транспортные средства, грузы, товары и животных.

Договором Российской Федерации с сопредельным государством может быть установлен упрощенный порядок пропуска через Государственную границу РФ граждан Российской Федерации и граждан сопредельного государства в части определения документов на право выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию.

Пропуск лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу РФ включает в себя осуществление пограничного контроля (проверку документов, досмотр), а при необходимости – также таможенного, иммиграционного, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного, транспортного и других видов контроля.

Содержание, средства и методы контроля, порядок их применения определены постановлением Правительства РФ от 2 февраля 2005 г. № 50 «О порядке применения средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу Российской Федерации» (в ред. от 4 сентября 2014 г.), утвердившим соответствующее Положение.

Пересечение Государственной границы РФ осуществляется на путях международного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Российской Федерации или решениями Правительства РФ. Ответственность за нарушение правил, относящихся к мирному проходу через территориальное море Российской Федерации или к транзитному пролету через воздушное пространство Российской Федерации *предусмотрена ст. 18.5 КоАП РФ*.

Не являются нарушением правил пересечения Государственной границы РФ вынужденное пересечение Государственной границы лицами, транспортными средствами на суше, вынужденный заход иностранных невоенных судов и военных кораблей на территорию Российской Федерации, а также вынужденный, несанкционированный влет в воздушное пространство Российской Федерации воздушных судов, транзитный пролет, осуществляемые в силу чрезвычайных обстоятельств: несчастного случая, аварии, стихийного бедствия, ледовых условий, угрожающих безопасности судна, буксировки поврежденных судов (кораблей), доставки спасенных людей, оказания срочной медицинской помощи членам экипажа или пассажирам и т.п.

Внутренней границей исключительной экономической зоны, в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (в ред. от 14 октября 2014 г.), является внешняя граница территориального моря. Внешняя граница исключительной экономической зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если иное не



предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Линии внешних границ исключительной экономической зоны или заменяющие их, утвержденные Правительством РФ перечни географических координат точек с указанием основных исходных геодезических данных и делимитационные линии, определенные международными договорами РФ или на основе общепризнанных принципов и норм международного права, указываются на картах установленного масштаба и публикуются в «Извещениях мореплавателям»⁶.

Правонарушение, предусмотренное *ст. 18.7 КоАП РФ* «Неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации», посягает на порядок, установленный на Государственной границе РФ, безопасность личности, общества, государства.

Неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего при исполнении им обязанностей по охране Государственной границы РФ препятствует нормальной деятельности государственных органов и их должностных лиц, исполнению представителями власти своих служебных обязанностей по охране Государственной границы РФ.

Таким образом, Государственная граница является

не только естественным, но и важнейшим политическим и правовым фактором во взаимоотношениях государств, тем правовым пределом, в рамках которого находят свое самоопределение нации. Административно-правовая защита государственной границы обеспечивает жизненно важные интересы личности, общества и государства на государственной границе в пределах приграничной территории. В современных социально-экономических и политических условиях административно-правовая охрана и защита Государственной границы Российской Федерации является приоритетным элементом обеспечения государственной безопасности и выступает в этом качестве как атрибут территориальной целостности государства.

¹ Малеин Н.С. Правоотношение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 134.

² Правонарушения в сфере миграции: классификация, доказательства, производство: Учеб. пособие / Под ред. А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 12.

³ Там же. С. 20.

⁴ Комментарий к КоАП РФ. 6-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. М.: Проспект, 2009.

⁵ Там же.

⁶ Правонарушения в сфере миграции: классификация, доказательства, производство: Учеб. пособие / Под ред. А.С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 26.

УДК 342.951
ББК 64.401

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СЛОВАЦКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПРУДНИКОВА,

старший преподаватель кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

E-mail: 203.019@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 – административное право; административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются современные миграционные отношения в Словакии, особенности деятельности словацких уполномоченных органов в сфере миграции, выявлены основные проблемы в различных направлениях миграционной сферы.

Ключевые слова: миграция, уполномоченные органы, Словацкая Республика, миграционные процессы.

Annotation. Devoted to modern migration relations in Slovakia, the activities of the Slovakian authorized bodies in the sphere of migration, identified the main problems in various areas of the migration sphere.

Keywords: migration, competent authorities, the Slovak Republic, migration processes.



Традиционно Словакия являлась страной скорее эмиграции, чем иммиграции. Однако, изменение конституционного строя повлекло радикальные изменения в миграционных моделях. Сегодня Словакия является страной транзита для многих мигрантов и даже страной назначения для некоторых из них, особенно после вступления страны в Европейский Союз (ЕС) в 2004 г.

Вплоть до вступления Словакии в ЕС общее число иностранцев, проживавших в стране, оставалось стабильным, но с вступлением страны в ЕС, в связи с намного более простыми условиями в отношении передвижения граждан из стран ЕС и членов их семей, количество иммигрантов значительно выросло.

В 2014 г. в Словакии проживало 35 тыс. иммигрантов, что составляло 0,6% от всего населения страны. Иммигранты из соседних стран, например Украины, Польши и Венгрии, составляют большую часть иностранцев, проживающих в Словакии.

Следует отметить, что граждане Чехии составляют 16% всех иностранных жителей в стране, что обусловлено сохранением родственных и трудовых отношений: большинство мигрантов из Чехии прибывает с целью воссоединения семьи, значительная часть – в целях занятости в различных секторах экономики¹.

Второй по численности является группа мигрантов из стран, граждане которых исторически сформировали иностранные сообщества в Словакии и/или стран, в которых существуют словацкие меньшинства, например Россия, Сербия, Румыния, Болгария и Хорватия. Граждане данных стран работают, учатся и создают семьи в Словакии и постепенно становятся частью своих национальных сообществ в стране.

Увеличение числа новых разрешений на проживание, выдаваемых иностранцам в Словакии, является свидетельством того факта, что вступление в ЕС вызвало фундаментальные изменения в иммиграционных тенденциях и повысило интерес к Словакии как к стране назначения для мигрантов; их потоки выросли практически экспоненциально.

Правительство Словакии приняло концепцию миграционной политики Республики Словакия: всестороннюю систему для управления миграцией. Документ определяет политику в сфере международного сотрудничества, легальной миграции и интеграции иммигрантов, в вопросах убежища, неофициальной миграции, защиты прав человека и предотвращения ксенофобии, нетерпимости и дискриминации.

Иммигранты могут законно въезжать и пребывать на территории Словакии с целью воссоединения семьи, занятости, бизнеса, сезонного труда, учебы и профессиональной подготовки, исследования, особых видов деятельности, например чтения лекций, творческой и спортивной деятельности, или для выполнения официальных обязанностей гражданскими подразделениями вооруженных сил.

Уполномоченным органом по рассмотрению заявлений на разрешение на проживание является Департамент полиции по делам иностранцев (далее – Депар-

тамент) по месту проживания либо предполагаемого проживания иностранца в Словакии.

Заявления на выдачу разрешения на пребывание должны сопровождать следующие документы: действительный проездной документ (в большинстве случаев); две актуальные фотографии; документ, подтверждающий цель проживания; доказательство финансового покрытия пребывания (в размере минимальной заработной платы, которая в настоящее время составляет 240 евро в месяц); доказательство наличия жилья²; документ, подтверждающий медицинское страхование в период пребывания, а также документ, подтверждающий отсутствие у иностранца заболевания, представляющего угрозу для публичного здоровья; документ, подтверждающий, что иностранец не будет создавать нагрузку для системы социального обеспечения Словакии³.

При рассмотрении заявления Департаментом принимается во внимание следующее: степень общественного интереса, особенно вопросы публичной безопасности и здоровья; экономическая потребность Словакии, причем особое значение придается уровню вклада бизнеса иностранца в экономику Словакии; личная и семейная ситуация иностранца, включая интересы любых несовершеннолетних детей, которые у него есть; его финансовая ситуация; длительность пребывания.

Департаментом может быть отклонено заявление при следующих обстоятельствах: иностранец является нежелательным лицом; существует обоснованное подозрение, что в период пребывания иностранец будет представлять угрозу для безопасности государства; это находится в интересах публичной политики, здоровья или прав и свобод других граждан и, на определенных территориях, в интересах охраны природы; есть основания предполагать, что иностранец будет создавать нагрузку для системы социального обеспечения и здравоохранения в Словакии; существуют обоснованные подозрения, что иностранец вступил в брак с целью получения разрешения на пребывание; либо иностранец намеренно предоставил ложную информацию либо подал фальшивые или подделанные документы.

Департамент выдает подтверждение получения заявления в день его регистрации. Затем в течение 90 дней после подачи заявления Департаментом принимается решение относительно выдачи разрешения на пребывание. В особо сложных случаях данный период может быть продлен еще на 90 дней.

Органом, уполномоченным принимать решения по апелляционным жалобам на отказы в выдаче разрешений, является Департамент полиции по делам иностранцев Директората полиции, являющегося верховным органом, которому подчинены все департаменты полиции по делам иностранцев. Согласно Кодексу об административных процедурах апелляция должна быть подана в уполномоченный орган, которым было вынесено решение, в течение 15 дней после доведения информации о решении до сведения заявителя. Апелляция, поданная в рамках законно установленно-



го периода, имеет силу отсрочки исполнения решения, кроме случаев, когда это невозможно на основании специальных положений. Верховный орган имеет право изменить или отклонить решение первой инстанции либо отклонить апелляцию и подтвердить решение. Решение апелляционного органа является окончательным без правовой возможности дальнейшей административной апелляции.

Если апелляция оказалась безуспешной, и решение вступает в силу, существует юридическая возможность изменения решения путем подачи гражданского иска в региональный суд по месту нахождения органа, вынесшего решение. Данный иск в большинстве случаев не имеет силы отсрочки⁴ и должен быть подан в течение двух месяцев после получения решения последней инстанции.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранцу с целью занятия бизнесом, занятости, учебы, особых видов деятельности⁵, воссоединения семьи либо для выполнения официальных обязанностей гражданскими подразделениями вооруженных сил.

В большинстве случаев первоначальное заявление на выдачу разрешения на временное проживание подается в дипломатическую миссию или консульский отдел Словакии в стране происхождения.

Первоначальные разрешения на временное проживание могут быть выданы на срок не более двух лет и только для одной цели. Если иностранец решит заниматься другим видом деятельности, чем тот, для которого было выдано разрешение, он должен подавать новое заявление. Если цель пребывания остается неизменной, и иностранец выполняет условия проживания, разрешение может быть обновлено на последующий период до трех лет⁶.

Как правило, первоначальное заявление о выдаче разрешения на постоянное проживание должно быть подано в дипломатический или консульский орган Словакии в стране происхождения. Однако, если заявитель уже проживает в Словакии, заявление может быть подано напрямую в Департамент.

Первоначальное разрешение на проживание может быть выдано на пять лет. По прошествии пяти лет на территории Словакии на основании данного разрешения на проживание иностранец может подать запрос в Департамент о выдаче ему разрешения на постоянное проживание на неограниченный период времени.

Первоначальное разрешение может быть выдано иностранцу, который: является супругом словацкого гражданина либо прямым родственником словацкого гражданина, находящимся на его иждивении; не состоящим в браке ребенком, не достигшим 18 лет, находящимся под личной опекой иностранца, являющегося супругом словацкого гражданина; не состоящим в браке ребенком (не достигшим 18 лет) иностранца, имеющего разрешение на постоянное проживание, либо ребенком, не достигшим 18 лет, находящимся под опекой иностранца, имеющего разрешение на постоянное проживание; ребенком иностранца, имеющего разре-

шение на постоянное проживание, старше 18 лет и находящимся на иждивении данного иностранца; либо в случаях, когда это отвечает интересам Словакии.

Департамент может выдать последующее, неограниченное, разрешение иностранцу, который: получил первоначальное разрешение на проживание; имеет разрешение на временное проживание с целью занятости, занятия бизнесом или воссоединения семьи; имел разрешение на постоянное проживание в течение по крайней мере пяти лет до подачи следующего заявления; является ребенком, не достигшим 18 лет, иностранца, имеющего подобное разрешение.

При рассмотрении заявления Департамент принимает во внимание, в дополнение к общим требованиям, уровень интеграции иностранца в словацкое общество⁷.

Очень важно подчеркнуть, что Республика Словакия преобразовала вспомогательные правовые акты Европейских сообществ в свою правовую систему.

Следует отметить, что учеба и профессиональная подготовка граждан третьих стран регулируется на территории Словакии, так же как и воссоединение семьи, исправленным Актом № 48/2002 Coll. о пребывании иностранцев. Директива Совета 2004/114/ЕС об условиях адмиссии граждан третьих стран с целью учебы, студенческого обмена, неоплачиваемой профессиональной подготовки или волонтерской деятельности и Директива Совета 2005/71/ЕС о специальных процедурах по адмиссии граждан третьих стран с целью научного исследования были преобразованы в национальное законодательство поправками № 693/2006 Coll⁸.

Однако, следует заметить, что изучение специальной юридической литературы и практики показало, что до настоящего времени Словакия не уделяла достаточного внимания проблемам легальной миграции и иммигрантов; теперь вопросам неофициальной миграции, пограничного контроля и убежища придается гораздо большее значение.

Система учреждений, защищающих интересы мигрантов в Словакии, является недостаточно координированной. Некоторые из этих учреждений слабы по причине малочисленности или нестабильности, либо подвержены частым организационным изменениям. Отсутствие официального парламентского или правительственного комитета по вопросам иностранцев (мигрантов), занимающегося соответствующими правовыми и политическими вопросами, все чаще рассматривается как недостаток.

Как уже было отмечено, по данным Международной организации миграции иммигранты из стран Европейского экономического пространства имеют определенные привилегии благодаря соответствующим правовым нормам и ежедневной практике. Их присутствие в Словакии приветствуется, они чаще трудоустраиваются в качестве квалифицированных работников на хорошо оплачиваемые позиции. Вместе с тем, многие иммигранты жалуются на частичное безразличие к их условиям проживания и нуждам. В



частности некоторые мигранты из стран Азии, Африки и Ближнего Востока сталкиваются с серьезными проблемами. Представители данных сообществ выражают недовольство несправедливым отношением, ссылаясь на нежелание уполномоченных органов выдавать разрешения на проживание и на работу, создание искусственных преград, таких как проблемы с визами, справками о состоянии здоровья, приглашениями для членов семей, которые необходимо преодолеть для получения разрешения⁹.

В настоящее время в Словацкой Республике проводится определенная работа по совершенствованию политики в области интеграции иммигрантов в словацкое общество. Согласно мнению ряда экспертов в области миграции Словакии, стране требуется уточнение национальной концепции политики по интеграции и натурализации, особенно в части трудовой иммиграции.

Создание Департамента по интеграции иммигрантов в рамках министерства по труду, социальным делам и вопросам семьи станет фактором для улучшения ситуации в сфере административно-правового регулирования миграционных отношений.

¹ Divinský B. *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike*; Stav, trendy, spoločenské súvislosti (Международная миграция в Республике Словакия; ситуация, тенденции, социальные контексты) (2013) Братислава, Фонд Фридриха Эберта (Divinský 2013).

² Это требование не касается случаев, когда: иностранец регулярно пересекает государственную границу с целью работы или посещения школы с территории соседнего государства; иностранец получил разрешение на временное проживание с целью учебы в университете; иностранец получил разрешение на временное проживание и работает в сфере исследования или развития.

³ См.: Мельничук Ю.В. *Правовые основы въезда и пребывания иностранных граждан в государствах-членах Европейского Союза*. М., 2014.

⁴ Суд может отсрочить исполнение решения по запросу заявителя, если исполнение решения повлечет за собой риск серьезного ущерба.

⁵ Особые виды деятельности включают чтение лекций, творческую и спортивную деятельность.

⁶ Divinský B. *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike*; Stav, trendy, spoločenské súvislosti (Международная миграция в Республике Словакия; ситуация, тенденции, социальные контексты) (2013) Братислава, Фонд Фридриха Эберта (Divinský 2013).

⁷ Законодательство не содержит описания того, что подразумевается под уровнем интеграции, но может включать, среди прочего, уровень владения словацким языком.

⁸ См.: Мельничук Ю.В. *Указ*. соч.

⁹ Divinský B. *Zahraničná migrácia v Slovenskej republike*; Stav, trendy, spoločenské súvislosti (Международная миграция в Республике Словакия; ситуация, тенденции, социальные контексты) (2013) Братислава, Фонд Фридриха Эберта (Divinský 2013).

УДК 343.982
ББК 67.5

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА ЧЕСНОКОВА,

*заместитель заведующего отделом научно-методического обеспечения производства экспертиз ФБУ РФЦСЭ при Минюсте РФ, кандидат юридических наук
Научная специальность 12.00.12 – криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность
E-mail: ElenaChes@yandex.ru*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы внедрения технических средств в экспертную деятельность, касающиеся их разработки, применения и доработки недостатков. Актуальность поднятых проблем обусловлена тем, что на практике имеют место случаи недостаточной проработанности внедряемых технических средств, приводящей к отсутствию спроса на них среди экспертов.

Ключевые слова: инновационные технологии, технические средства, внедрение, экспертная деятельность.

Annotation. The article deals with the problematic issues of technological tools in expert activities relating to their development, application and refinement of shortcomings. The urgency of the issues raised due to the fact that in practice there are cases of poor drafting implemented hardware, resulting in a lack of demand for them among the experts.

Keywords: innovative technology, hardware, installation, expert activity.



Словосочетание «инновационные технологии» недостаточно часто употребляется в отношении экспертной деятельности. Как известно, «в чистом виде» оно используется в технике, экономике, производстве.

Инновация – это внедренное новшество, обеспечивающее качественный рост эффективности процессов или продукции, востребованное рынком. Обобщенно это понятие может применяться и к творческой идее, которая была осуществлена. Особенность инновации в том, что она позволяет создать дополнительную ценность, и связана с внедрением. Поэтому инновация не является инновацией до того момента, пока она успешно не внедрена и не начала приносить пользу.

Вместе с тем, внедрение и получение пользы составляют суть понятия «технология». Точнее оно раскрывается как «...практическое применение знания и использование методов в производственной деятельности. Другими словами, совокупность методов, процессов и материалов, используемых в какой-либо отрасли деятельности, а также научное описание способов технического производства. Подчеркнем, что в настоящее время технология – это сложный комплекс знаний наука, полученных, как правило, с помощью дорогостоящих исследований.

В преломлении к экспертной деятельности, по нашему мнению, под инновационными технологиями подразумеваются скорее технические средства, инструментарий, приборная база, разработанная, заимствованная из других областей и интегрированная в экспертизу для проведения различных видов исследований.

При этом, говоря об инновационных технологиях, необходимо учитывать следующий аспект. Любой разработчик, будь-то научно-исследовательская лаборатория или научно-исследовательский институт, профессорско-преподавательский коллектив учебного заведения, должен четко представлять какому адресату могут быть полезны разрабатываемые инновации, их техническое исполнение, а также востребованность при проведении различных экспертных исследований. Для того, чтобы прогнозировать положительный результат внедрения, целесообразность разработки, с нашей точки зрения, необходимо отчетливо представлять нужды практики. К сожалению, существует достаточно большое количество технических средств, не получивших широкого применения в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел.

На проблеме использования технических средств хотелось бы остановиться подробнее.

В настоящее время в Министерстве внутренних дел Российской Федерации функционирует федеральное казенное учреждение «Научно-производственное объединение «Специальная техника и связь» (ФКУ НПО «СТиС») МВД России. Оно осуществляет проведение прикладных поисковых научных исследований, создание научной и научно-технической продукции для нужд МВД России. Также участвует во внедрении результатов НИОКТР в оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел Российской Федерации и слу-

жебно-боевую деятельность внутренних войск МВД России, их научно-техническое и авторское сопровождение.

Среди научно-исследовательских работ, выполненных СТиС, имеются удачные с точки зрения применения на практике разработки. Об этом свидетельствуют образцы научно-технической продукции, размещенные на официальном сайте учреждения.

Однако, нам хотелось бы осветить отрицательный результат научно-исследовательской деятельности. Это разработка программно-аппаратного комплекса «ФОМП-КС». Он является средством измерения бесконтактного дистанционного типа и предназначен для использования при фотосъемке объектов и участков местности с целью проведения линейных измерений по изображению снимков на мониторе, компьютера, с последующим построением схем и планов.

ФОМП-КС предназначен для фиксации обстановки на месте криминального взрыва. Вместе с тем комплекс может применяться для фиксации обстановки и других мест происшествий и преступлений, например, таких как дорожно-транспортные происшествия. Подчеркнем, что осмотры по данному виду происшествий являются наиболее трудоемкими и требуют точности измерений.

В состав ФОМП-КС входят три функциональных блока: съемочный, измерительный и построения схемы.

Съемочный блок состоит из съемочного устройства (бытовой цифровой фотоаппарат), мерного объекта в виде равностороннего треугольника и марок для обозначения характерных точек на местности.

Блок предназначен для получения фотоснимков (стереопар), пригодных для использования в измерительном блоке.

Измерительный блок включает в себя персональный компьютер и специальное программное обеспечение. Измерения осуществляются по снимкам, выведенным на экран монитора компьютера (рис.1). В блоке осуществляется также построение схемы расположения ситуационных точек, по которым осуществляется вычерчивание схемы, расчет и простановка необходимых размеров в плане.



Рис.1. Общий вид места происшествия с измерениями



Построение схемы

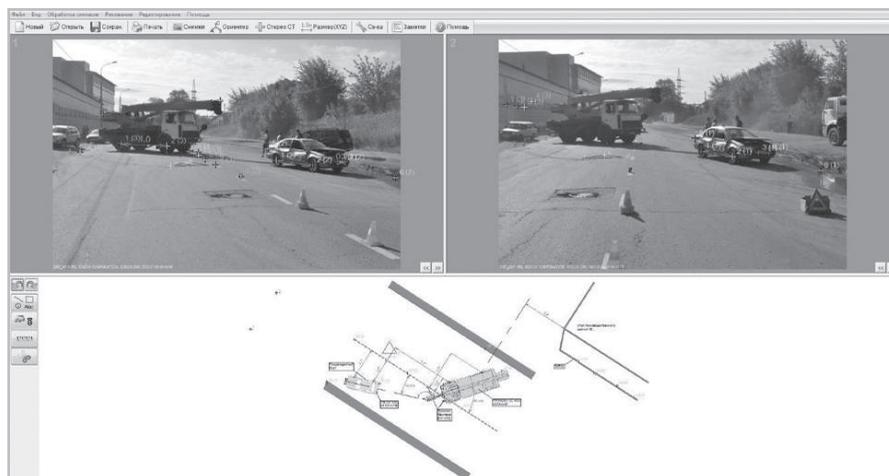


Рис. 2. Снимки и схема места происшествия

Вышеперечисленное свидетельствует о том, что фиксация места происшествия должна быть произведена на ином качественном уровне, чем при обычном осмотре. Это позволит точно и в полном объеме создать копию обстановки места происшествия в трехмерном формате.

Однако, апробирование в региональных экспертно-криминалистических подразделениях показало, что технически осуществить четкую фиксацию и «склеивание» фрагментов снимков для создания объемного изображения невозможно. Причиной тому стало конструктивное неудобство пользования, а также многочисленные погрешности при проведении осмотра и фиксации места происшествия. Дело в том, что производитель ввел идеальные технические требования, незначительное изменение которых приводит к отрицательному результату всей проведенной работы и не учел реальные условия (рельеф местности, размеры осматриваемого места и т.д.).

Проведенным мониторингом внедрения комплекса установлено, что в региональных ЭКП он используется, но не в качестве единого целого, а по частям: портативный компьютер (ноутбук) для написания экспертиз, цифровая камера для обычной линейной фиксации на местах происшествий.

Усугубляет ситуацию, с нашей точки зрения, отсутствие эффективных механизмов устранения недоработок. Хотя в функциональных обязанностях СТиС и содержится положение о том, что им осуществляется сопровождение на этапе внедрения разработок, и соответственно должен производиться анализ по результатам внедрения, поэтому логично следует наличие возможности быстрого исправления недочетов. Однако специалистам в области автотехники известно, что в течение последних нескольких лет не было предпринято попыток исправления недостатков в работе комплекса.

Таким образом, заключаем, что большие финансовые и умственные затраты, привлеченные для разработки качественно нового оборудования, способного объективизировать результаты осмотра места происшествия, к сожалению, не привели к желаемому результату.

Вышеприведенный пример, по нашему мнению, является закономерным следствием неэффективной работы системы: идея (заказчик) – разработка (СТиС) – внедрение (ЭКП). Все чаще при проведении совместных научно-исследовательских работ возникает ситуация, когда СТиС не проводит собственных разработок, а занимается подбором фирм-производителей или дистрибьютеров, занимающихся поставкой оборудования. Таким образом, увеличивается дистанция от заказчика до исполнителя (разработчика). В этом видится основная проблема применения технических средств и инноваций в экспертной деятельности.

Анализ экспертной практики свидетельствует о том, что существующую систему необходимо и возможно оптимизировать. В структуре экспертно-криминалистического центра МВД России (который уполномочен быть заказчиком научной продукции) существует управление материально-технического обеспечения экспертно-криминалистических подразделений. Специалисты этого структурного звена занимаются апробацией, внедрением и организацией закупок оборудования для экспертных подразделений. В связи с этим можно реорганизовать систему таким образом, чтобы идея, подбор фирмы-производителя и внедрение происходили на базе ЭКЦ МВД России. Для реализации этого предложения в штат указанного управления потребуются специалисты по методическим и правовым вопросам, организационные действия должны сопровождаться рядом руководящих решений.



УДК 343
ББК 67.311

СООТНОШЕНИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ О ДАВНОСТИ НА СТАДИЯХ СУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ

ЮЛИЯ ВЛАДИМИРОВНА ЕНДОЛЬЦЕВА,

преподаватель кафедры уголовного процесса Московского университета

МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.09 – уголовный процесс

E-mail: sivellinn@gmail.com

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены уголовно-правовые, а также уголовно-процессуальные последствия истечения сроков давности. Выявлены проблемы истечения сроков давности на различных стадиях судебного производства и предложены предложения их решения.

Ключевые слова: давность, сроки давности, истечение сроков давности, освобождение от уголовной ответственности, прекращение уголовного дела.

Annotation. Reviewed the criminal law and criminal procedural consequences of the expiry of the limitation period. The problems of the statute of limitations expiration at various stages of criminal justice proceedings are spotlighted and suggestions for their solution are made.

Keywords: prescription, limitation periods, the statute of limitations, exemption from criminal liability, termination of criminal proceedings.

Истечение сроков давности является общим и единым для всей системы российского права основанием освобождения от юридической ответственности.

В уголовном праве давность представляет собой правовой институт, реализующий одно из средств влияния времени на правоотношения между субъектами, обусловленные совершением преступления, которые по истечении сроков, закрепленных законодателем для осуществления права на привлечение лица, совершившего преступление, к уголовной ответственности или приведение к исполнению вынесенного в отношении него обвинительного приговора суда, прекращаются, если государство такое право не использовало, что влечет за собой благоприятные для лица, совершившего преступление, уголовно-правовые последствия.

Уголовно-правовыми последствиями давности являются:

- во-первых, освобождение лица, совершившего преступление, от уголовной ответственности в связи с истечением срока давности (ст. 78 УК РФ);
- во-вторых, истечение срока давности обвинительного приговора суда влечет за собой освобождение лица, осужденного за совершение преступления, от отбывания наказания (ст. 83 УК РФ);
- в-третьих, истечение сроков давности влечет за

собой смягчение наказания. Так, при истечении сроков давности, указанных в п. «г» ч. 1 ст. 78 УК РФ и в п. «г» ч. 1 ст. 83 УК РФ, применительно к лицам, совершившим преступление, наказуемое смертной казнью или пожизненным лишением свободы, а также к лицам, осужденным к смертной казни или пожизненному лишению свободы, в случаях, если суд не принял решение об освобождении таких лиц от уголовной ответственности или соответственно освобождении от наказания, существенно смягчаются меры уголовной репрессии. Такой вывод позволяют сделать положения ч. 4 ст. 78 УК РФ и ч. 3 ст. 83 УК РФ, предусматривающие, что в указанных случаях смертная казнь или пожизненное лишение свободы не применяются.

Как известно, уголовно-правовые предписания реализуются посредством уголовно-процессуальных. В связи с этим в уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации содержатся соответствующие нормы.

Уголовно-процессуальными последствиями истечения сроков давности являются:

- отказ в возбуждении уголовного дела (п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ),
- прекращение уголовного дела (п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 439 УПК РФ),



• освобождение от отбывания наказания в связи с истечением сроков давности обвинительного приговора суда в соответствии со ст. 83 УК РФ (п. 9 ч. 1 ст. 397 УПК РФ).

В настоящее время анализ соответствующих норм УПК РФ позволяет увидеть несколько вариантов принятия решения судом в случаях истечения сроков давности до момента вступления приговора в законную силу:

1. Если сроки давности истекли до назначения судебного разбирательства в суде первой инстанции судья по ходатайству стороны или по собственной инициативе проводит предварительное слушание (п. 3 ч. 2 ст. 229 УПК РФ), по результатам которого он прекращает уголовное дело (п. 4 ч. 1 ст. 236 УПК РФ) по правилам ст. 239 УПК РФ, предусматривающей вынесение судьей постановления о прекращении уголовного дела в случаях, предусмотренных п. 3-6 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

2. Если обстоятельства, указанные в п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, установлены судом во время судебного разбирательства, то в соответствии с ч. 1 ст. 254 УК РФ суд также должен прекратить уголовное дело в судебном заседании.

Однако в противовес данной норме законодатель в ч. 8 ст. 302 УПК РФ («Виды приговоров») говорит о том, что если основания прекращения уголовного дела и (или) уголовного преследования, указанные в п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, обнаруживаются в ходе судебного разбирательства, то суд продолжает рассмотрение дела в обычном порядке до его разрешения по существу и постановляет обвинительный приговор с освобождением осужденного от наказания.

Кроме того, в ч. 8 ст. 302 УПК РФ говорится о постановлении судом оправдательного приговора в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 части первой статьи 27 УПК РФ. Однако п. 2 ч. 1 ст. 27 УПК отсылает нас к основаниям, предусмотренным п.п. 1-6 части первой статьи 24 УПК, а, следовательно, и к п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК (истечение сроков давности уголовного преследования). Во-первых, налицо коллизия рассматриваемых норм самого уголовно-процессуального закона (ч. 1 ст. 254 и ч. 8 ст. 302). Во-вторых, такое решение суда (оправдательный приговор) в случаях истечения сроков давности уголовного преследования – это явный нонсенс с точки зрения уголовного права, так как не может быть оправдано лицо, совершившее преступление, даже, когда к нему применяются нормы давности. В-третьих, положения ч. 8 ст. 302 УПК РФ не соответствуют требованиям материального права, а именно положениям ст. 78 УК РФ «Освобождение от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности».

Так, Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в своем определении указала, что в связи с истечением срока давности привлечения к уголовной ответственности виновный подлежит освобождению от уголовной ответственности, а не от на-

казания. Суд, признав К. и Н. виновными в совершении преступления, предусмотренного ст. 316 УК РФ, а последнюю еще и в преступлении, предусмотренном ч. 1 ст. 175 УК РФ, назначил им наказание, а затем освободил от него в связи с истечением сроков давности, руководствуясь при этом положениями ч. 4 ст. 5 УПК РСФСР.

Посчитав правильным применение ст. 78 УК РФ к действиям К. и Н., Военная коллегия признала ошибочным освобождение их от назначенного наказания за упомянутые преступления, поскольку в соответствии с указанной статьей УК РФ виновные по данному основанию подлежали освобождению от уголовной ответственности, а не от наказания. Поэтому Военная коллегия приговор в этой части отменила, и дело производством прекратила на основании п. 3 ч. 1 ст. 5 УПК РСФСР за истечением сроков давности.

Приведем еще один пример судебной практики. Президиум Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев уголовное дело по надзорной жалобе осужденного Боброва В.Ю. на приговор Верховного суда Республики Татарстан от 25 ноября 2004 года, в Постановлении от 5 декабря 2012 г. № 267-П12, установил, что судом кассационной инстанции при переквалификации действий осужденного Боброва В.Ю. с ч. 3 ст. 33, п. п. «а», «ж» ч. 2 ст. 126 УК РФ на ч. 3 ст. 33, п. «ж» ч. 2 ст. 127 УК РФ не было принято во внимание, что преступление согласно приговору совершено в августе 1998 г., более чем за шесть лет до вступления приговора в законную силу. При этом данных о том, что срок давности приостанавливался, не имеется. Поскольку срок давности за указанное преступление истек до поступления уголовного дела в суд, судебные решения в части осуждения Боброва по ч. 3 ст. 33, п. «ж» ч. 2 ст. 127 УК РФ подлежат отмене, производство по делу прекращению в связи с истечением срока давности уголовного преследования¹.

Отметим, что в ч. 2 ст. 78 УК РФ закреплено, что «сроки давности исчисляются со дня совершения преступления и до момента вступления приговора в законную силу», тем самым, допуская вынесение приговора.

В соответствии с УПК РФ принять решение об освобождении лица, совершившего преступление, от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности правоприменителю (следователю, дознавателю) возможно во время предварительного расследования (в порядке ст. 213 УПК РФ) или суду во время подготовки к судебному заседанию (ст. 239 УПК РФ), а также во время судебного разбирательства (ст. 254 УПК РФ), но до вынесения обвинительного приговора.

Однако уголовно-процессуальный закон в действующей редакции не регламентирует процедуру освобождения от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности в случае, если давностный срок истек в течение десяти дней после провозглашения обвинительного приговора суда. Отсутствие



урегулированного в УПК РФ порядка применения указанной ситуации препятствует реализации уголовно-правовых предписаний об освобождении от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности по правилам, закрепленным в ч. 2 ст. 78 УК РФ.

В связи со сказанным показательна позиция Верховного Суда Российской Федерации. Так, в одном из обзоров судебной практики данного суда указано, что *«в соответствии со ст. 78 УК РФ... сроки давности исчисляются со дня совершения преступления и до момента вступления приговора в законную силу. Истечение сроков давности влечет освобождение от уголовной ответственности. Таким образом, суд необоснованно назначил... наказание и освободил от отбывания наказания, в то время как осужденный подлежал освобождению от уголовной ответственности с прекращением производства по делу... за истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности вследствие приоритета норм материального закона над процессуальным»*².

Полагаем, что если срок давности, указанный в ч. 1 ст. 78 УК РФ, истек в течение десяти дней после провозглашения обвинительного приговора, суд второй инстанции должен отменить вынесенный судом первой инстанции обвинительный приговор и принять решение о прекращении производства по делу с освобождением лица от уголовной ответственности в связи с истечением срока давности.

В связи со сказанным для нас примечательна позиция Пленума Верховного Суда Российской Федерации, выраженная в соответствующем Постановлении от 27 июня 2013 г. о том, что «если суд первой инстанции при наличии оснований, предусмотренных п. 3 ч. 1 ст. 24, ст. ст. 25, 28 и 28.1 УПК РФ, не прекратил уголовное дело и (или) уголовное преследование, то в соответствии со ст. 389.21 УПК РФ суд апелляционной инстанции отменяет приговор или иное решение суда первой инстанции и прекращает уголовное дело и (или) уголовное преследование. При этом суд должен выяснить, не возражает ли осужденный против прекращения уголовного дела и (или) уголовного преследования» (п. 27)³.

В связи со сказанным полагаем целесообразным дополнить ч. 1 ст. 390 УПК РФ соответствующими положениями, изложив ее редакцию следующим образом: *«Приговор суда вступает в законную силу по истечении срока его обжалования в апелляционном порядке, если он не был обжалован сторонами и не истекли сроки давности. Если сроки давности в течение данного времени истекли, то суд первой инстанции должен направить уголовное дело в суд апелляционной инстанции для решения вопроса об отмене постановленного приговора и прекращении уголовного дела с освобождением лица от уголовной ответственности»*.

Вместе с тем, авторами предлагаются и другие пути решения рассматриваемой проблемы. Так, З.И. Сагитдинова, говорит о том, что если суд обнаружит, что

истечение срока давности произойдет после провозглашения обвинительного приговора, но до его вступления в законную силу, то он откладывает судебное разбирательство на определенный срок с тем, чтобы следующее судебное заседание состоялось уже после истечения давностного срока⁴.

В целом не считаем необходимым критиковать позицию данного автора, поскольку, скорее всего она была основана на правоприменительной практике судов. Тем не менее, уточним, что ч. 1 ст. 253 УПК РФ (Отложение и приостановление судебного разбирательства) содержит четкие указания на основания отложения судебного разбирательства. Поэтому, если и соглашаться с такой позицией, то следует в ст. 253 УПК РФ внести дополнения по существу рассматриваемого вопроса.

Кроме того, З.И. Сагитдинова предлагает, что после истечения срока давности и вступления обвинительного приговора суда в законную силу возможно возобновление производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, относя истечение срока давности к вновь открывшимся обстоятельствам. Однако она сама говорит о том, что ч. 3 ст. 413 УПК РФ содержит исчерпывающий перечень таких обстоятельств, а к новым обстоятельствам данное основание отнести нельзя, поскольку в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 413 УПК РФ новыми признаются обстоятельства, не известные суду на момент вынесения судебного решения, устраняющие преступность и наказуемость деяния.

На наш взгляд, дело даже не в законодательной регламентации обстоятельств, признаваемых вновь открывшимися или новыми. Самым важным аргументом такой позиции мы считаем, что возобновление производства в виду новых или вновь открывшихся обстоятельств возможно только, если приговор уже вступил в законную силу, значит, ни о каком освобождении от уголовной ответственности в рамках ст. 78 УК РФ не может быть и речи. Можно говорить лишь о ст. 83 УК РФ (Освобождение от отбывания наказания в связи с истечением сроков давности обвинительного приговора суда), но и то, только тогда, когда будут налицо все условия применения данной уголовно-правовой нормы.

Возвращаясь в вышесказанному, отметим, что, по нашему мнению, суд в случаях, когда к моменту принятия судебного решения истекли сроки давности, может постановить и обвинительный приговор с освобождением осужденного от наказания, но только в том случае, если обвиняемый возражал против прекращения уголовного дела в связи с истечением сроков давности⁵, что в соответствии с ч. 2 ст. 27 УПК РФ является препятствием прекращения уголовного преследования по основанию, указанному в п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. По данному вопросу следует указать позицию Конституционного Суда Российской Федерации (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 488-О «Об отказе в



принятии к рассмотрению запроса Ленинградского областного суда о проверке конституционности ст. 78 Уголовного кодекса Российской Федерации»⁶) – положения ч. 8 ст. 302 УПК РФ применяются только в том случае, когда лицо возражает против прекращения уголовного дела по основаниям, предусмотренным п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, обнаружившимся в ходе судебного разбирательства. Согласие же лица на прекращение уголовного дела влечет применение ст. 254 УПК РФ и прекращение уголовного дела.

Конечно, по результатам рассмотрения уголовного дела суд может вынести и оправдательный приговор (в случаях, указанных в ч. 2 ст. 302 УК РФ). Тогда вопрос о прекращении уголовного дела в связи с истечением сроков давности ставить вообще неправомерно.

Однако, если в суде доказаны все обстоятельства, свидетельствующие о виновности подсудимого в совершении преступления, а он ранее возражал против прекращения уголовного дела в связи с истечением срока давности уголовного преследования, а этот срок к моменту рассмотрения уголовного дела в суде истек, то, суд, постановив обвинительный приговор, на наш взгляд, справедливо освобождает осужденного от наказания, даже его не назначая (такую возможность дает п. 3 ч. 5 ст. 302 УПК РФ). Наша позиция опирается, в том числе, на мнение Верховного Суда Российской Федерации по вопросу применения ст. 78 УК РФ в порядке, установленном ч. 8 ст. 302 УПК РФ⁷.

Вместе с тем, полагаем, что это сравнительно редкие случаи. Поэтому существование ч. 8 ст. 302 УПК РФ в той редакции, которая закреплена в действующем уголовно-процессуальном законе, мы считаем неприемлемым⁸.

3. Если суд первой инстанции оставил без внимания наличие условий освобождения от уголовной ответственности, предусмотренных ст. 78 УК РФ, и, не обсудив возможность прекращения уголовного дела, постановил обвинительный приговор, суд апелляционной инстанции, исходя из положений ч. 1 ст. 389.19, ст. 389.21 УПК РФ должен сам, не передавая уголовное дело на новое судебное разбирательство в суд первой инстанции, рассмотреть в судебном разбирательстве вопрос об отмене приговора и прекратить уголовное дело (п. 8 ч. 1 ст. 389.20), если лицо, совершившее преступление, не возражает против прекращения уголовного дела в связи с истечением срока давности.

4. Суд апелляционной инстанции правомочен отменить приговор суда первой инстанции и прекратить уголовное дело на основании п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, когда им при рассмотрении уголовного дела изменена квалификация совершенного преступного деяния (п. 1 ч. 1 ст. 389.26 УПК РФ), в связи с чем может измениться в соответствии со ст. 15 УК РФ категория такого преступления, а, следовательно, изменятся сроки давности, установленные ч. 1 ст. 78 УК РФ применительно к каждой категории преступления самостоятельно. Так, изменив квалификацию преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 105 УК РФ на ст. 109 УК РФ, тем самым

представляется возможным применить сроки давности, предусмотренные п. «б» ч. 1 ст. 78 УК РФ, и прекратить уголовное дело в отношении лица, если срок давности за данное преступление (6 лет) уже истек.

Кроме того, судом апелляционной инстанции на основании ч. 6 ст. 15 УК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 389.26 УПК РФ может быть изменена на менее тяжкую категория преступления, в совершении которого обвинялся осужденный судом первой инстанции. При этом суд учитывает фактические обстоятельства совершенного преступления, степень его общественной опасности, наличии смягчающих наказание обстоятельств при отсутствии отягчающих обстоятельств, а также назначенное судом первой инстанции наказание, которое не должно превышать тех пределов, которые законодателем указаны в ч. 6 ст. 15 УК РФ. Такая ситуация также повлечет за собой изменение срока давности и, в случаях его истечения в соответствии с правилами ч. 1 ст. 78 УК РФ, освобождение лица от уголовной ответственности, реализуемое судом путем прекращения уголовного дела, если лицо против этого не возражает.

5. Суд кассационной инстанции на основании п. 2 ч. 1 ст. 401.14 УПК РФ может прекратить уголовное дело по п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, если это должны были сделать, но не сделали суды первой и (или) апелляционной инстанций, если лицо, совершившее преступление, не возражает против прекращения уголовного дела по данному основанию. Однако полагаем, что суд кассационной инстанции может освободить лицо от уголовной ответственности, реализуя вышеназванные уголовно-процессуальные нормы только тогда, если до момента вступления в законную силу приговора суда первой или апелляционной инстанции истекли сроки давности, указанные в ч. 1 ст. 78 УК РФ, а данные суды не прекратили уголовное дело. Так, например, Верховный Суд Российской Федерации в кассационном определении от 13 декабря 2012 г. № 48-012-110 установил, что двухлетний срок давности привлечения к уголовной ответственности Боголова Р.Х., осужденного по ч. 1 ст. 119 УК РФ к 1 году ограничения свободы, истек 21 октября 2012 г., то есть после вынесения приговора, но до вступления его в законную силу. В связи с чем на основании п. «а» ч. 1 ст. 78 УК РФ определил освободить Боголова Р.Х. от наказания в связи с истечением срока давности уголовной ответственности⁹.

По нашему мнению, суду кассационной инстанции в данной ситуации необходимо было принять решение об отмене приговора и прекращении производства по данному уголовному делу в связи с истечением сроков давности с освобождением лица от уголовной ответственности.

Полагаем, что процессуальная форма освобождения от уголовной ответственности должна соответствовать положениям уголовного закона, нацеливать правоприменителя на единообразное понимание института уголовно-правовой давности, независимо на какой стадии уголовного судопроизводства принимается такое решение. Положения уголовно-про-



цессуальных норм следует привести в соответствие с материально-правовой природой института уголовной ответственности и освобождения от нее лиц, совершивших преступления. «Существующий процедурный порядок судопроизводства (в плоскости поднятой проблемы), – пишет Д.В. Орлов, и мы с ним полностью согласны, – нельзя признать удачным. Он фактически излишен и формирует доминирование специальных процессуальных норм над общими материальными, чем создает условия для произвольного восприятия и понимания сути материально-правовых предписаний. Такое положение вещей не способствует укреплению авторитета права»¹⁰.

Поскольку истечение срока давности совершенного преступления является препятствием для любой стадии производства по уголовному делу, предлагаем в ст. 78 УК РФ закрепить положение о том, что если сроки давности истекли в период судебного производства, но до момента вступления приговора в законную силу, уголовное дело в связи с освобождением лица от уголовной ответственности подлежит прекращению в любой судебной инстанции.

¹ Информационно-правовой портал «ГАРАНТ» // www.garant.ru.

² Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2004 г. // БВС. 2005. № 4. С. 20.

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской

Федерации от 27 июня 2013 г. «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности» // Российская газета. 2013. 5 июля.

⁴ См.: *Сагитдинова З.И.* Проблемы процессуальной регламентации истечения сроков давности после провозглашения приговора суда, но до его вступления в законную силу // Актуальные проблемы становления гражданского общества в России. Материалы региональной научно-практической конференции. Нефтекамск: РИЦ БашГУ, 2006. С.170.

⁵ См. также: *Прошляков Д.* Освобождение от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности // Российская юстиция. 2000. № 9. С. 51.

⁶ Информационно-правовой портал «ГАРАНТ»// www.garant.ru.

⁷ См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 7. С. 20.

⁸ См.: также: *Левина Т.А.* Истечение сроков давности уголовного преследования в стадии судебного разбирательства: парадоксы юридической техники // Российская юстиция. 2009. № 10. С. 64.

⁹ Информационно-правовой портал «ГАРАНТ»// www.garant.ru.

¹⁰ *Орлов Д.В.* О соотношении материального и процессуального закона в практике применения института освобождения от уголовной ответственности за истечением сроков давности // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. К 10-летию Волжского университета им В.Н. Татищева. Тольятти: ВУиТ, 2005. Вып.49. С. 31.



Наследственное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. О.Ю. Ильиной, Н.Д. Эриашвили, М.В. Самойловой. -е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 311 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

В новом издании пособия учтены последние нормативные правовые акты по наследственному праву. Раскрываются понятие и значение наследственного права, дается характеристика оснований наследования (по завещанию и по закону), обозначена роль нотариата в оформлении наследственных прав. Анализируются положения, связанные с выделением супружеской доли из состава наследственного имущества, а также с особенностями наследования отдельных видов имущества (предприятий, жилых помещений, земельных участков и других объектов). Рассматриваются вопросы наследования интеллектуальных прав, регулируемых частью IV ГК РФ, а также изменения законодательства по наследованию выморочного имущества.

Приведены образцы документов, составляемых в процессе наследственного правопреемства, размеры государственной пошлины, уплачиваемой за совершение нотариальных действий (за удостоверение завещаний,

принятие мер по охране наследства, выдачу свидетельства о праве на наследство). Отдельная глава посвящена судебному рассмотрению дел по наследственным правоотношениям.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России, практикующих юристов и всех тех, кто интересуется вопросами наследственного права.



УДК 338.23
ББК 65.1

МВД РОССИИ КАК СУБЪЕКТ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

НИКОЛАЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ АРТЕМЬЕВ,

кандидат экономических наук, доцент,

докторант Академии управления МВД России

Научная специальность 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством

E-mail: nikvalart@rambler.ru

Рецензент: доктор экономических наук, профессор **В.Ф. Гапоненко**

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются аспекты, характеризующие текущие проблемы исполнения бюджета. Определяется роль Министерства внутренних дел в этом процессе. Анализируется правовая база, лежащая в основе контрольной деятельности. Предлагаются меры по повышению эффективности данного процесса.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел, бюджетный процесс, финансовая безопасность, экономический рост, кризисные явления, предпринимательство, малый бизнес.

Annotation. Aspects characterizing the current events of budget execution are considered. The role of the Ministry of the Interior of Russia in this process is defined. The legal base, the laydown of controlling function is analyzed. The measures of raising the effectiveness of this process are suggested.

Keywords: Ministry of Interior, budget process, financial security, economic growth, crisis events, entrepreneurs, small business.

Российское государство переживает сегодня далеко не самый простой период своего развития, что обусловлено существованием ряда объективных внутренних и внешних факторов. Прежде всего к ним относятся особенности сформировавшейся в последние десятилетия структуры национальной экономики, в которой роль добывающих отраслей является исключительно гипертрофированной. Наглядно свидетельствуют об этом параметры бюджета на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. [6], согласно которым в ближайшей перспективе около половины доходов федерального бюджета должны составлять нефтегазовые поступления.

К следующей группе факторов текущего снижения темпов экономического роста относится низкая эффективность промышленного производства. В частности она обусловлена слабой инновационной активностью бизнеса и государства, технологическим отставанием и, как следствие этого, сравнительно низким уровнем производительности труда, высокой степенью износа основных фондов, высокой удельной стоимостью пассивной части основных производственных фондов, значительной энергоемкостью ВВП, ощутимым уровнем монополизации производства, продолжающейся эмиграцией квалифицированных трудовых ресурсов на фоне стареющего населения страны, недостаточной эффективностью государственного управления и коррупцией, высокими налогами на бизнес и наличием значительного теневого сектора.

Зависимость от конъюнктуры рынка энергоносителей можно признать одновременно и внутри- и внеш-

неэкономическим фактором, значимость которого для экономики нашей страны определяются текущей внешнеэкономической конъюнктурой, обуславливающей объемы предложения энергоносителей и соответствующие им мировые цены. Проблем отечественной экономике добавляют конфликт с Украиной, который привел к разрыву устоявшихся связей, росту внешнеполитической напряженности, обмену санкциями между странами Запада и Россией. Все это привело к ослаблению рубля и ускорению инфляции, росту процентных ставок по кредитам и оттоку капитала.

Влияние ряда менее важных, но все же весьма значимых факторов в совокупности с вышеперечисленными привело к рецессии экономики нашей страны. По данным Министерства экономического развития [12] рост ВВП за одиннадцать месяцев 2014 г. составил всего 0,6%. Негативное влияние на динамику ВВП оказали, прежде всего обрабатывающие производства, строительство, платные услуги и чистые налоги на продукты и импорт.

Таблица 1

Основные показатели развития экономики, % к соответствующему периоду предыдущего года [12]

Годы	2013 г.		2014 г.	
	Периоды	Периоды	Периоды	Периоды
	Ноябрь	Январь-ноябрь	Ноябрь	Январь-ноябрь



ВВП ¹	102,4	101,3	99,5	100,6
Индекс потребительских цен, на конец периода ²	100,6	105,9	101,3	108,5
Индекс промышленного производства ³	102,8	100,4	99,6	101,5
Обрабатывающие производства ⁴	104,8	100,4	97,0	101,9
Индекс производства продукции сельского хозяйства	110,3	106,0	97,9	103,3
Инвестиции в основной капитал	100,4	99,6	95,2	97,2
Объемы работ по виду деятельности «Строительство»	101,6	100,3	95,3	95,2
Реальные располагаемые денежные доходы населения	102,2	104,1	95,3	99,7
Оборот розничной торговли	104,1	103,9	101,8	102,2
Объем платных услуг населению	100,9	102,3	101,1	101,2

Экспорт товаров, млрд. долл. США	46,8	473,8	37,61	459,3
Импорт товаров, млрд. долл. США	29,8	308,8	23,2	282,9
Средняя цена за нефть Urals, долл. США/баррель	107,3	107,7	78,3	100,9

Как видно из таблицы, уверенный рост в истекшем году демонстрировали лишь цены, и все говорит о том, что кризисные явления в наступившем периоде будут продолжаться.

Оценки западных экспертов являются еще более критичными. Так агентство Bloomberg на основе собранных им данных резко повысило вероятность наступления дефолта в нашей стране [13]. Не исключает такое развитие событий и американский финансист Д. Сорос.

Косвенным подтверждением дальнейшего развития кризиса является резкое снижение числа легальных трудовых мигрантов. Согласно заявлению главы ФМС РФ К. Ромодановского [14] причинами данного сокращения являются состояние экономики страны, а также принятие дополнительных мер по упорядочиванию их пребывания в нашей стране⁵.

На фоне данных тенденций усложняется достижение основных параметров Федерального бюджета на 2015–2017 гг., который декларируется как «бюджет для граждан» [15] и предусматривает в качестве основной цели государства – повышение уровня и качества жизни населения посредством увеличения реальных доходов населения.

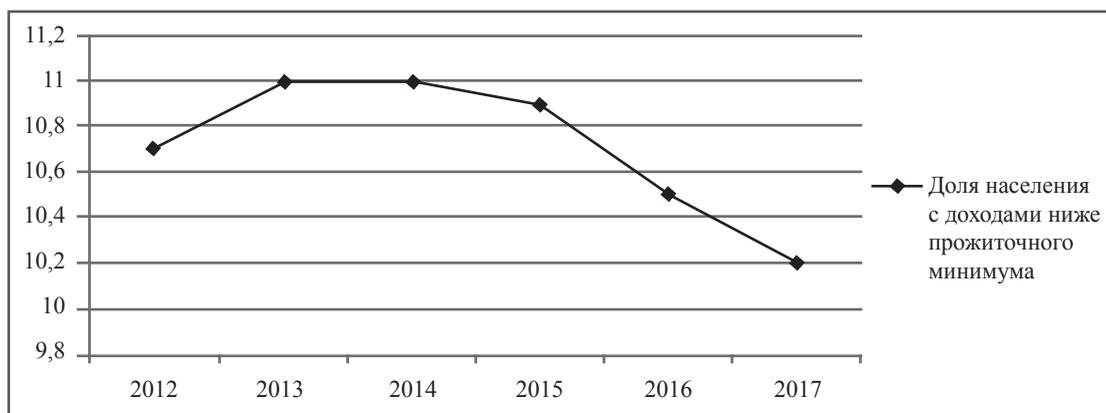


Рис. 1. Планируемое изменение доли населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума

Основной проблемой, которая в текущем году может повлиять на исполнение бюджета и затруднить выполнение государством своих социальных обязательств, является снижение нефтегазовых доходов, вызванное падением цен на нефть. Бюджет Российской Федерации на 2015 г. был изначально сверстан из

расчета мировой цены на нефть в 96 долларов за баррель. По оценкам экспертов [16] при средней цене 60 долларов за баррель общее падение российской экономики может превысить 5%. Снижение до 40 долларов приведет к еще более глубокой рецессии. В Минфине и Минэкономразвития прорабатываются различные



сценарии действий исходя из данных вариантов развития. Основная масса аналитиков сходится на оценке среднегодовой цены барреля около 55–60 долларов, что в любом случае ниже значений, заложенных в бюджет. Отсюда следует, что Правительство России будет вынуждено реформатировать бюджетную политику в направлении снижения расходов и активизации такого фискального резерва, как ужесточение налоговой дисциплины для всех субъектов налоговых отношений в России. Именно собираемость налогов становится исключительно актуальной в свете Послания Президента Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г., в котором была высказана мысль о необходимости «на ближайшие четыре года зафиксировать действующие налоговые условия и к этому вопросу больше не возвращаться» [8].

Необходимо признать, что низкая налоговая культура, доходящая до налогового нигилизма, является в нашем обществе массовым явлением. В этой связи исполнительным органам предстоит решать непростую задачу: при снижении общего числа проверок⁶ повысить их качество и, главное, с учетом текущей ситуации, финансовую эффективность.

Министерство внутренних дел Российской Федерации, представляющее собой один из базовых институтов реализации функций государственного управления, является одним из основных силовых инструментов, позволяющих обеспечивать стабильное экономическое развитие страны посредством противодействия правонарушениям и преступлениям экономической направленности. В настоящее время особенно актуально стоит вопрос усиления и конкретизации мер борьбы МВД с теневым сектором экономики, наносящим серьезный ущерб финансовой системе страны и являющимся экономической базой деятельности различных преступных групп.

Теневая деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства России (МСП) как один из видов экономических правонарушений оказывает негативное влияние на состояние экономической безопасности, приводит к снижению результативности бюджетного процесса. Теневая экономика как синоним налоговой преступности характеризуется повышенной общественной опасностью, играет негативную социальную роль и ухудшает в целом инвестиционный климат.

Работа полиции в рассматриваемых направлениях усложняется на протяжении нескольких последних лет. Курс Правительства России на снижение административных барьеров для сектора МСП значительно затруднил возможность реализации представителями органов внутренних дел своих контрольных функций. В частности, в соответствии с данным курсом был принят ряд федеральных и ведомственных нормативных актов, регламентирующих порядок действий правоохранителей в этом направлении.

Приказ МВД России от 5 декабря 2008 г. № 1065 «О мерах по совершенствованию деятельности милиции

общественной безопасности по защите прав граждан в сфере экономики», по реализации требований Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» исключил внепроцессуальные права органов внутренних дел Российской Федерации, касающиеся проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства. Положения данного приказа были направлены на исключение фактов проведения подразделениями милиции общественной безопасности проверок субъектов предпринимательской деятельности по вопросам, не относящимся к компетенции органов внутренних дел, в том числе по соблюдению лицензионных требований и условий, не лицензируемых МВД России видов деятельности, а также иных требований к осуществлению предпринимательской деятельности, если несоблюдение таких требований не содержит признаков преступлений или относящихся к компетенции органов внутренних дел административных правонарушений. Кроме этого, Приказ содержал норму, предусматривающую необходимость проведения служебной проверки по каждому выявленному факту незаконного вмешательства в предпринимательскую деятельность, нарушения прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с привлечением виновных лиц к установленной законодательством ответственности.

Приказ № 1156 от 29 декабря 2012 г. «Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства», отменивший требования приказа № 1065, утвердил положения, согласно которым подразделение полиции «в установленном порядке осуществляет взаимодействие по вопросам своей деятельности с иными подразделениями территориального органа МВД России, подразделениями иных правоохранительных органов, государственных органов и органов местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами» исключительно в рамках компетенции полиции.

Актом, серьезно ограничивающим возможности выявления противоправных деяний органами внутренних дел, является Федеральный закон 294-ФЗ от 30 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Данный нормативный акт содержит комплекс мер по модернизации системы контроля. Согласно его требованиям основная масса проверок должна проводиться в плановом порядке не чаще чем один раз в три года. При этом предусмотрено обязательное утверждение ежегодных планов органами прокуратуры. Проведение внеплановых проверок допускается только по согласованию с прокуратурой. Количество оснований для проведения минимизировано. К ним относятся:



«1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах (в ред. Федерального закона от 18 июня 2011 г. № 242-ФЗ):

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в ред. Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ);

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в ред. Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ);

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям (п. 3 введен Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ, в ред. Федерального закона от 18 июня 2011 г. № 242-ФЗ)».

Обращения и заявления анонимного плана не являются основанием для проведения внеплановой проверки.

Дополнительно к плану законом вменяется в обязанность контролирующим органам уведомлять предпринимателей о факте проведения проверки не позднее, чем за три рабочих дня до ее начала.

Федеральным законом № 293-ФЗ от 26 декабря 2009 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел РФ, касающиеся проверок субъектов предпринимательской деятельности» была установлена возможность участия сотрудников милиции в выездных проверках только на основании запросов налоговых органов. Самостоятельное принятие решений о проведении проверок запрещалось.

Федеральный закон № 380-ФЗ от 28 декабря 2009 г. «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях» внес изменения в перечень полномочий сотрудников милиции по составлению административных протоколов по более чем тридцати составам правонарушений, затронув и такие значимые с точки зрения тенеобразующего эффекта составы, как нарушения порядка ведения кассовых операций, нарушения правил продажи товаров и нарушения порядка работы с денежной наличностью.

Кроме вышеизложенных изменений, дальнейшая гуманизация законодательства по отношению к предпринимателям проявилась в направлении либерализации их ответственности за совершение ряда экономических преступлений, в том числе и налоговых. Федеральный закон от 29 декабря 2009 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внес изменения в порядок привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших налоговые преступления. Согласно его нормам индивидуальные предприниматели могут быть привлечены к уголовной ответственности в случае неуплаты налогов и сборов на сумму более 600 тыс. руб. за три финансовых года подряд и при условии, что сокрытая часть превышает 10% суммы, подлежащей уплате, либо превышает порог в 1,8 млн. руб. Особо крупным размером Закон признает неуплату за указанный период более 3 млн. руб., при превышении 20% подлежащих уплате сумм, либо неуплату, превышающую 9 млн. руб.

Для юридических лиц пороговые значения неуплаты, являющиеся основанием привлечения к уголовной ответственности еще более значительны. Это превышение 2 млн. руб. в течение трех лет подряд при условии превышения 10% предназначенных к уплате сумм, либо сумма более 6 млн. руб., а особо крупным размером считается превышение 10 млн. в течение трех лет, составляющее более 20% общей суммы или сокрытие 30 млн. руб.

Видим, что пороги привлечения к уголовной ответственности весьма значительны, что позволяет предпринимателям чувствовать себя достаточно комфортно в широком диапазоне сокрытия. Кроме этого, у лиц, впервые совершивших налоговые преступления, появилась возможность освобождения от уголовного наказания в случае уплаты недоимки и погашения всех штрафных санкций. Инициатором возбуждения уголовного дела в случае уклонения в крупном и особо крупном размерах выступают налоговые органы, как правило, не имеющие всей полноты финансовой информации о субъекте бизнеса.

Как следует из проведенного анализа, у профильных подразделений МВД России на протяжении последних лет сократилось количество доступных инструментов, возможных к применению в деле выявления налоговых правонарушений и легализации деятельности малого бизнеса. Данная тенденция отри-



цательно сказывается на эффективности государственного контроля в целом и обуславливает существование налоговых преступлений и фактов безнаказанности лиц, их совершающих. Качественный контроль предопределяет оптимизацию деятельности контролируемых субъектов, обеспечивает укрепление исполнительской дисциплины, законности и правопорядка.

Необходимо признать, что в 2014 г. в процессуальную практику возвращен действующий до 2011 г. механизм возбуждения уголовных дел. Данное обстоятельство обусловлено тем, что введение в действие в 2011 г. п. 1.1 ст. 140 УПК РФ, регламентирующего возможность возбуждения уголовного дела по преступлениям, предусмотренным ст.ст. 198–199.2 исключительно на основе материалов, направленных налоговыми органами, привело к значительному снижению эффективности раскрытия налоговых преступлений.

В новой редакции ст. 140 УПК РФ «Поводы и основания для возбуждения уголовного дела» Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 308-ФЗ исключено положение п. 1.1, определяющее возможность возбуждения уголовного дела по преступлениям, предусмотренным ст.ст. 198–199.2 УК РФ только на основании материалов, направленных налоговыми органами. Таким образом, у следователей появилась возможность возбуждения «налоговых» дел на основании: заявления о преступлении; явки с повинной; сообщения о совершенном или готовящемся преступлении, полученном из иных источников; постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании; наличия достаточных данных, указывающих на признаки преступления.

Данная инновация (возвращение к прежде существовавшему порядку) определенным образом расширяет спектр инструментов, которыми располагают сотрудники ОВД по выявлению и пресечению налоговых правонарушений. Наряду с возможностью направления материалов налоговикам с целью проведения последними проверки и принятия соответствующих решений, а также участия вместе с налоговыми органами в выездных проверках (ст. 36 НК РФ) сотрудники полиции имеют возможность использовать весь спектр оперативно-разыскных мероприятий с последующим направлением материалов в СК РФ, минуя промежуточную фазу направления материалов на проверку в налоговые органы.

Безусловно, данный алгоритм повышает результативность действий правоохранительных органов и, вместе с тем, может нести в себе ряд негативных последствий. Прежде всего, это может проявляться в конкуренции ведомств за потенциально возможные коррупционные доходы. Кроме этого, серьезно возрастает государственное давление на бизнес в результате получения силовиками возможности пополнения бюджета различными средствами, включающими упрощенные процедуры уголовного преследования.

В этой связи в условиях безусловного соблюдения требований законодательства органами внутренних дел должен обеспечиваться жесткий контроль за всеми источниками поступления средств в бюджет, к которым, наряду с прочими, относятся и субъекты малого бизнеса. Исходя из этого сегодня представляется необходимым:

- принятие мер правоохранительного характера, позволяющих повысить собираемость налогов посредством пресечения налоговых правонарушений;
- достижение оптимального баланса между регламентным регулированием проводимых контрольных процедур и их эффективностью;
- перераспределение ресурсов контролирующих инстанций на объекты повышенного риска;
- установление контроля за наличным денежным обращением, в том числе посредством дальнейшего ограничения расчетов наличными деньгами по определенным сделкам;
- разработка и реализация мер по усилению контроля за процессом обращения различных денежных суррогатов;
- совершенствование механизма контроля за соответствием между доходами и расходами физических лиц.

Литература

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ) <http://www.consultant.ru/popular/upkrf/> Дата обращения 11 января 2015 г.
2. Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ) <http://base.garant.ru/12125267/> Дата обращения 11 января 2015 г.
3. Федеральный закон № 294-ФЗ от 30 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» <http://base.garant.ru/12164247/> Дата обращения 11 января 2015 г.
4. Федеральным законом № 293-ФЗ от 26 декабря 2009 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел РФ, касающийся проверок субъектов предпринимательской деятельности» <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=110181&req=doc> Дата обращения 11 января 2015 г.
5. Федеральный закон № 380-ФЗ от 28 декабря 2009 г. «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях» <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=169779> Дата обращения 11 января 2015 г.
6. Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ (ред. от 26.12.2014) «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172899/ Дата обращения 11 января 2015 г.
7. Федеральный закон № 524-ФЗ от 31 декабря



2014 г. «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173153/ Дата обращения 11 января 2015 г.

8. Послание Президента Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. <http://www.kremlin.ru/news/47173> Дата обращения 12 декабря 2014 г.

9. Приказ МВД России от 5 декабря 2008 г. № 1065 «О мерах по совершенствованию деятельности милиции общественной безопасности по защите прав граждан в сфере экономики», по реализации требований Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности». <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP&n=444138&req=doc> Дата обращения 11 января 2015 г.

10. Приказ № 1156 от 29 декабря 2012 г. «Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства» <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=564226> Дата обращения 11 января 2015 г.

11. Приказ МВД РФ и Федеральной налоговой службы от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347 «Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений» (с изменениями и дополнениями) <http://base.garant.ru/12169413/#ixzz3Jbr4ubrF> Дата обращения 11 января 2015 г.

12. Мониторинг «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации» <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/> Дата обращения 5 января 2015 г.

13. Россия оказалась на пятом месте в мире по вероятности дефолта. www.forbes.ru/news/277221 Дата обращения 9 января 2015 г.

14. Глава ФМС рассказал о сокращении числа мигрантов в России на 70 процентов <http://lenta.ru/news/2015/01/09/migrant/> Дата обращения 9 января 2015 г.

15. Бюджет для граждан http://minfin.ru/common/upload/library/2014/12/main/Budzhets_5_12_2014_site.pdf Дата обращения 23 декабря 2014 г.

16. Нефть: шейки против США <http://svpressa.ru/economy/article/109358/> Дата обращения 11 января 2015 г.

References

1. Criminal procedure code of the Russian Federation (UPK RF) <http://www.consultant.ru/popular/upkrf/> date accessed 11.01.2015.

2. The code of administrative offences (KoAP RF) <http://base.garant.ru/12125267/> Date accessed 11.01.2015.

3. Federal law N 294-FZ dated 30 December 2008 “On protection of rights of legal entities and individual

entrepreneurs when exercising state control (supervision) and municipal control” <http://base.garant.ru/12164247/> Date accessed 11.01.2015.

4. Federal law N 293-FZ of December 26, 2009 “On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in part of exception of extra-procedural rights of the bodies of internal affairs of the Russian Federation concerning himself of inspections of business entities” <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=110181&req=doc> Date accessed 11.01.2015.

5. Federal law N 380-FZ of 28 December 2009 “On amendments to the RF Code of administrative offences” <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=169779> Date accessed 11.01.2015.

6. Federal law from 2 December 2013 N 349-FZ (as amended on 26.12.2014) “On the Federal budget for 2014 and the planning period of 2015 and 2016” http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172899/ Date accessed 11.01.2015.

7. Federal law No. 524 dated 31 December 2014 “On application-research Institute amendments to article 27 of the Federal law “On procedure of exit from the Russian Federation and entering the Russian Federation” http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173153/ Date accessed 11.01.2015.

8. The presidential address to the Federal Assembly on December 4, 2014 <http://www.kremlin.ru/news/47173>. Reference date 12.12.2014.

9. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia from December 5, 2008, No. 1065 “On measures to improve the activities of public security police in protecting the rights of citizens in the sphere of Economics, to implement the requirements of the decree of the President of the Russian Federation from May 15, 2008 N 797 “On urgent measures on liquidation of administrative restrictions at realisation of enterprise activity” <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=EXP&n=444138&req=doc> Date accessed 11.01.2015.

10. Order No. 1156 dated 29 December 2012 “On approving the Model regulations on the organization of administrative legislation and departments for the execution of the administrative legislation” <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=564226> Date accessed 11.01.2015.

11. The order of the Interior Ministry and Federal tax service dated June 30, 2009 N 495/ММ-7-2-347 “On approval of the procedure of interaction of internal Affairs bodies and tax authorities in the prevention, detection and pre-cross section of the tax delinquency and crime” (with changes and additions) <http://base.garant.ru/12169413/#ixzz3Jbr4ubrF>. Date accessed 11.01.2015.

12. Monitoring “On socio-economic development of the Russian Federation” <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/> Reference date 05.01.2015.

13. Russia was in fifth place in the world on the probability of default. www.forbes.ru/news/277221. Reference date 09.01.2015.



14. The head of the FMS told about the reduction in the number of migrants in Russia by 70 percent <http://lenta.ru/news/2015/01/09/migrant/> Reference date 09.01.2015.

15. The budget for citizens http://minfin.ru/common/upload/library/2014/12/main/Budzheth_5_12_2014_site.pdf. Date accessed on 23.12.2014.

16. Oil: cervical vs. USA. <http://svpressa.ru/economy/article/109358/> Date accessed 11.01.2015.

¹ Оценка.

² Ноябрь – в % к предыдущему месяцу, январь-ноябрь – в % к декабрю предыдущего года.

³ Агрегированный индекс производства по видам деятельности «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Производство и распределение электроэнергии,

газа и воды». С учетом поправки на неформальную деятельность.

⁴ С учетом поправки на неформальную деятельность.

⁵ Подробнее см. Федеральный закон № 524 ФЗ от 31 декабря 2014 г. «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

⁶ Президент в своем Послании Федеральному Собранию призвал надзорные, контрольные и правоохранительные органы избавить бизнес от «навязчивого надзора и контроля». Для этого предлагается предусмотреть для малого бизнеса надзорные каникулы, сделать каждую проверку публичной для чего создать единый реестр проверок хозяйствующих субъектов, обеспечивающий прозрачность проведения проверок, а также способствующий открытости сведений о результатах проведения контрольных мероприятий.

УДК 336.02
ББК 65

НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СФЕРА НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

МИХАИЛ ЕВГЕНЬЕВИЧ КОСОВ,

доцент кафедры «Финансы и цены»

Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова,

кандидат экономических наук

E-mail: kosovme@gmail.ru;

ЕКАТЕРИНА НИКОЛАЕВНА САВЕЛЬЕВА,

адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: Savelieva.en@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Описываются наиболее значимые для налогового контроля элементы: определяющие компоненты налогового администрирования; задачи налогового контроля; общая модель налогового контроля, отражающая взаимосвязь налогового администрирования и налогового контроля. Проведен анализ действующих в российской налоговой системе налоговых принципов и предложены два новых, направленных на наиболее полную реализацию задач налогового контроля. Предложено дополнить современное содержание налогового контроля тремя областями, в настоящее время не нашедших свое отражение в его определении.

Ключевые слова: налоговое администрирование, налоговый контроль, принципы налогового контроля, налоговая проверка, эффективность налогового контроля.

Annotation. Described the following most significant for tax control elements: defining the components of the tax administration, tax control tasks, as well as a general model of tax control, reflecting the relationship of tax administration and tax control. The analysis of tax principals operating in Russian tax system and proposed 2 new, aiming at the full implementation of the objectives of tax control. Proposed to supplement the current content of the tax control by three areas, not currently reflected in its definition.

Keywords: tax administration, tax control, principles of tax control, tax audit, efficiency of tax control.

Налоговое администрирование является инструментом государственного регулирования экономических отношений в рамках реализуемой финансовой

политики и выступает системой высшего уровня иерархии относительно налогового контроля, обеспечивающего на территориальном уровне диагностику



вектора направленности ресурсных поступлений в бюджеты всех уровней¹.

Налоговое администрирование следует рассматривать как системную деятельность уполномоченных государственных органов, направленную на обеспечение поступления налоговых платежей в бюджеты и внебюджетные фонды, укрепление налоговой дисциплины и упорядочение налоговых отношений путем планирования, организации, контроля и применения мер ответственности, основанных на совершенной системе нормативно-правового регулирования.

На сегодняшний день понятие «налоговое администрирование» по-разному трактуется учеными и практиками.

Рассмотрев научные позиции авторов, анализирующих это понятие в своих трудах, а также нормативные документы по налогообложению, выделим определяющие компоненты налогового администрирования.

1. Налоговое администрирование как часть управления налоговыми отношениями реализуется государственными уполномоченными (специализированными) органами исполнительной власти в лице налоговых органов.

2. В отличие от управления налоговыми отношениями, налоговое администрирование не осуществляется органами законодательной власти, а также прочими исполнительными структурами управления.

3. Понятие «налоговое администрирование» – комплексное. Оно предусматривает осуществление налоговыми органами функций управления, а именно планирование, контроль, регулирование, учет в налоговой сфере. Так, планирование, будучи одной из частей налогового администрирования, подразумевает планирование поступлений налогов и сборов в соответствующие бюджеты.

Важнейшим критерием эффективного и действующего механизма налогового администрирования, который отражает его содержание, является налоговый контроль.

Осуществление налогового контроля позволяет государству учитывать и контролировать своевременность и полноту поступления в бюджет налоговых платежей, сопоставлять их величину с потребностями в финансовых ресурсах, определять необходимость реформирования налоговой системы. Налоговый контроль, как составная часть системы налогового администрирования, обеспечивает определение направлений совершенствования и способов реализации правового механизма по наиболее эффективному формированию, распределению, использованию финансовых ресурсов государства, обеспечивающих решение стоящих перед государством задач во всех сферах жизни общества, т.е. реализацию финансовой политики государства.

Задачи налогового контроля должны быть соотне-

сены с основными направлениями совершенствования налоговой системы.

1. Равномерное распределение налоговой нагрузки между работодателем и работником.

2. Проблема существования двух однотипных налогов (НДФЛ и НДС) теоретически может быть решена путем отмены одного из них за счет повышения налоговой ставки по другому, что предполагает, в конечном итоге, переход к прогрессивному налогообложению доходов физических лиц.

3. Прогрессивное обложение индивидуальных доходов может быть вариантным и иметь некоторые негативные последствия для финансовых рынков; чтобы этого не произошло необходимо расширение круга «инвестиционных» вычетов за счет выведения из под налогообложения расходов инвестиционного характера, например, индивидуального негосударственного пенсионного страхования, индивидуального медицинского страхования и др.

4. Постепенное продвижение по уплате налога для холдинговых структур на основе консолидированной отчетности. Необходимо создание такой модели налогообложения, которая была бы адекватной условиям трансфертного ценообразования, включая международное и внутрироссийское.

5. Совершенствование налогообложения добычи полезных ископаемых путем разделения НДС на две составляющие: дифференциальной ренты (должна базироваться на оценках горно-геологических и географических особенностях месторождений) и конъюнктурной ренты (должна базироваться на объеме дополнительно полученных доходов).

6. Изменение действующей модели налогового администрирования в результате корректировки характера взаимодействия налоговой службы и налогоплательщика.

Задачи налогового контроля должны решаться в рамках реализации права государства защищать его финансовые интересы в части формирования доходов государственного бюджета и финансовые интересы хозяйствующих субъектов. Реализовать задачи налогового контроля без определения основополагающих принципов невозможно.

Д.Е. Нелюбин предлагает вести речь о трех группах принципов построения системы налогового контроля, а именно о принципах:

- налогообложения (поскольку системообразующая категория налогового контроля – это налог);
- взаимодействия элементов налоговой системы (поскольку налоговый контроль – это ее элемент);
- управления (так как налоговый контроль – это, с одной стороны, стадия и функция управления, а с другой, – самостоятельный управленческий процесс)².

Однако, если руководствоваться действующим российским законодательством, то можно сказать, что принципы налогового контроля разделяются на общие и специфические.



К общим принципам организации контрольной деятельности относятся (рис. 1): принцип безвозмездности; принцип правомочности; принцип профессиона-

лизма; принцип определенности предмета контроля; принцип координации и взаимодействия органов контроля; принцип полноты; принцип превентивности.



Рис. 1. Общие принципы налогового контроля

Помимо общих принципов налоговому контролю присущи и специфические принципы, к которым относятся принципы:

1) соблюдения процессуальной формы – лицо может быть привлечено к ответственности только на основании и в порядке, предусмотренным НК РФ.

2) презумпции невиновности налогоплательщика – невиновность налогоплательщика может опровергнуть только суд.

3) презумпции правоты налогоплательщика – все сомнения, которые возникают в следствии неустранимых противоречий и неясностей в налоговом кодексе, диктуются в пользу налогоплательщика.

4) соблюдения налоговой тайны определяет ответственность за разглашение налоговой тайны. Главные правила налоговой тайны содержатся в ст. 102 НК РФ.

5) обеспечения оптимального сочетания фискальной и регулирующей направленности налогового контроля – НК РФ установлена ответственность налоговых органов за убытки, причиненные налогоплательщику вследствие своих неправомерных действий (ст. 103НК РФ)³.

Проанализировав принципы налогового контроля, можно предложить ввести два новых принципа контрольной работы – принцип информационного обе-



спечения и принцип делегирования ответственности, осуществляемый на практике при взаимодействии разных уровней управления налоговых органов.

Теоретическое обоснование категорий «налог» и «функции налога» послужило основой для фор-

мирования общей модели налогового контроля, которая представлена на рис. 2. Данная модель отражает взаимосвязь налогового администрирования и налогового контроля, а также других общественных институтов.

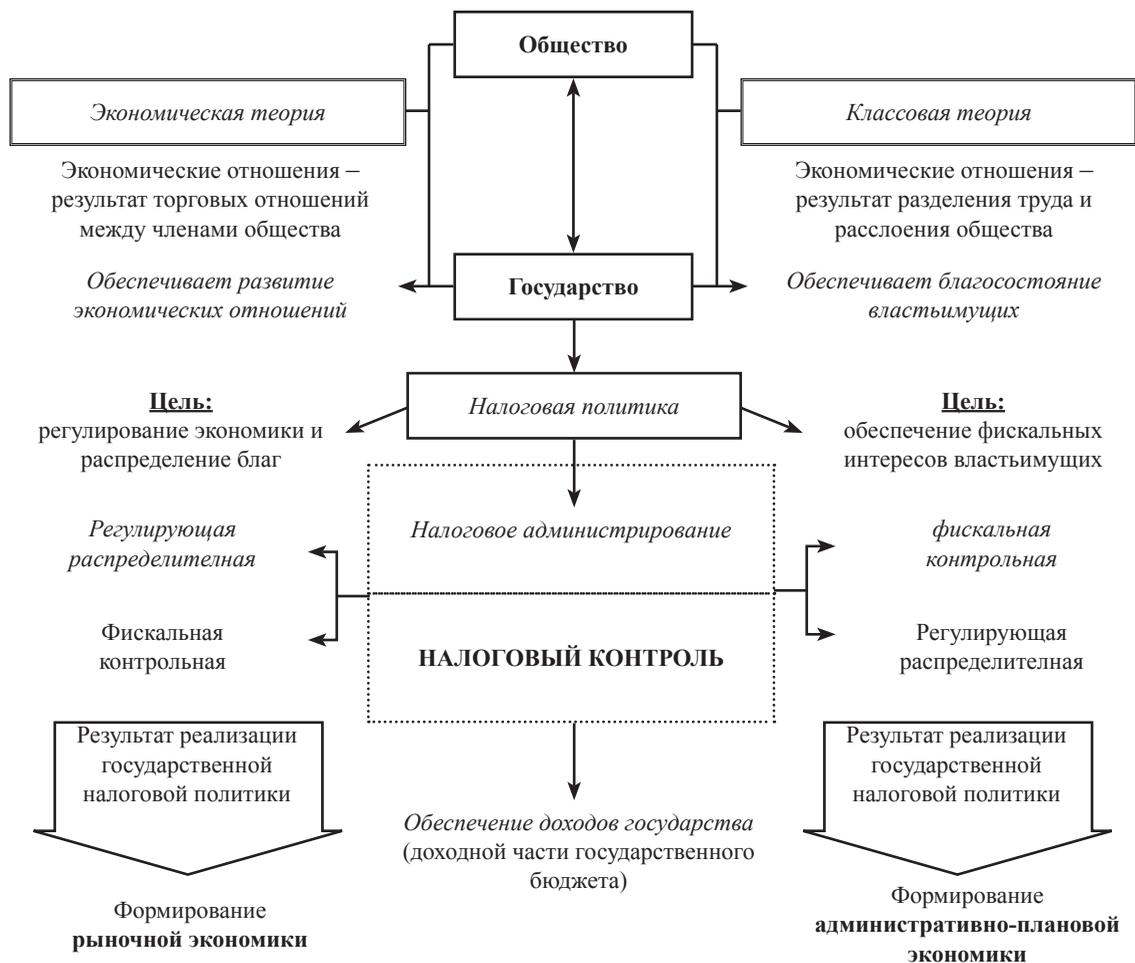


Рис. 2. Теоретическая основа формирования модели налогового контроля

Современное содержание налогового контроля можно дополнить тремя важнейшими областями:

- 1) выявление налоговых правонарушений, преступлений, а также привлечение виновных лиц к ответственности;
- 2) предупреждение налоговых правонарушений, преступлений в будущем, снижение налоговых рисков;
- 3) обеспечение неотвратимости наступления налоговой, административной или уголовной ответственности по результатам налогового контроля.

Для реализации такого контроля необходима среда и условия, формируемые системой налогового администрирования. В этом и заключается тесная взаимосвязь налогового контроля и налогового администрирования.

Дефиниция «налоговый контроль» является более узким понятием, чем «налоговое администрирование», и ориентирована на достижение конкретных целей и решение практических задач.

Налоговый контроль – это деятельность уполномоченных государственных органов, формы и методы которой регламентированы законодательством РФ, с целью обеспечения полного и своевременного выполнения налогоплательщиками, плательщиками сборов, налоговыми агентами и иными обязанными лицами налоговых и иных обязательств, возлагаемых на них налоговым законодательством РФ в связи с их деятельностью или имущественным положением.

Формой налогового контроля является установленный нормами налогового законодательства способ организации, осуществления и закрепления результатов мероприятий налогового контроля. Статьей 82 НК РФ определено, что форма налогового контроля – это комплекс мероприятий, которые осуществляются налоговыми органами на постоянной основе. Эти мероприятия включают в себя следующее:

- налоговые проверки;



- получение объяснений от налогоплательщиков, налоговых агентов, плательщиков сборов;
- проверку данных учета и отчетности;
- обследование территорий и осмотр помещений, которые используются для извлечения дохода;
- учет налогоплательщиков и другие формы.

Одной из важнейших и самостоятельных форм налогового контроля является налоговая проверка. Получение объяснений от налогоплательщиков и налоговых агентов, а так же проверка учета данных, осмотр и обследование территорий осуществляются в рамках камеральной или выездной налоговой про-

верки и не могут использоваться отдельно от нее. Поэтому они не являются самостоятельными формами контроля. Главной целью налоговой проверки является контроль за соблюдением налогового законодательства налогоплательщиком. Объектом проверки выступает совокупная деятельность налогоплательщика, а именно финансово-хозяйственная и связанная с исчислением и уплатой налогов. Видами налоговых проверок является камеральная и выездная налоговая проверка. Различия между камеральной налоговой проверкой и выездной налоговой проверкой представлены на рис. 3.

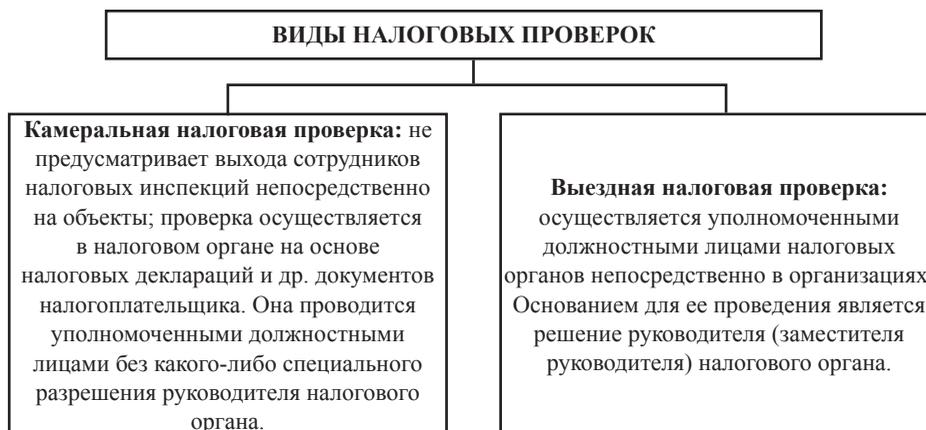


Рис. 3. Виды налоговых проверок

Еще одной формой налогового контроля является постановка на учет в налоговых органах физических и юридических лиц, а также их имущества, являющегося объектом налогообложения, по территориальному принципу. Порядок и условия постановки на учет в налоговых органах установлены ст. 83–86 НК РФ.

В целях осуществления контрольных мероприятий налогоплательщики подлежат обязательной постановке на учет в налоговых органах соответственно по:

- 1) месту нахождения организации, по месту нахождения ее обособленных подразделений;
- 2) месту жительства физического лица;
- 3) месту нахождения принадлежащего налогоплательщику (организации или физическому лицу) недвижимого имущества и транспортных средств, подлежащих налогообложению.

Виды налогового контроля (табл. 1) разделяются в зависимости от субъектов контрольной деятельности, их деятельности, задач контрольной деятельности, времени их проведения и т.д.

Таблица 1.

**Виды налогового контроля
в Российской Федерации**

Основание классификации	Характеристика вида контроля
1. По субъектам контрольной деятельности	Контроль осуществляют: <ul style="list-style-type: none"> • налоговые органы; • таможенные органы

2. По характеру контролируемых лиц	Осуществляется контроль: <ul style="list-style-type: none"> • физических лиц; • юридических лиц
3. По объему контрольной деятельности	<ul style="list-style-type: none"> • комплексный; • тематический
4. По характеру контрольных мероприятий	<ul style="list-style-type: none"> • Плановый (осуществляется по плану) • Внеплановый (при наличии определенных оснований)
5. По времени проведения	<ul style="list-style-type: none"> • Предварительный (на стадии планирования проверки) • Текущий (на стадии проведения проверки) • Последующий (по окончании проверки)
6. По полноте охвата объекта контроля	<ul style="list-style-type: none"> • Сплошной (изучение всех первичных документов и учетных записей) • Выборочный (проверка документов за отдельные периоды времени)
7. По источникам контрольных данных	<ul style="list-style-type: none"> • Документальный • Фактический • Автоматизированный
8. По месту проведения	<ul style="list-style-type: none"> • Камеральный • Выездной



9. По степени обязательности	<ul style="list-style-type: none"> • Обязательный (устанавливается законом, когда проверка должна быть обязательно проведена) • Инициативный (определяется налоговыми органами)
10. По глубине проверки	<ul style="list-style-type: none"> • Глубокий • Поверхностный
11. По периодичности проведения	<ul style="list-style-type: none"> • Регулярный • Систематический • Эпизодический

В Российской Федерации в большей степени преобладает последующий налоговый контроль. Однако, самым оптимальным и эффективным является сочетание контроля на предварительной, текущей и последующей стадиях проведения.

В связи с низким качеством проведения контрольных мероприятий, а именно налоговых проверок собираемость налогов и сборов остается на недостаточно высоком уровне в силу следующих причин: низкая эффективность контрольной работы при осуществлении налоговыми органами камеральных налоговых проверок; все еще продолжающиеся уклонения отдельных категорий налогоплательщиков от уплаты налогов и сборов и недостаток инструментов, позволяющих налоговым органам применять надлежащие меры по привлечению незаконопослушных налогоплательщиков к налоговой ответственности; слабая организация взаимодействия налоговых органов с правоохранительными органами; отсутствие четких алгоритмов и методик контрольной работы, в частности методов проведения выездных налоговых проверок по определенным налогам и сборам; недостаточный уровень взыскания дополнительных сумм налогов и сборов, выявленных в ходе налогового контроля.

Из мировой практики следует, что результаты деятельности налоговых органов государства и, соответственно, величина доходов бюджета зависят от качества проведения налогового контроля. Если он неэффективен, налогоплательщики будут постоянно изыскивать возможности уклонения от уплаты налогов и сборов, что приведет к снижению их поступления в бюджет, что, в свою очередь, станет причиной нагнетания социальной напряженности в обществе.

Литература

1. *Косов М.Е.* Проблемы развития системы налогового контроля и пути их решения / Авторское исследование // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета (РГТЭУ). 2010. № 11. С. 47–53.

2. *Косов М.Е.* Налоговый контроль в системе государственного финансового контроля, его особенности // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета (РГТЭУ). 2010. № 1. С. 64–69.

3. *Косов М.Е., Киреева А.В.* Ресурсная концепция налогообложения и налогового контроля // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета (РГТЭУ). 2011. № 1. С. 59–68.

4. *Косов М.Е., Киреева А.В.* Современные тенденции развития законодательства, направленного на защиту прав инвесторов в процессе мероприятий государственного контроля // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета (РГТЭУ). 2011. № 12. С. 148.

5. *Косов М.Е., Киреева А.В.* Анализ формирования системы налогового контроля как искусственной организационно-управленческой системы / Вестник Российского государственного торгово-экономического университета (РГТЭУ). 2011. № 3. С. 56–66.

6. *Килияханов И.Ш., Бочаров С.Н.* Налоговое право. 2–е издание / Учебное пособие. М.: Юнити-Дана, 2013.

7. *Эриашвили Н.Д., Староверова О.В., Осокина И.В., Косов М.Е.* Налоговый процесс. 2–е издание. М.: Юнити-Дана, 2013.

References

1. *Kosov M.E.* Problems of development of the system of tax control and their solutions / Author study // Bulletin of Russian State University of trade and economics (RSUTE). 2010. No. 11. P. 47–53.

2. *Kosov M.E.* Tax control in the system of state financial control, its features // Bulletin of Russian State University of trade and economics (RSUTE). 2010. No. 1. P. 64–69.

3. *Kosov M.E., Kireeva A.V.* Resource the concept of taxation and tax control // Bulletin of Russian State University of trade and economics (RSUTE). 2011. No. 1. P. 59–68.

4. *Kosov M.E., Kireeva A.V.* Modern trends in the development of legislation aimed at protecting the rights of investors in the process of activities of the state control // Bulletin of Russian State University of trade and economics (RSUTE). 2011. No. 12. S. 148.

5. *Kosov M.E., Kireeva A.V.* Analysis of the formation system of tax control as artificial organizational and management system / Bulletin of Russian State University of trade and economics (RSUTE). 2011. No. 3. P. 56–66.

6. *Kilyashkanov I.Sh., Bocharov S.N.* Tax law. 2nd edition / Manual. M.: Unity-Dana, 2013.

7. *Eliashvili N.D., Staroverova O.V., Osokina I.V., Kosov M.E.* Tax process. 2nd edition. M.: Unity-Dana, 2013.

¹ *Симиренко К.И.* Совершенствование региональной системы налогового администрирования и контроля: Автореф. дис. к.ю.н. М., 2007. С. 7.

² *Нелюбин Д.Е.* Система налогового контроля в РФ: теория и практика правового регулирования, актуальные проблемы и направления реформирования.

³ *Нестеров Г.Г.* Налоговый контроль. Москва. «Эксмо». 2010. С. 32–35.



УДК 330.8
ББК 65

РАЗВИТИЕ НАУЧНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ОЛЬГА ВЛАДИМИРОВНА САРАДЖЕВА,

доцент кафедры «Финансы и кредит»

Московского государственного индустриального университета,

кандидат экономических наук

Научная специальность 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством

E-mail: braolya@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Представлены результаты исследования развития представлений о сущности экономической безопасности. В результате анализа были выделены периоды развития этих представлений с начала 1990-х гг. до настоящего времени; рассмотрен вклад отдельных ученых. Выявлены наиболее актуальные направления исследований в настоящее время.

Ключевые слова: экономическая безопасность, вопросы дефиниции, этапы развития.

Annotation. Results of research of development of ideas of essence of economic security are presented. As a result of the analysis the periods of development of these representations since the beginning of the 1990th were allocated so far, the contribution of certain scientists is considered. The most actual directions of researches are revealed now.

Keywords: economic security, definition questions, development stages.

Защита и сохранение национальных интересов в сфере экономики требует разработки и реализации стратегии экономической безопасности на краткосрочный и долгосрочный период. При этом необходима разработка механизма реализации стратегии экономической безопасности государства, под которой понимают систему организационно-экономических мер, направленных на предотвращение угроз экономике страны и включающих в себя такие элементы, как мониторинг экономических показателей, определение пороговых социально-экономических показателей, комплекс действий институтов государства по выявлению внутренних и внешних угроз экономической системе страны, формирование обоснованного объема материальных запасов как производственного, так и непроизводственного назначения для целей компенсации проблем потребления в случае экстремальных для экономики страны условий.

В условиях современной России могут быть выделены следующие основные этапы изучения и развития вопросов экономической безопасности в теоретическом, научно-практическом и прикладном аспектах:

- с 1990 г. до середины 1990-х годов – период академического подхода к изучению экономической безопасности, имевший в своей основе теоретическое осмысление дефиниции экономической безопасности, анализ опыта других стран, аккумулирование знаний, в том числе вновь генерируемых в условиях новой социально-экономической обстановки, в условиях новых экономических и политических процессов;

- с середины 1990-х годов до 2000 г. – период прикладного подхода к изучению и развитию вопросов экономической безопасности, имевший в своей основе формирование системы критериев и показателей, на базе которых определяется состояние экономики как отвечающее или не отвечающее требованиям экономической безопасности;

- с начала 2000 г. до середины 2014 г.;

- с середины 2014 г. до настоящего времени.

В зарубежной научной литературе дефиниция экономической безопасности появилась в 1934 г. в связи с созданием Ф. Рузвельтом федерального Комитета по экономической безопасности. Это означало пересмотр отношения к классической практике невмешательства государства в экономическую жизнь, т.е. по сути, в хозяйственную деятельность субъектов рынка, результирующий вектор которой и формировал экономическое состояние страны. Побудительным обстоятельством к этому шагу послужил предшествующий период кризисных явлений в экономике США и других развитых стран.

Советское государство того периода и вплоть до 1990-х гг. не считало необходимым рассматривать экономическую безопасность в аспекте благосостояния и стабильности государства; принципиально важным был политический аспект безопасности, окрашенный идеологической составляющей, в связи с чем вопросы экономической безопасности рассматривались в контексте практической деятельности Комитета государственной безопасности (КГБ СССР) и научному осмыслению не подлежали.



В нашей стране дефиниция экономической безопасности как научный термин появился в первой половине 1990-х гг. в связи с подготовкой первого варианта Концепции экономической безопасности Российской Федерации, которая была завершена в 1993 г. и значительный вклад в создание которой был сделан работами В. Сенчагова¹. Вместе с тем, теоретическая сторона вопроса трактовки термина «экономическая безопасность», понимаемого как важный аспект благосостояния и стабильности государства, была освещена в работах Л.И. Абалкина², А. Архипова, А. Городецкого, Б. Михайлова³. Вопросы экономической безопасности начали систематически изучаться и получили отражение в работах С.Ю. Глазьева⁴, А.В. Илларионова⁵, В. Медведева⁶, А. Скопина⁷, С.В. Степашина и В.Л. Шульца⁸. В этот период в качестве основных вопросов экономической безопасности государства рассматривались структура экономической системы, анализ существующих противоречий, способы предотвращения внутренних кризисов, в том числе путем эволюционных преобразований.

В первый период научного изучения экономической безопасности данный термин В.Паньков⁹ определял как «состояние национальной экономики, которое характеризуется устойчивостью, иммунитетом к воздействию внутренних и внешних факторов, нарушающих нормальное функционирование процесса общественного воспроизводства, подрывающих достигнутый уровень» благосостояния населения страны, вызывающих тем самым повышение социальной напряженности в обществе. На этом этапе развития представлений об экономической безопасности экономика России в значительной мере рассматривалась в отрыве от ее реальной и потенциальной вовлеченности в мировую экономику, поэтому акцент делался на обеспечении благосостояния населения страны и стабильности внутреннего рынка страны независимо или вопреки интенсивности и характеру внешних факторов. Экономическая безопасность рассматривается как способность противостоять угрозе существования государства.

В 1995 г. вопрос об экономической безопасности государства был впервые вынесен на обсуждение Совета Федерации. Годом позже, в 1996 г. была утверждена «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (основные положения)»¹⁰, которая определяла критерии и параметры, характеризующие интересы РФ в экономике.

На втором этапе развития представлений об экономической безопасности, когда процессы вовлечения России в международный рынок стали очевидны и необходимость их уже не подвергалась сомнениям, понимание важности сохранения экономической независимости страны и защиты национальных экономических интересов оказало влияние на формирование более глубокого понимания экономической безопасности. Под экономической безопасностью ряд исследователей предложили понимать систему защиты

жизненно важных интересов России в экономической и социально-экономической сфере. По определению Л.И. Абалкина¹¹ под экономической безопасностью понимается «состояние экономической системы, которое позволяет ей развиваться динамично, эффективно и решать социальные задачи и в котором государство имеет возможность вырабатывать и проводить в жизнь независимую экономическую политику».

В «Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (основные положения)»¹² понятие экономической безопасности дается через определенные качественные критерии, обеспечивающие «приемлемые для большинства населения условия жизни и развития личности, устойчивость социально-экономической ситуации, военно-политическую стабильность общества, целостность государства, возможность противостоять влиянию внутренних и внешних угроз».

Третий этап развития вопроса экономической безопасности в нашей стране продолжался с начала 2000-х годов и до недавнего времени, то есть до середины 2014 г. Этот период развития России характеризуется двумя противоположно направленными процессами: с одной стороны, Россия как суверенное государство в рамках своих государственных границ имеет целью сохранение экономической самостоятельности государства, развитие экономики в интересах обеспечения устойчивости социально-экономической ситуации, повышения благосостояния граждан, обеспечения возможности противостояния внешним угрозам, с другой стороны, Россия активно участвует в международном интеграционном процессе, стремясь занять достойное положение в мировой экономической системе, в мировом разделении труда, активно участвовать в мировой торговле, присутствовать на международном финансовом рынке. Таким образом, третий этап развития вопроса экономической безопасности в нашей стране характеризовался необходимостью сочетания открытости экономики и разумной защиты национальных экономических интересов путем сохранения оптимального соотношения между открытостью экономики и мерами по защите национальной экономики от вторжения извне.

В 2009 г. Указом Президента РФ была принята действующая в настоящее время «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»¹³, согласно которой дефиниция национальной безопасности трактуется как – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

В настоящее время имеются все основания говорить о начале нового этапа в развитии вопроса экономической безопасности. Этот современный период своей отправной точкой имеет начало санкционного



процесса, инициированного американскими и западноевропейскими государствами в отношении РФ.

Важным для определения сути экономической безопасности в контексте ее государственного аспекта является выявление состояния экономики в совокупности с состоянием институтов власти, обеспечивающего безусловную защиту национальных интересов, социальную направленность политики, необходимый уровень оборонного потенциала в случае развития внутренних и внешних процессов по неблагоприятному для страны сценарию.

Современный научный подход требует рассмотрения дефиниции экономической безопасности отнюдь не как детерминированное понятие, однозначное и жесткое во всех его проявлениях, а наоборот, как динамичное, дифференцируемое в зависимости от уровня структурирования объекта, находящегося в поле действия экономической безопасности.

¹ Сенчагов В. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России // Вопросы экономики. 1995. № 1. С. 97–106; Сенчагов В. Экономическая безопасность: состояние экономики, фондового рынка и банковской системы // Вопросы экономики. 1996. № 6. С. 144–153; Сенчагов В.К. Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение и развитие (книга четвертая). М.: «Финстатинформ», 2002. 128 с.; Сенчагов В. Как обеспечить экономическую безопасность России // Российская Федерация сегодня. 2007. № 6. С. 36–37.

² Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение. Журнал «Вопросы экономики», № 12, (1994), С. 4–13; Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России // Социально-политический журнал. 1977. № 5. С. 3; Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России // Вестник Российской Академии наук. 1997. Т. 67. № 9.

³ Архипов А., Городецкий А., Михайлов Б. Экономическая безопасность: оценки, проблемы, способы обеспечения. Журнал «Вопросы экономики», №12 (1994), С. 36–44.

⁴ Глазьев С.Ю. Геноцид. Россия и новый мировой порядок. Стратегия экономического роста на пороге XXI века. М., 1997, С. 164–165.

⁵ Илларионов А.В. Показатели экономической безопасности по методике С. Глазьева. «Вопросы экономики», №10, 1998.

⁶ Медведев В. Проблемы экономической безопасности России. «Вопросы экономики», 1997, № 3.

⁷ Скопин А. Региональная политика и экономическая безопасность // «Вопросы экономики». 1995. № 1. С. 119–126.

⁸ Степашин С.В., Шульц В.Л. Вопросы безопасности в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации. Учебник для вузов. СПб, Изд-во СПбГТУ, 1994, 505 с.

⁹ Паньков В. Экономическая безопасность: микрохозяйственный и внутренний аспект // Внешнеэкономические связи. 1992. Вып. 8. С. 5–18

¹⁰ Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // СЗ РФ. 29 апреля 1996 г. № 18, Ст. 2117

¹¹ Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение. Журнал «Вопросы экономики», № 12, (1994), С. 4–13.

¹² Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // СЗ РФ. 29 апреля 1996 г. № 18, Ст. 2117.

¹³ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 18 мая 2009 г. № 20, Ст. 2444.



Налоги и налогообложение: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» / [Н.Д. Эриашвили и др.]; под ред. А.Е. Суглобова, Н.М. Бобошко. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 543 с.

Рассматриваются основы теории налогообложения и налогового права, структура и принципы построения налоговой системы Российской Федерации, порядок уплаты основных налогов Российской Федерации, налоги развитых стран. Дана подробная характеристика основных видов налогов, объектов налогообложения, ставок, льгот, порядка и сроков взимания.

Анализируются проблемные вопросы налоговой нагрузки на налогоплательщиков, налогового прогнозирования и воздействия налоговой системы на экономику страны.

Описаны практически все основные налоги и сборы российской налоговой системы.

Для студентов и преподавателей вузов, а также специалистов в сфере налогообложения, слушателей учебных заведений переподготовки и повышения квалификации кадров.



УДК 339(075.8)
ББК 65.5

ФАКТОР НАДНАЦИОНАЛЬНОСТИ И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ПРОЯВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

АНДРЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ ЯКОВЛЕВ,

кандидат экономических наук, доцент,

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством

E-mail: metododel-mosu@mail.ru

Рецензент: доктор экономических наук,

профессор Н.Д. Эриашвили

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы наднациональности в современной экономической политике Европейского Союза на основе анализа бюджетной политики данного интеграционного объединения. Показана структура расходов и доходов Общего бюджета Европейского Союза в аспекте мирового кризиса финансовой системы. Описаны базовые наднациональные функции Общего бюджета Европейского Союза, трансформирующиеся в процессе евроинтеграции. Указаны основные направления оптимизации бюджетной политики в Европейском Союзе.

Ключевые слова: региональная экономическая интеграция, внешнеэкономическая деятельность, принципы права Европейского Союза, финансовые ресурсы, бюджетная политика, Общий бюджет Европейского Союза.

Annotation. Some questions of above nationality in modern economic policy of the European Union, based on the analysis of budget policy of this integration union, are considered. Also the structure of expenditures and incomes of the General budget of the European Union in aspect of world crisis of financial system is shown. Basic above national functions of the General budget of the European Union, being transformed during integration processes in Europe, are described. Principal directions of optimization of budget policy in the European Union are indicated.

Keywords: regional economic integration, external economic activity, principles of law of the European Union, financial resource, budget policy, the General budget of the European Union.

Наднациональность можно рассматривать как исключительное явление в современных международных отношениях, связанное с реформированием политических систем государств Европы в связи с их участием в процессах региональной (экономической) интеграции. Создание принципиально новой системы и методологии как политической организации, так и управления должно позволить скорее не преодолеть, а оптимальным образом минимизировать различия между отдельными государствами.

Можно однозначно сказать, что наднациональность характерна для политической системы Европейского Союза, ведь еще в Римском договоре 1957 г. был заложен базис для ее эволюции. Так, в нем, в частности, говорилось об отмене совокупности препятствий для свободного передвижения капиталов, товаров, услуг и рабочей силы между государствами-членами, а также о максимальном сближении национальных законодательств. Следуя логике Римского договора 1957 г., институты Сообщества в дальнейшем осуществили ряд мероприятий, определивших в зна-

чительной степени наднациональный характер европейского строительства в целом.

Итак, единство как межнациональных, так и наднациональных начал, сокращение сфер суверенитета и общую тенденцию к интеграции следует считать характеристиками политической системы ЕС на различных этапах ее развития. В этом аспекте хочется обратить внимание на то, что межправительственные и наднациональные начала не являются несовместимыми, более того, их объективное взаимодействие характеризует современную систему ЕС, работу ее институтов. В условиях стремительного развития технологий и изменений в критериях ведения бизнеса национальные правительства не способны действовать абсолютно автономно. Они вынуждены автоматически ограничивать свой суверенитет в конкретных областях (сферах), если это отвечает их собственным (национальным) интересам. При этом указанные правительства все же пытаются сохранить значительный объем политического контроля над принятием решений, что и предопределило определенную специфику



институциональной структуры Европейского Союза. В условиях сегодняшней ситуации к институтам, в наибольшей степени выполняющим наднациональные функции, можно отнести Комиссию ЕС, Суд ЕС и Европейский парламент.

Продолжая вышесказанное, можно отметить, что на основе Римского договора 1957 г. заложен фундамент права современного Европейского Союза, включая принцип прямого действия права ЕС в государствах–членах, а также первичность указанного права. Таким образом, в основе права ЕС заключены четыре основных критерия, включая наднациональность (автономность), субсидиарность, прямое действие, примат права Сообщества (Союза). Наднациональность в данном случае подразумевает определенный порядок принятия решений, независимо от предполагаемого несогласия конкретного государства (ряда государств). Понятие субсидиарности в разрезе функционирования европейского права предполагает организацию правового пространства таким образом, что системы национальных (государственных) правовых норм являются дополнением общеевропейской правовой системы. В то же время, национальные суды, рассматривая те или иные вопросы, не исключают для граждан соответствующих государств возможности непосредственного (прямого) обращения в Суд ЕС в случае возникновения разногласий в законодательно закрепленных нормах национального права и права ЕС. Это можно считать одним из ярких проявлений принципа прямого действия права ЕС в государствах–членах, наделивших правосубъектностью ЕС каждого гражданина государства–участника данной интеграционной группировки. Далее, из прямого действия права ЕС следует другой не менее фундаментальный принцип – приоритет европейского права по отношению к национальному. Конфликт между правом ЕС и национальным правом может безболезненно разрешаться в рамках судебной и административной практики. Таким образом, наднациональный характер права Сообщества как таковой имеет фундаментальное значение для природы Европейского Союза, поскольку считается единственной гарантией того, что его право не будет искажено вмешательством национального права, и будет рассматриваться как общее для всех государств–членов.

Что касается экономической сферы отношений, то хочется отметить, что экономическая составляющая наднациональности может быть изучена на основе ретроспективной оценки бюджетной политики Европейского Союза. Так, Общий бюджет – есть беспрецедентная попытка наднационального регулирования дисбаланса в социально-экономическом развитии входящих в настоящее интеграционное объединение государств. Бюджет ЕС представляет собой многоступенчатый комплекс наднационального управления экономикой и является составной частью Лиссабонского договора 2007 г.; можно констатировать его значимость как механизма невольного наднационального регулирования, с помощью которого осуществляется

перераспределение имеющихся финансовых ресурсов между государствами–участниками.

Бюджет представляет собой один из стратегических элементов макроэкономической политики, имеющей целью фактически поддержать стабильный рост, противодействовать как кризисам, так и инфляции, а также обеспечить сравнительно высокую степень занятости людских ресурсов. Вопросы, коррелирующие с общей бюджетной политикой ЕС, не отделимы от европейской интеграции, но в то же время предельно политизированы. Общий бюджет, таким образом, призван явиться неким компромиссом между противоречивыми (а иногда и взаимоисключающими) национальными интересами. Он является специфическим проектом 28 государств ЕС, объединивших определенную часть ресурсов для совместного решения стоящих перед Союзом в целом задач. Его можно предельно условно расценить как инвестиции в будущее европейского континента, однако его сегодняшняя эффективность относительно низкая. Общий бюджет ЕС определяется целым рядом характеристик, включая принципы формирования, структуру, размеры; фактически он явился первым наднациональным механизмом регулирования дисбаланса в социально-экономическом развитии государств–членов Евросоюза. Базовая наднациональная функция Общего бюджета – это перераспределение финансовых ресурсов между отдельными государствами–членами, что в итоге приводит к структурным изменениям как в их экономике, так и социальной сфере. Целесообразно отметить, что структура Общего бюджета довольно устойчива, несмотря на ряд изменений внешнего характера (глобальный финансовый и экономический кризис) и внутреннего характера (территориальное расширение, а также долгового кризис в пределах интеграционной группировки), явные противоречия между единым рынком, общей валютой и различными национальными экономическими, бюджетными и налоговыми составляющими политики Евросоюза в целом. Сравнительно важной целью Общего бюджета ЕС считается компенсация эффектов неравенства в процессе евроинтеграции на каждом из ее этапов. Тем не менее, Общий бюджет (как характеристика ЕС в качестве экономической и политической организации) видоизменяется, при этом государства–члены ЕС в настоящее время пытаются найти наднациональный компромисс между такими параметрами, как «социальная справедливость» и «экономический рост».

Актуальность бюджетной политики ЕС во многом определяется характером процесса расширения влияния паритетного интеграционного полюса, что есть один из факторов воздействия на бюджетную систему ЕС в целом. В то же время, прогнозы бюджетного развития значительным образом различаются, в зависимости от того, насколько кардинальными будут реформирование сельскохозяйственной политики Европейского Союза, а также перераспределение полномочий между основными наднациональными структу-



рами Союза. Полемика внутри ЕС имеет место по ряду направлений, но особый интерес представляет связь бюджетных проблем и дальнейшего развития европейской интеграции. Также важно то, что споры о европейских финансах сконцентрированы, в основном, на совокупных доходах и расходах Общего бюджета, но не на распределении средств между государствами-членами.

Расширение ЕС на Восток повлекло серьезные перемены в бюджетной политике: у ЕС-15 появились новые проблемы. Масштабное расширение ЕС за счет стран с молодыми демократическими институтами и неокрепшей рыночной экономикой было весьма спорным вопросом, причем дискуссии, в основном, сводились к политическому, а не экономическому аспекту. Как показала практика, подобный подход был изначально порочным и создал гораздо больше проблем, чем реальных выгод. Выгоды отошли в основном «новичкам», а странам старой Европы достались основные проблемы. Центробежные тенденции могут привести к тому, что ЕС может расколоться на несколько субрегиональных группировок или полностью «ренициализироваться». Вовлечение в ЕС слишком большого числа стран может еще более затруднить развитие общей европейской интеграции. После расширений 2004 и 2007 гг. интеграционная группировка включает 27 стран-членов (с 2013 г. – 28), а зона евро состоит из 17 стран (с 2014 г. – 18). Новые включения существенно отличаются от всех предыдущих и по масштабам, и по характеру (поскольку десяток из вновь вступивших стран ранее имели административно-командную экономику, управляемую путем директивного централизованного планирования, и пережили системную трансформацию)¹. Они, таким образом, оказывают серьезное влияние на финансовую систему Евросоюза в целом, главным образом, именно на его бюджетную политику, реформирование которой сегодня является первостепенной задачей. Расширение ЕС в 2004 г. привело к существенной нагрузке на Общий бюджет в связи с тем, что количество государств-получателей увеличилось, а состав основной группы государств, являющихся донорами, не изменился (абсолютно все государства Центральной и Восточной Европы характеризуются довольно низким уровнем доходов, значительной численностью населения и актуальностью сектора сельского хозяйства для их экономик; новые субъекты интеграционного полюса не вносят какого-либо ощутимого вклада в Общий бюджет, однако получают значимое финансирование).

Следует обратить внимание, что структура Общего бюджета в сегодняшних условиях охватывает несколько основных статей расходов, включая такие, как на управление, на Общую сельскохозяйственную политику (что в сущности является прямым государственным влиянием на сферу экономики); на регулирование системы межбюджетных отношений и реализацию единой внешней политики. Указанное говорит, что сложившаяся структура расходов является мало-

эффективной: довольно много (до 45%) средств расходуется на сельское хозяйство; административные расходы чрезвычайно завышены, а на такое направление, как финансирование блока научно-исследовательской деятельности, средства из Общего бюджета выделяются в минимальном (предельно ограниченном) объеме. Но можно заметить, что несмотря на то, что в расходной части Общего бюджета главенствующее место все еще занимает Общая сельскохозяйственная политика, тем не менее, наметилась явная тенденция к снижению доли расходов по разделу «Природные ресурсы» (ключевой статьей которых выступает именно сельское хозяйство). Однако, в качестве примера следует отметить, что и ранее на сельское хозяйство отводилось более 40% всех расходов (данное значение показывает, что реформа Общей сельскохозяйственной политики, направленная на существенное снижение платежей в ее рамках, не решила всех вопросов). В целом сегодня структура расходов Общего бюджета Европейского Союза более или менее стабильна, при этом расходы на внутреннюю политику, внешнеэкономическую и внешнеполитическую составляющие, управление и иные статьи не слишком существенны. В настоящее время наиболее приоритетным направлением реформирования Общей сельскохозяйственной политики является направление финансовых потоков на сферы биотехнологий и экологии.

Мировой кризис финансовой системы выявил неспособность бюджетной политики ЕС гибко реагировать на непредвиденные хозяйственные обстоятельства. Разработка и реализация масштабной антикризисной программы (с участием в совершенно новой роли Общего бюджета) осложнены препятствием в виде законодательно ограниченного потолка собственных ресурсов (в 2013 г. – 1,23% отчислений от ВВП стран ЕС). Это – ключевой источник Общего бюджета (74% в 2011 г.). Особую остроту проблемы бюджетной политики приобрели в кризис: налоговая база сокращается, обязательства растут. В то время как в ведущих экономиках Евросоюза наблюдается резкое сокращение бюджетных доходов, странам-членам становится все труднее финансировать Общий бюджет. Подобная ситуация вынуждает их (прежде всего Великобританию) искать пути сокращения размера своих взносов в Общий бюджет. Поэтому представляется целесообразной отмена прежней системы собственных ресурсов. Ее могут заменить отчисления от налога на финансовые операции; доли от продажи квот на эмиссию парниковых газов; европейских энергетического налога или налога на корпорации².

Хочется особо обратить внимание на то, что бюджетная политика в Европейском Союзе должна быть в основном сконцентрирована на достижении существенных результатов и увеличении эффективности текущих бюджетных расходов (комплекс программно-целевого бюджетирования), при этом бюджетной политике ЕС целесообразно оптимизировать именно те сферы экономики, где средства, потраченные на евро-



пейском уровне, принесут больше выгоды, чем те же средства, потраченные на национальном уровне. Что касается структуры доходов бюджета ЕС, можно сказать, что пока она относительно стабильна: более 70% – валовый национальный доход; около 15% – таможенные сборы (на сахар, глюкозу, инулин); около 10% – налог на добавленную стоимость; далее – прочие источники. В то же время, к доходной части Общего бюджета принадлежат и прибыль от административной деятельности национальных институтов; подоходный налог (взимаемый с их сотрудников); отчисления и штрафы по просроченным платежам предыдущих лет; перенесенные с предыдущих периодов остатки и иные второстепенные поступления.

В целом Общий бюджет ЕС является довольно эффективным по ряду направлений, при этом в ближайшем будущем бюджетная политика ЕС должна сосредоточиться на инновационных приоритетах, таких, как научные исследования, развитие транснациональной инфраструктуры, внедрение комплекса экологических технологий. Помимо этого, Общий бюджет должен сыграть довольно ощутимую роль в посткризисном восстановлении всей европейской экономики, ведь сегодняшний кризис характерен тем, что основной удар пришелся именно на бюджетную политику ЕС, в основном – на ее часть, занимающуюся проблематикой долгов. Несмотря на масштабную помощь проблемным государствам и регионам, кризис финансовой стабильности в государствах еврозоны по состоянию на сегодняшний день не удастся преодолеть. В условиях кризиса финансовой стабильности политика объединения должна концентрироваться не на региональных, а на единых для всего Евросоюза целях.

Таким образом, Общий бюджет представляет собой некое финансовое отражение установленных на наднациональном уровне концепций, программ, законов и определенных задач ЕС. В последнее время европейские интеграционные процессы продвинулись в аспекте превращения бюджетной политики в национальный инструмент экономической политики ЕС. С учетом того, что европейские институты (с момента введения единой европейской валюты евро) отвечают за денежно-кредитную политику, в то время как бюджетная политика и общая координация экономических процессов остаются в ведении государств-членов, создается определенная неустойчивость, напряженность для всей системы в целом.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что, возможно, необходимы бюджетная интеграция, введение поста министра финансов зоны евро, выражающего ее интересы в бюджетной политике

(равно как указанное успешно осуществляет в денежно-кредитной сфере Европейский центральный банк), ведь не может сосуществовать единая валюта с максимальной независимостью в проведении бюджетной политики государствами, связанными только Пактом стабильности и роста, который не в состоянии предотвратить кризис и требует ощутимого реформирования. Однако, никакие институциональные реформы не могут заменить полное отсутствие политической воли...

Литература

1. Европейское международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова, П.В. Саваськов. М.: Междунар. отношения, 2009.
2. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2012.
3. *Емельянова Н.Н.* Россия и Евросоюз. Соперничество и партнерство. М.: Междунар. отношения, 2009.
4. *Сумароков В.Н., Сумароков Н.В.* Расширение Европейского Союза и внешнеэкономические связи России. М.: Финансы и статистика, 2006.
5. Экономика Европейского союза: Учебник / Г.Ю. Гагарина, В.В. Громыко, З.М. Окрут, О.В. Сагинова. М.: Экономист, 2003.

References

1. European international law: Textbook / Ch. ed. Yu.M. Kolosov, E.S. Krivchikova, P.V. Savas'kov. M.: Megdunar. otnosheniya, 2009.
2. European law. Law of the European Union and legal maintenance of protection of human rights: textbook / Ch. ed. L.M. Entin. 3-rd edition: revised and completed. M.: Norma: Infra-M, 2012.
3. *Emelianova N.N.* Russia and the European Union. Rivalry and partnership. M.: Megdunar. otnosheniya, 2009.
4. *Sumarokov V.N., Sumarokov N.V.* Expansion of the European Union and external economic relations of Russia. M.: Finansy i statistika, 2006.
5. Economy of the European Union: Textbook / G.Yu. Gagarina, V.V. Gromyko, Z.M. Okrut, O.V. Saginova. M.: Economist, 2003.

¹ См.: *Хохлов И.И., Сидорова Е.А.* Наднациональность в политике Европейского Союза. 2-е изд., обновл. и доп. М.: Международные отношения, 2014. С. 147–148.

² См.: Там же. С. 159–160.



УДК 330
ББК 65

АНАЛИЗ МЕТОДОВ И ИНСТРУМЕНТАРИЯ ОПЕРАТИВНОЙ АДАПТАЦИИ СУБЪЕКТА ЭКОНОМИКИ

АРКАДИЙ ИЛЬИЧ УРИНЦОВ,

*заведующий кафедрой управления знаниями
и прикладной информатики в менеджменте МЭСИ,
доктор экономических наук, профессор*

E-mail: acca@mesi.ru;

ОЛЬГА ВАЛЕНТИНОВНА СТАРОВЕРОВА,

доктор юридических наук, кандидат экономических наук

E-mail: staroverova05@mail.ru;

ИРИНА ВАСИЛЬЕВНА ПАВЛЕКОВСКАЯ,

*доцент кафедры управления знаниями
и прикладной информатики в менеджменте МЭСИ,
кандидат экономических наук*

E-mail: staroverova05@mail.ru

Научная специальность 08.00.13 – математические и инструментальные методы экономики

Рецензент: доктор экономических наук, профессор Ю.Ф. Тельнов

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются методы и средства оперативной адаптации субъектов экономики к перманентным изменениям бизнес среды. В рамках проведенного анализа выделены класс традиционных методов (инструментов) адаптации субъекта экономики и класс информационных методов (инструментов), базирующихся на информационных технологиях. Выполнено исследование инструментария оперативной адаптации субъектов экономики к перманентным изменениям бизнес среды, обладающего возможностью увязки управления субъектом экономики на стратегическом, тактическом и оперативном уровнях.

Ключевые слова: перманентное изменение бизнес среды, оперативная адаптация, реинжиниринг бизнес процессов, реструктуризация бизнес системы, реорганизация, аутсорсинг, организационные структуры управления.

Annotation. Analyzed the methods and tools for operational adaptation of subjects of economy to permanent changes in business environment. Within the analysis framework there were identified different classes of methods/tools for the economical subjects operational adaptation: traditional and informational methods (tools) based on information technologies. The study performed on the tools of operational adaptation of the subjects of economic to the permanent changes of business environment with opportunities for coordination of the economical subject management at the strategical, tactical and operational levels.

Keywords: business environment permanent changes; operational adaptation; business processes reengineering; business system restructuring; reorganization; outsourcing; organizational management structures.

Поступательное развитие субъектов экономики в определенной степени зависит от двух групп факторов: внешние и внутренние. Внешние факторы создают противоречия, возникающие вследствие взаимодействия компании с объектами бизнес-среды (банками, предприятиями, фискальными, правоохранительными и другими органами) и касаются сфер, отражающих эти взаимодействия (сбыт, финансы, снабжение и др.). Внутренние факторы порождают группу противоречий, возникающих вследствие взаимодействия производства товаров (работ, услуг) в определенной сфере с обеспечивающими его службами и аппаратом управ-

ления. Неадекватная реакция системы управления на внешние изменения или на изменения, связанные с развитием производства (или их отсутствие), ведет к накоплению противоречий, которые могут быть преодолены изменениями организационной структуры, методов и средств управления. Последнее является решающим фактором, поскольку на развитие методов управления оказывают влияние проблемы, возникающие при формировании управленческих решений. В этой связи несомненный интерес представляют исследования того, какими свойствами должен обладать инструментарий оперативной адаптации субъекта эко-



номики к перманентным изменениям бизнес-среды, способный обеспечить поддержку реструктуризации системы управления и бизнес-процессов. Потребность в оперативной адаптации субъекта экономики к перманентным изменениям бизнес-среды требуют всестороннего анализа существующих подходов, разработки новых взглядов, методов и средств адаптации системы управления и бизнес-процессов. Речь идет о законе необходимого разнообразия, который устанавливает соответствие внутреннего разнообразия системы, в данном случае субъектов экономики, разнообразию механизмов его адаптации: «только разнообразие может уничтожить разнообразие». Это означает, что невозможно управлять системой с помощью инструментов, которые проще ее.

Одним из главнейших элементов в процессе анализа и оценки методов и инструментария оперативной адаптации субъекта экономики к перманентным изменениям бизнес-среды, является понятие технологии, как некой совокупности методов изменения чего-либо. Понятие технологии отражает свод действий и правил, регламентирующих выполнение огромного количества самых разных технологических процедур и операций, выполняемых последовательно (параллельно) во времени, поэтому целесообразно, осуществляя анализ методов и инструментария оперативной адаптации субъекта экономики к перманентным изменениям бизнес-среды выделить среди них класс традиционных методов (инструментов) адаптации субъекта экономики, и класс информационных методов (инструментов), базирующихся на информационных технологиях.

Традиционные методы и инструменты адаптации субъекта экономики к перманентным изменениям бизнес-среды, позволяющие компаниям строить свое конкурентное преимущество на организационных решениях, сохраняя плодотворный баланс между эксплуатацией существующего и созданием нового, включают классические методы реструктуризации системы управления и бизнес-процессов, управление по задачам, матричное управление, даунсайзинг, аутсорсинг, реинжиниринг и т.д. Данный класс методов и инструментов содержательно не зависят от применения средств вычислительной техники и предполагает автоматизацию типовых задач для разных уровней управления, обеспечивая многократное ускорение обработки формализованной информации.

Класс информационных методов и инструментов, используют в качестве критерия адаптивности новые информационные технологии, образующие многопользовательскую экономическую информационную систему, представляющую собой инструментарий оперативной адаптации субъекта экономики к перманентным изменениям бизнес-среды. Иными словами необходима реструктуризация, т.е. структурная перестройка в целях обеспечения эффективного распределения и использования всех ресурсов предприятия (материальных, финансовых, трудовых, капитальных технологий), заключающаяся в создании комплек-

са бизнес-единиц на основе разделения, соединения, ликвидации (передачи) действующих и организации новых структурных подразделений, присоединения к предприятию других предприятий, приобретения определяющей доли в уставном капитале или акций сторонних организаций. Реструктуризация субъекта экономики необходима, прежде всего, для выживания в острой конкурентной борьбе. Генеральное направление реструктуризации основано на совершенствовании организационной структуры, методов и процессов управления. Организационная структура переупорядочивается в соответствии с новыми требованиями производства и рынка. В свою очередь, появление новых функций управления в конкретных управленческих службах требует модификации программного обеспечения системы управления, что позволяет говорить о тенденции неуклонного сближения классов традиционных и информационных методов и инструментов адаптации субъекта экономики.

В рамках реструктуризации нами предлагается различать параметрическую, функциональную, структурную и полную реорганизации системы, акцентируя внимание на двух основных типах реорганизации субъектов экономики – стратегической и текущей, обеспечивающих появление и развитие новых форм интеграции субъектов экономики по горизонтали и по вертикали.

Стратегическая реорганизация направлена на увеличение в долгосрочной перспективе капитализации предприятия, сохранение корпоративной собственности и профиля компании. Текущая реорганизация включает конкурентную борьбу за корпоративный контроль. В этом арсенале содержатся три следующих, тесно взаимосвязанных основных рода деятельности: расширение – слияние, поглощение, консолидация, различные виды агломерации (в т.ч. создание совместного предприятия); сокращение – распродажа, отделение, сокращение собственного капитала, отчуждение активов, ликвидация; операции с собственностью и контроль (получение контроля, предотвращение захватов, программа выкупа акций, изменение в структуре капитала).

Каждый субъект экономики стремится:

- в стратегическом плане стать весьма гибким и рациональным, насколько это необходимо для своевременного и упреждающего приспособления к динамичным изменениям условий рынка и для обеспечения своего превосходства над соперниками по конкурентной борьбе;
- в инновационном плане стать настолько способным к систематическому выведению на рынок новых товаров (работ и услуг), использованию новых технологий производства, управления и рыночного обеспечения, насколько это необходимо, для того, чтобы товары данного субъекта экономики всегда выглядели оригинальными и содержащими новшества;
- в плане ориентированности на потребителя – обеспечивающим высокую привлекательность своей про-



дукции за счет наилучшего, по сравнению с конкурентами, соотношения качества и цены, что достигается на основе оперативной диверсификации товарного ряда в рамках закономерностей жизненного цикла товара.

Для обеспечения выживания в постоянно меняющемся и усложняющемся мире, субъект экономики вынужден осуществлять реструктуризацию, преобразовывая свой бизнес, разрабатывая принципиально новые подходы, способы и методы ведения бизнеса. Для этого менеджеры субъекта экономики, производя оценку ситуации и своих реальных возможностей, формируют стратегические и тактические цели, определяют приоритеты, намечают продуктовую программу и т.д. Реструктуризация субъекта экономики меняет и саму парадигму управления как целенаправленного внешнего воздействия на объект для перевода его в другое состояние, обеспечивая реформирование и усовершенствование организации бизнеса.

Вследствие этого реформирования субъект экономики проходит определенные этапы. На начальном этапе, в рамках внутреннего аудита, разрабатываются мероприятия по сокращению затрат, формируются предложения по созданию новой продукции, под которую перестраивается производство, происходит организация управленческого учета, призванного обеспечить раздельное бюджетирование продукции и бизнесов субъекта экономики. На следующем этапе осуществляется структурная перестройка продуктовой программы субъекта экономики. Если в начале бизнес-деятельности продуктовая программа субъекта экономики составлялась исключительно на основе маркетинговых оценок (что пользуется спросом у покупателей), то на данном этапе, учитывая затраты и доходы по продукту (маржинальную прибыльность), принимаются решения с учетом того, что выгодно производить субъекту экономики. Следующий этап характеризуется сокращением лишних производств и запуском новых проектов. Появляется необходимость в трансформации организационной структуры и создании интегрированной функциональной системы управления, включающей комплексное бюджетирование субъекта экономики, расчет себестоимости по видам продукции, подразделениям и регионам, интегрированный учет в рамках всей компании. Завершающей фазой является девизионализация, внедрение стратегического маркетинга и планирования.

Организационные структуры и методы управления отечественными предприятиями, не менялись в течение десятилетий и достигли, по-видимому, предела эффективности, до сих пор сохранили внутреннюю структуру и стиль поведения, характерный для административно-бюрократической системы. Они уже не соответствуют решаемым сегодня задачам, они недостаточны для достижения стратегически перспективных целей. На российских предприятиях основными недостатками организационных структур управления специалисты считают:

- непрозрачность процедур и процессов принятия решений при чрезмерной замкнутости структурных

подразделений на первых руководителях (как минимум главного менеджера) и, как следствие, перегрузка последних;

- отсутствие необходимой информационной поддержки управления предприятием;

- множество заместителей главных менеджеров с размытыми и пересекающимися диапазонами ответственности;

- отсутствие руководителя службы управления изменениями, обеспечивающего ориентацию на постоянно меняющиеся требования бизнес-среды, финансового директора, службы экономической безопасности (охрана интеллектуальной собственности и защита договорной базы);

- функциональные задачи чаще всего рассматриваются и осуществляются обособленно друг от друга, в результате чего накапливается отставание организационной структуры производства от внедрения новых технологий и др.

В современном менеджменте различают два основных класса организационных структур управления: механистические и органические. Механистические структуры считаются самыми традиционными и до сих пор наиболее распространенными в реальной практике. Они имеют такое название потому, что в основе их функционирования лежат достаточно жесткие принципы. Они сформулированы М. Вебером в начале XX в.. Согласно этим принципам механистические структуры должны поддерживать четкое разделение труда, иерархичность уровней управления, наличие системы правил и стандартов, обеспечивающих однородность выполнения сотрудниками своих обязанностей, обеспечивая тем самым детальную регламентацию.

Построение механистических структур основывается на принципах «функциональной специализации» и базируется на специалистах, выполняющих узкоспециализированные задачи и функции. Зарубежные специалисты отмечают, что построенная в соответствии с принципами функциональной специализации организационная структура большинства компаний была хорошо приспособлена к условиям быстрорастущих рынков. Такая структура способствовала увеличению их масштабов. Когда субъектам экономики требовался рост, производился набор большего числа работников на нижний уровень структуры, после чего заполнялись специалистами вышестоящие уровни управленческой пирамиды. Разделив трудовые процессы на отдельные составляющие, менеджеры низшего звена обеспечивали слаженность и контроль над деятельностью исполнителей. То же самое касалось и тех, кто осуществлял контроль низших менеджеров. При такой системе управления вышестоящим подразделениям было несложно формировать задачи и отслеживать контроль их исполнения нижестоящими подразделениями. Данная организационная форма благоприятствовала реализации непродолжительных программ обучения работников, так как большинство производственных заданий были простыми.



Однако, в процессе роста компании, методы ведения бизнеса и управления субъектом экономики, основанные на принципах функциональной специализации, могут стать малоэффективными, поскольку внутри субъекта экономики возникает «внутренняя разрушительная» конкуренция, характеризуемая постоянными противоречиями и конфликтами между его отдельными структурными подразделениями¹, а сами подразделения ориентированы на локальное, узкое видение и разрешение проблем, стоящих перед компанией и не заинтересованы в выполнении работ, напрямую не входящих в круг их функциональных обязанностей. Все механистические структуры характеризуются формальной обезличенностью и подразделяются на два подкласса: линейно-функциональные и дивизиональные структуры.

Линейно-функциональная структура является наиболее распространенной формой построения организации особенно в России, поэтому ее часто называют «классической». В компаниях с такой структурой исполнители сгруппированы строго в соответствии со своими задачами и функциональными обязанностями. Если размер субъекта экономики велик, то функциональные подразделения дробятся на более мелкие составляющие, но, что важно, это дробление осуществляется в рамках целого функционального подразделения. Так, департаменты делятся на управления, те, в свою очередь, на отделы, отделы – на сектора, сектора – на группы и т.д.

В дивизиональной структуре деление компании ориентировано на потребителя, продукт или регион. Такие структуры стали активно внедряться относительно недавно, поэтому в России они встречаются крайне редко. Их появление явилось следствием увеличения размеров многих организаций и роста диверсификации их деятельности.

Суть дивизиональной структуры состоит в том, что всё оперативное управление деятельностью субъекта экономики и его ресурсы делятся в зависимости от выбранной модели: по классам потребителей, продуктам или регионам. Дивизиональные структуры целесообразно использовать в случае наличия существенных различий в технологии производства и путей реализации продукции (услуги), именно в этой ситуации они наиболее эффективны.

Объединение линейно-функциональной и дивизиональной структуры позволяет говорить о наиболее сложном элементе в рамках данного класса. В нем структурные подразделения, обеспечивающие выполнение поставленных задач, подчинены вышестоящим подразделениям – управлениям промежуточного уровня, которые сами могут устанавливать свои локальные цели, подчиненные, однако, глобальным управленческим целям субъекта экономики. В то же время, при такой структуре могут сохраняться элементы управления, выделенные по принципу однотипности выполняемых управленческих функций. Такая система организации усложняет и повышает стоимость затрат на управление, но повышает уровень его качества.

Органические структуры – это недавно появившийся новый класс организационных структур, которые призваны максимально соответствовать задачам управления компании в условиях стремительно меняющейся бизнес-среды, нестабильности экономических условий, бурного развития наукоемких технологий на активных динамичных сегментах рынка. Название этого класса структур «органические», или «адаптивные», объясняется их возможностью быстро адаптироваться к перманентным изменениям бизнес-среды. По своей новизне данный класс организационных структур управления представляет несомненный интерес.

В пределах класса органических структур выделяются также два подкласса. Проектная структура – это структурная схема, ориентированная на выполнение тех или иных проектов и перестраивающаяся каждый раз по мере выполнения поставленных задач. Таким образом, структурная схема, построенная по проектному типу, постоянно меняется, мобилизуя каждый раз именно те ресурсы субъекта экономики, которые необходимы для выполнения проекта (задачи) в заданные сроки и на требуемом качественном уровне.

Матричная (двухплечевая, бригадная) структура – наиболее сложный и, в то же время, самый передовой тип организационной структуры. Он представляет собой совмещение традиционных механистических структур с органическими, соединяя, как правило, для субъекта экономики функциональную или потребительскую структуры с проектной. Подобное совмещение помогает объединить все положительное, что есть в традиционных структурах и системах управления, с новейшими тенденциями. Матричной структуре свойственно двойное подчинение: с одной стороны, исполнитель участвует в каком-то проекте, с другой, – он является частью функционального подразделения. Система взаимоотношений и подчиненности в структурах этого типа очень сложна, но, как показывает практика, сами по себе эти структуры весьма эффективны именно в современных условиях.

Рассмотрим механизм формирования матричной структуры. Традиционная структура управления субъектом экономики включает в себя множество функциональных (ресурсных) подразделений, таких как отдел сбыта, отдел материально-технического обеспечения, производственный отдел, финансовый отдел и т.д., которые занимаются ресурсным обеспечением хозяйственной деятельности. Суть изменений в организационной структуре заключается в том, что в дополнение к функциональным подразделениям для реализации и управления бизнесом создаются специальные процессные подразделения, которые соответствуют определенным видам деятельности, существенно отличающимся друг от друга. Например, могут быть выделены процессные подразделения соответствующие: а) производству по индивидуальным заказам и массовому производству, б) выпуску продукции широкого потребления и промышленного назначения, в) производству готовых изделий и сервисному обслуживанию и т.д. Таким образом,



организационная структура становится матричной. В рамках трансформации системы управления и бизнес-процессов субъекта экономики ресурсные подразделения становятся ответственны за поддержание ресурсов в работоспособном состоянии (закупка и ремонт оборудования, подбор и подготовка кадров), а процессные подразделения за выполнение работ, связанных с реализацией потребностей клиентов.

Процессные подразделения, возглавляемые администраторами процессов, арендуют ресурсы у функциональных подразделений, возглавляемых администраторами ресурсов, для выполнения конкретных реализаций (экземпляров) процессов. Для выполнения этих экземпляров процессов создаются под управлением менеджеров процессов временные сквозные команды (бригады, рабочие группы) из работников, выделяемых функциональными подразделениями. При этом работники находятся в двойном подчинении: постоянно функциональному подразделению и оперативно командам конкретных бизнес-процессов.

При этом заключается трехсторонний договор между работником, администратором функционального подразделения и администратором процесса; таким образом, ресурсное подразделение несет ответственность за качество выполнения процесса его работником. Это, в свою очередь, обуславливает развитие экономических отношений внутри субъекта экономики и может приводить к установлению процессными подразделениями экономических отношений со сторонними организациями в части приобретения необходимых ресурсов, если это выгодно экономически, что должно стимулировать повышение эффективности деятельности внутренних ресурсных подразделений. Кроме того, четкое формулирование требований подразделений-потребителей к подразделениям-поставщикам способствует повышению качества выполняемых работ.

Наиболее широко матричные организационные структуры используются в проектных организациях и на предприятиях с высокой диверсификацией (разнообразием) бизнес-процессов. Так, в компании Microsoft вся деятельность разбита по проектам, соответствующим отдельным видам программных продуктов, в каждом проекте могут быть заняты в трудовом процессе группы в пределах 10 человек.

Помимо вышеописанных организационных структур необходимо выделить смешанные или переходные структуры, которые нельзя однозначно отнести к механистическому или органическому классу, так как они могут объединять в себе отдельные черты разных классов и типов. Такие структуры достаточно часто находят практическое применение и оказываются весьма эффективны, поскольку способны отражать индивидуальные особенности и потребности субъектов экономики.

В процессе анализа методов и схем реструктуризации системы управления и бизнес-процессов субъекта экономики, в рамках совершенствования организационных структур управления, следует выделить обра-

зовавшиеся самостоятельные направления, например аутсорсинг (outsourcing), предполагающий передачу сторонним компаниям ряда функций или работ², и даунсайзинг (downsizing), призванный обеспечить разукрупнение компании в целом или её отдельных структурных элементов на основе оптимального уменьшения размеров субъекта экономики с целью сокращения расходов (затратной части бюджета), и повышения рентабельности, что, как правило, осуществляется за счет массового сокращения кадров.

Аутсорсинг обеспечивает более эффективное использование финансово-административных, профессиональных, производственно-технологических, территориальных и др. ресурсов. Финансово-административные ресурсы аутсорсинга характеризуются тем, что подрядчик в большей степени специализирован на выполнении определенных проектов или функций; профессиональные – подрядчик располагает кадрами высокой квалификации, постоянный наем которых нецелесообразен для заказчика; производственно-технологические – подрядчик располагает оборудованием более высокого класса. Территориальные ресурсы характерны для международного аутсорсинга и характеризуются использованием таких факторов, как наличие развитой инфраструктуры в различных регионах и странах, наличие там более дешевой рабочей силы и др.

Еще одним методом и инструментом, способным обеспечить поддержку процессов оперативной адаптации субъекта экономики к перманентным изменениям бизнес-среды является реинжиниринг бизнес-процессов. Термин «реинжиниринг бизнес-процессов» (business process reengineering) появился в начале девяностых годов прошлого столетия и был признан революционным методом управления субъектом экономики, представляющим совокупность различных действий, обеспечивающих радикальное переосмысление всех аспектов бизнеса, успешное применение которого позволяет добиться беспрецедентного увеличения эффективности деятельности субъекта экономики.

Под инжинирингом бизнеса понимают систему методов и приемов, используемых для создания бизнеса, удовлетворяющего целям, поставленным перед субъектом экономики. Инжиниринг бизнеса базируется на применении потенциала стратегического планирования, представляет собой взаимосвязанный комплекс работ по усовершенствованию субъекта экономики и включает систему специальной терминологии, знания, позволяющие измерить степень соответствия формирующегося бизнеса установленным целям, процедуры проектирования бизнеса.

В результате фундаментального переосмысления и радикального перепроектирования бизнес-процессов субъекта экономики происходит кардинальное улучшение его экономических показателей. Но, несмотря на чрезвычайную актуальность данного подхода, эффективность и результативность его внедрения, для большинства российских субъектов экономики весьма затруднена, поскольку реинжиниринг предполагает



управление бизнес-процессами, а, само понятие «бизнес-процесс» представляет наибольшую трудность для большинства руководителей, которые сосредотачивают свое внимание и усилия на задачах, операциях, людях, структурах и совершенно не ориентированы на управление трудовыми процессами.

Если обобщить точки зрения зарубежных и отечественных специалистов, занимающихся исследованиями в области перепроектирования бизнеса, его совершенствования и реформирования, бизнес-реинжиниринг – это совокупность методов и средств, предназначенных для конструирования бизнес-среды субъекта экономики, носящих инновационный характер, а сама бизнес-среда субъекта экономики рассматривается, как система, которая может быть спроектирована, сконструирована и, при необходимости, перманентно усовершенствована в соответствии с инженерными принципами, основанными на четко организованных процессах. Инновационность реинжиниринга определяется соблюдением следующих концептуальных положений:

- формулирование способов создания и управления обновленным бизнесом в соответствии с инженерными принципами: проектирование, конструирование, постоянное согласование и анализ сконструированных моделей бизнес-среды субъекта экономики, внедрение адекватных бизнес-моделей и анализ результатов;
- детальное и формализованное представление процессов, функций подсистем, работ, выполняемых для исполнения этих функций, на различных уровнях иерархии бизнеса субъекта экономики;
- отражение результатов формализации бизнеса в стандартные взаимосвязанные учетные регистры (блоки);
- повышение результативности действий менеджмента от этапа к этапу. При этом конечные (выходные) итоги предыдущего этапа становятся входными для следующего этапа.

Рассмотренные отечественные и зарубежные подходы по проведению реструктуризации управляют бизнес – процессом в организации и в абсолютном большинстве ориентированы на разработчиков информационных систем, а не на менеджеров компаний, так как они достаточно сложны для адекватного понимания и внедрения. Более того, большинство из рассмотренных подходов носит «концептуальный характер» и их прикладное применение возможно только при проведении широкого комплекса работ по детализации и адаптации применительно к объекту исследования. Существенным моментом также является необходимость адаптации зарубежных методологий к условиям ведения бизнеса в России. Кроме того, в условиях российской действительности необходимость проведения реструктуризации бизнеса зачастую осознается как вынужденная, проходит стихийно, а субъекты экономики предпочитают не привлечение коллективов специалистов–профессионалов, внешних по отношению к управляемому объекту, а заимствование опыта друг у друга.

Литература

1. Уринцов А.И., Дик В.В., Павлековская И.В. и др. Управление знаниями. Теория и практика. Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. А.И. Уринцова. М.: Издательство Юрайт, 2014. 255 с.
2. Ситнов А.А., Уринцов А.И. Аудит информационных систем: монография для магистров. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 239 с. (Серия «Magister»).
3. Ситнов А.А., Уринцов А.И. Инструментальные средства управления и адаптации экономических систем на основе операционного аудита. Монография. М.: Евразийский открытый институт, 2013. 512 с.
4. Россия на пути к Smart обществу: монография / Уринцов А.И., Тихомирова Н.В., Тихомиров В.П. и др. Под ред. проф. Н.В. Тихомировой, проф. В.П. Тихомирова. М.: НП «Центр развития современных образовательных технологий», 2012. 279 с.
5. Уринцов А.И., Павлековская И.В., Печенкин А.Е. Управление знаниями в экономических системах. Монография. М.: Евразийский открытый институт, 2009. 313 с.
6. Уринцов А.И., Дик В.В. Системы формирования и принятия решений в условиях информатизации общества: Монография. М.: Евразийский открытый институт, 2008. 224 с.
7. Уринцов А.И. Инструментальные средства адаптации экономических систем: монография. М.: МЭСИ, 2003. 364 с.

References

1. Urintsov A.I., Dik V.V., Pawlekowskaya I.V. etc. Knowledge management. Theory and practice. Textbook for undergraduate and graduate / Under the editorship of A.I. Urintsov. M.: Urait, 2014. 255 p.
2. Sitnov A.A., Urintsov A.I. Audit of information systems: a monograph for the masters. - M.: Uniti-DANA, 2014. 239 p. (Series “Magister”).
3. Sitnov A.A., Urintsov A.I. Management tools and adaptation of economic systems on the basis of operational audit. Monograph. M.: Eurasian open Institute, 2013. 512 p.
4. Russia on the path to a Smart society: monograph / Urintsov A.I., Tikhomirova N.V., Tikhomirov V.P., etc. Under the editorship of prof. N.V. Tikhomirova, V.P. Tikhomirov. M.: Non-commercial partnership “Center of development of modern educational technologies”, 2012. 279 p.
5. Urintsov A.I., Pawlekowskaya I.V., Pechenkin A.E. Knowledge Management in economic systems. Monograph. M.: Eurasian open Institute, 2009. 313 p.
6. Urintsov A.I., Dik V.V. System of formation and decision making in the conditions of Informatization of society: Monograph. M.: Eurasian open Institute, 2008. 224 p.
7. Urintsov A.I. Workbench adaptation of economic systems: monograph. Moscow: MESI, 2003. 364 p.

¹ Речь идет о противоречиях и конфликтах между службами финансов и бухгалтерии, подразделениями маркетинга, сбыта и производственными подразделениями и т.д.

² В классическом варианте – передача стороннему подрядчику некоторой части бизнес-процесса компании.



УДК 657.001.89
ББК 65

ОСОБЕННОСТИ КОНТРОЛЯ ЗАТРАТ НА НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ И ОПЫТНО-КОНСТРУКТОРСКИЕ РАБОТЫ, ВЫПОЛНЯЕМЫЕ ДЛЯ МВД РОССИИ

ДАВЫД АДАЛЯТОВИЧ МАМЕДОВ,

*научный сотрудник Научно-исследовательского института специальной техники
ФКУ «Научно-производственное объединение «Специальная техника и связь»»*

МВД России, кандидат экономических наук

E-mail: davbid@mail.ru;

ДАНИЛ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ МИХАЙЛОВ,

*младший научный сотрудник Научно-исследовательского института специальной техники
ФКУ «Научно-производственное объединение «Специальная техника и связь»» МВД России*

E-mail: Daneelga@gmail.com

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируется нормативно-правовая база вопросов государственного регулирования цен на продукцию государственного оборонного заказа. Рассмотрено текущее состояние бухгалтерского учета в организациях, выполняющих научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в рамках государственного оборонного заказа для нужд Министерства внутренних дел Российской Федерации. Выявлены пробелы законодательства Российской Федерации в части организации раздельного учета затрат на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ головным исполнителем, соисполнителем государственного оборонного заказа. Предложен комплекс мер, направленных на обеспечение ведения головным исполнителем, исполнителем раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности при выполнении государственного оборонного заказа.

Ключевые слова: раздельный учет, государственный оборонный заказ, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, бюджетные ассигнования, бухгалтерский учет, контроль.

Annotation. Held the analysis of the regulatory legal framework on the state regulation of prices under the state defense order. Analyzed the current state of accounting in the organizations carrying out scientific research and experimental design works in the framework of the state defense order for needs of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. The identified gaps in the legislation of the Russian Federation in the organization of separate accounting of expenses on performance of research and development works the executor, the executor of the state defense order. There is a complex of measures aimed at maintaining the executor, the contractor separate accounting of the results of financial-economic activities during the execution of the state defense order.

Keywords: separate accounting, state defense order, scientific research and experimental design work, budget allocation, accounting, control.

В связи с сокращением бюджетных ассигнований повышается актуальность проведения контроля за эффективностью расходования бюджетных ассигнований, выделяемых организациям-исполнителям (далее – организация-исполнитель, головной исполнитель, исполнитель) государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее – НИОКР).

Одной из проблем проведения НИОКР на стадии ее организации выступает невозможность точного определения состава и величины затрат на стадии заключения государственного контракта и длительность цикла выполнения работ головным исполнителем, исполнителем.

Государственное регулирование цен на продукцию по ГОЗ осуществляется в целях эффективного использования бюджетных средств и создания оптимальных условий для рационального размещения и своевременного выполнения ГОЗ при соблюдении баланса интересов государственного заказчика и головного исполнителя [1; с. 7], одним из основных принципов которого является обоснованность затрат головного исполнителя.

Государственное регулирование цен на продукцию по ГОЗ осуществляется посредством обеспечения оплаты головному исполнителю, исполнителю экономически обоснованных затрат, связанных с выполнением ГОЗ [1; с. 7].



На основании вышеизложенного и учитывая, что одной из основных обязанностей государственного заказчика является осуществление контроля за целевым использованием головным исполнителем бюджетных ассигнований, выделенных на оплату поставок продукции по ГОЗ [1; с. 5], считаем необходимым подтверждать обоснованность затрат головного исполнителя проведением текущего финансового контроля, а именно посредством проверки фактических затрат головного исполнителя, исполнителя при выполнении НИОКР.

Под обоснованностью затрат следует понимать целесообразность включения их в себестоимость НИОКР, а также документальное подтверждение данных затрат первичными документами, регистрами бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетностью организаций-исполнителей ГОЗ.

По нашему мнению, затраты на определенный заказ считаются экономически обоснованными только в том случае, если четко определен их состав, величина, принадлежность к производству определенной НИОКР, и они отражены в первичных документах, бухгалтерских регистрах и отчетности головного исполнителя, исполнителя ГОЗ; при этом их отдельный учет должен обеспечить «прозрачность» вышеуказанных затрат.

По мнению А.Р. Каберовой, отдельный бухгалтерский учет хозяйственных операций предполагает четкое разделение в учете доходов от различных видов деятельности, а также расходов по этим же видам деятельности, имущества и обязательств, относящихся к различным видам деятельности. При этом объекты учета, которые невозможно отнести к определенному виду деятельности, но которые оказывают влияние на учет явлений хозяйственной жизни предприятия в целом, необходимо также учитывать отдельно [8].

Затраты, подлежащие включению в состав затрат на выполнение НИОКР в рамках ГОЗ включают в себя затраты на материалы, затраты на оплату труда основных производственных рабочих, страховых взносов на обязательное социальное страхование, затраты на подготовку и освоение производства, затраты на специальную технологическую оснастку, специальные затраты, общепроизводственных затраты, общехозяйственные затраты, прочие производственные затраты, затраты на ремонт, внепроизводственные затраты. Следует отметить, что данный перечень не является исчерпывающим в связи со спецификой выполнения данных работ [7].

Под текущим финансовым контролем следует понимать комплекс мероприятий, проводимых государственным заказчиком в период выполнения государственного контракта, направленных на проверку фактических затрат головного исполнителя, исполнителя, посредством проведения анализа представленных первичных документов, регистров бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности.

Научные организации МВД России, наделенные полномочиями по планированию и осуществлению закупок НИОКР, включая определение организаций-исполнителей, заключение государственных контрактов, контроля за их исполнением, в том числе с возможностью приемки выполненных НИОКР для МВД России в рамках ГОЗ зачастую сталкиваются с серьезными проблемами, не позволяющими им должным образом исполнять обязанность, возложенную законодательством Российской Федерации [1; с. 7] на государственного заказчика.

Считаем, что данная проблема возникает вследствие наличия пробелов в законодательстве Российской Федерации. А именно, в законодательных актах [7, 4, 1, 2, 5, 6] нормативно не закреплены такие экономические категории, как: «обоснованные затраты», «фактические затраты», «раздельный учет результатов финансово-хозяйственной деятельности» чем пользуются головные исполнители, соисполнители ГОЗ и позволяют себе произвольно трактовать данные понятия.

Постановление Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 47 «О Правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности» обязывают головного исполнителя, исполнителя учета вести раздельный учет результатов финансово-хозяйственной деятельности, однако подробно и однозначно не регламентируют порядок ведения раздельного учета головными исполнителями, исполнителями, что зачастую приводит к искажениям в завышению затрат на выполнение работ.

Понятие «раздельный учет результатов финансово-хозяйственной деятельности», по нашему мнению, целиком и полностью относится к порядку организации бухгалтерского учета в организации, при котором формирование себестоимости каждого заказа (договора, государственного контракта) является «прозрачным» и отделено от других заказов (договоров, государственных контрактов), ее формирование можно проследить, посредством анализа первичных документов, бухгалтерских регистров по статьям затрат и бухгалтерской отчетности. Детализация фактических затрат организаций по экономическим элементам реализуется посредством отражения каждого элемента затрат на обособленном аналитическом счете.

Результаты выборочных проверок фактических затрат по государственным контрактам на выполнение НИОКР показывают, что головные исполнители, исполнители зачастую допускают грубые нарушения вышеуказанного законодательства, игнорируют его и ведут «котловой» метод учета затрат; в следствие этого, происходит включение в структуру цены затрат, прямо или косвенно не относящихся к выполнению НИОКР (рис.1, рис.2).



Результат выборочных проверок государственных контрактов на соответствие согласованных величин затрат на выполнение НИОКР с фактически понесенными затратами Исполнителей

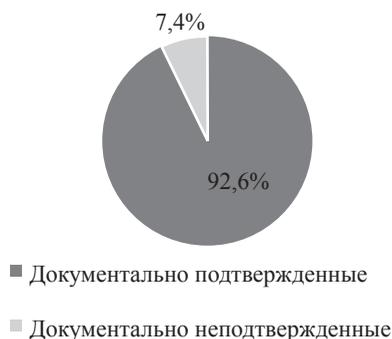


Рис. 1. Доля документально неподтвержденных затрат организаций–исполнителей ГОЗ достигает 7% в общем объеме согласованных затрат (статистические данные одной из научных организаций МВД России)

Также имеет место установление головным исполнителем, исполнителем необоснованных экономических показателей, таких как размер оплаты труда, превышающей показатели официального источника государственной статистики, размер накладных расходов (общехозяйственные, общепроизводственные расходы), показатель рентабельности. Например, организации–исполнители ГОЗ нередко включают в состав затрат на НИОКР амортизацию нематериальных активов (программы ЭВМ, товарные знаки), права на которые не зарегистрированы в порядке, установленном законом, постройка на бухгалтерский учет которых не осуществлена.

Структура документально неподтвержденных затрат исполнителей



Рис. 2. Распределение документально неподтвержденных затрат исполнителей (статистические данные одной из научных организаций МВД России)

Исполнение государственным заказчиком обязанности по контролю за целевым использованием головным исполнителем, исполнителем ГОЗ бюджетных ассигнований, а именно проведение текущего финансового контроля, невозможно без соблюдения последними законодательства Российской Федерации. Включение в условия государственного контракта штрафных санкций за несоблюдение Правил ведения

организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности, установленных постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 47 и приказа Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 23 августа 2006 г. № 200 «Об утверждении Порядка определения состава затрат на производство продукции оборонного назначения, поставляемой по государственному оборонному заказу» существенным образом не позволяет изменить ситуацию.

Административная ответственность за данные нарушения по сравнению с доходами организаций-исполнителей, полученными при выполнении ГОЗ, является ничтожной. За грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности предусмотрено наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 тыс. до 3 тыс. руб.

На основании вышеизложенного возникает необходимость создания комплекса мер, направленных на обеспечение ведения головным исполнителем, исполнителем раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности при выполнении ГОЗ, таких как:

1) законодательное закрепление таких понятий, как «обоснованные затраты», «фактические затраты», «раздельный учет результатов финансово-хозяйственной деятельности»;

2) оплата головному исполнителю, исполнителю только фактически понесенных и экономически обоснованных затрат, связанных с выполнением ГОЗ;

3) законодательное закрепление административной ответственности головного исполнителя, исполнителя за нарушения приказа Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 23 августа 2006 г. № 200 «Об утверждении Порядка определения состава затрат на производство продукции оборонного назначения, поставляемой по государственному оборонному заказу», постановления Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 47 «О Правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности», Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», Приказа Минфина России от 6 мая 1999 г. № 33н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Расходы организации» ПБУ 10/99», Приказа Минфина России от 29 июня 1998 г. № 34н «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации» при выполнении ГОЗ;

4) законодательное закрепление права государственного заказчика исключить неподтвержденные и необоснованные затраты головного исполнителя, исполнителя из себестоимости НИОКР, поставляемой по государственному оборонному заказу.



Следует отметить, что в настоящее время правоотношения, возникающие между МВД России и организациями–исполнителями ГОЗ коренным образом отличаются от подобных правоотношений Министерства обороны Российской Федерации с организациями–исполнителями ГОЗ.

В МВД России отсутствуют подразделения, подобные военным представительствам Министерства обороны Российской Федерации, а взаимодействие с военными представительствами Министерства обороны Российской Федерации минимально.

Отсутствие подразделений и квалифицированных кадров в области бухгалтерского учета и государственного аудита не позволяет государственным заказчикам МВД России выполнять обязанность, возложенную федеральным законодательством.

Опираясь на вышеизложенное, считаем, что в настоящее время в МВД России существует острая необходимость в создании специализированных экономических служб (подразделений) с квалифицированным персоналом, имеющим опыт в данной сфере деятельности, для проведения мероприятий по проверке фактических затрат организаций–исполнителей ГОЗ.

Литература

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275 «О государственном оборонном заказе» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
2. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
3. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, введен в действие Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 47 «О Правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
5. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 6 мая 1999 г. № 33н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Расходы организации» ПБУ 10/99» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
6. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 34н «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
7. Приказ Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 23 августа 2006 г. № 200 «Об утверждении Порядка определения состава затрат на производство продукции оборонного назна-

чения, поставляемой по государственному оборонному заказу» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

8. Каберова А.Р. Методическое обеспечение управления издержками производства услуг почтовой связи на основе раздельного учета: Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2005. 219 с.

9. Совершенствование законодательного обеспечения формирования и реализации государственного оборонного заказа: Сборник материалов Экспертного совета по проблемам законодательного обеспечения развития оборонно-промышленного комплекса при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/17_460/VSF_NEW_17_460.pdf, свободный.

References

1. Federal law of 29 December 2012 № 275 «On state defence order» // Reference legal system «Consultant Plus».
2. Federal law dated 06.12.2011 No. 402-FZ «On accounting» // Reference legal system «Consultant Plus».
3. «The code of the Russian Federation on administrative offences» dated 30.12.2001 № 195-FZ, enacted the Federal law dated 30.12.2001 № 196-FZ «About introduction in action of the code of the Russian Federation about administrative offences» // Reference legal system «Consultant Plus».
4. The Decree of the Government of the Russian Federation dated 19.01.1998 № 47 «On the Rules of conduct for organizations engaged in public order at the expense of Federal budget funds, separate accounting of financial and economic activity» // Reference legal system «Consultant Plus».
5. Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation dated 06.05.1999 № 33n «On approval of Provisions on accounting «Expenses of the organization» PBU 10/99» // Reference legal system «Consultant Plus».
6. Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation dated 29.07.1998 No. 34n «On approval of regulation on accounting and accounting reporting in the Russian Federation» // Reference legal system «Consultant Plus».
7. Order of the Ministry of industry and energy of the Russian Federation dated 23.08.2006, No. 200 «On approval of the Procedure of definition of structure of expenses for manufacture of defence products, delivered by the state defensive order» // Reference legal system «Consultant Plus».
8. Kaberova A.R. Methodological support for the management of production costs of postal services on the basis of separate accounting: dis. ... cand. econ. sciences. M., 2005. 219 p.
9. Improvement of legislative support for the formation and implementation of state defense order: proceedings of the Expert Council on the issues of legislative support of the development of the military-industrial complex under the Chairman of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation [Electronic resource]. Access mode: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2012/17_460/VSF_NEW_17_460.pdf free.



УДК 368
ББК 65.262.2

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ СТРАХОВЩИКОВ: СУЩНОСТЬ И ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

НАДЕЖДА НИКОЛАЕВНА НИКУЛИНА,

*доцент кафедры «Финансов и кредита» Института экономики и предпринимательства
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского –
Национального исследовательского университета, кандидат экономических наук,
Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации*
E-mail: nnnikulina@yandex.ru;

ИВАН ИВАНОВИЧ УШАКОВ,

*ассистент кафедры «Торгового дела» Института экономики и предпринимательства
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского –
Национального исследовательского университета*
E-mail: ushakov-fnfs@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В «Стратегии развития рынка страхования на период до 2020 года» (далее «Стратегия») предусмотрено ввести «целостную методологию оценки достаточности страховых резервов и активов», а это связано с обоснованным формированием инвестиционного потенциала с учетом инвестиционных возможностей. В соответствии с этой постановкой рассмотрено понятие инвестиционного потенциала как составной части финансового потенциала; введено понятие «инвестиционные возможности» страховщиков и их характеристики; проиллюстрирована взаимосвязь структуры финансовых резервов страховой организации с инвестиционными возможностями.

Ключевые слова: инвестиционный потенциал, инвестиционные возможности, финансовые ресурсы, резервы страховщика, условия инвестирования, характеристики финансовых ресурсов.

Annotation. In the «Strategy of development of the insurance market in the period up to 2020» (hereinafter the «Strategy») is provided to introduce a «holistic methodology to assess the adequacy of insurance reserves and assets», this is due to the formation of sound investment potential, taking into account the investment opportunities. In accordance with this formulation considered concept of investment potential – as part of the financial capacity; introduced the concept of «investment opportunities» insurers and their characteristics; illustrated the relationship between structure of financial reserves of the insurance organization with investment opportunities.

Keywords: investment potential, investment opportunities, financial resources, insurer reserves, investment environment, characteristics of financial resources.

Инвестируя средства в экономику страны, региона страховые организации способствуют ускорению экономического роста. Цель инвестиционного менеджмента страховщиков заключается в грамотном формировании и размещении страховых резервов и собственных средств (далее используется термин «временно свободные средства страховщика»). Для достижения поставленной цели инвестиционными менеджерами-аналитиками решаются задачи по размещению временно свободных средств в соответствии с действующим законодательством, выбор оптимального варианта инвестиционного портфеля и его доверительного управления. Но для этого надо иметь четкое представление об инвестиционном потенциале как части финансового потенциала и его инвестиционных возможностях.

Инвестиционный потенциал – часть финансового потенциала

Страховщик, оказывая страховые услуги, продавая «страховой товар», основывается на теории вероятности наступления страхового случая, когда именно возникают обязательства перед страхователем по урегулированию убытков. Фактор обязательства на протяжении срока действия договора страхования – это обязательство «при условии».

У страхователя обязательство возникает сразу после подписания договора страхования – ему необходимо внести страховой взнос (страховую премию), иначе договор страхования не вступит в силу. У страховщика обязательства по урегулированию убытков могут возникать не один раз при наступлении очередного страхового случая в период действия договора в пределах страхового покрытия.

Разрыв между продажей страхового полиса и урегулированием убытков при наступлении страхового случая обуславливает формирование временно свободных



средств, над которыми есть обязательства в страховом портфеле, но эти средства можно временно использовать в инвестиционных целях. Получая страховые пре-

мии, страховщики трансформируют их в страховые резервы, инвестируя в различные финансовые инструменты (рис. 1).



Рис. 1. Модель по срокам действия страхового договора и возможного инвестирования привлеченного капитала (в виде страховых премий)

Инвестиционный потенциал является составной частью финансового потенциала, которая остается после вычета расходов на ведение дел, предупредительных (превентивных) мероприятий и страховых выплат. Если объемы указанных вычетов увеличиваются в большей степени, чем возрастает объем совокупного страхового фонда, трансформированного из страховых премий собственного и части заемного капитала, то может сложиться ситуация, когда с увеличением финансового потенциала уменьшается инвестиционный, и наоборот.

Инвестиционный потенциал – величина переменная. Она изменяется под влиянием различных факторов: объема собираемых страховых премий, стадии развития страховой организации, структуры страхового портфеля, убыточности (прибыльности) страховых

операций, государственного регулирования, регламентации условий и правил осуществления инвестиционной деятельности, сроков договоров, величины собственного и заемного капиталов, конъюнктуры рынка и других.

Инвестиционные возможности финансовых ресурсов и характеристики.

В страховой практике используется понятие «инвестиционные возможности» финансовых ресурсов с выделением следующих характеристик (рис. 2):

- срок нахождения в распоряжении страховщика;
- точность планирования срока инвестирования;
- получение инвестиционного дохода с учетом принципа «риск – доходность»;
- ликвидность.

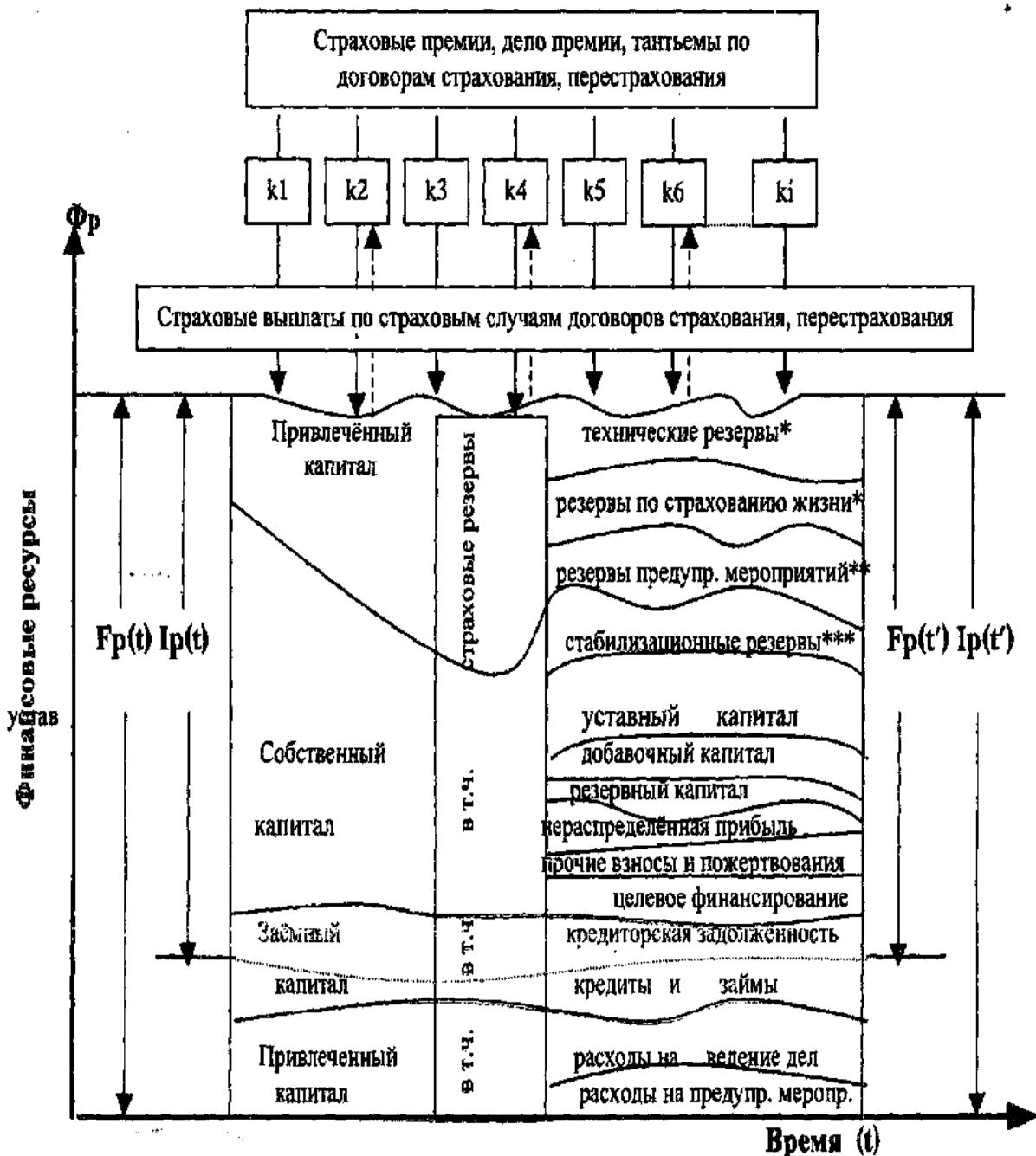


Рис. 2. Модель формирования финансового и инвестиционного потенциалов страховой организации

Где: $k_1, k_2, k_3 \dots k_i$ – клиенты СО,

$F_p(t), F_p(t')$ – финансовый потенциал на начало и конец анализируемого периода,

$I_p(t), I_p(t')$ – инвестиционный потенциал на начало и конец анализируемого периода.

*Формирование в объеме нетто-ставки.

Первая характеристика инвестиционных возможностей – сроки, в течение которых финансовые ресурсы находятся в распоряжении страховщиков, чтобы правильно рассчитывать время их возможного инвестирования. В структуре собственного капитала все составляющие имеют долгосрочный характер и могут

быть в определенной части инвестированы в долгосрочные финансовые инструменты. Для резервов по страхованию жизни характерна так же длительная востребованность, это позволяет инвестировать значительную часть таких резервов в долгосрочные финансовые инструменты. Техническим резервам присуща краткосрочность договора (до 1 года), различная продолжительность урегулирования претензий при наступлении страхового случая, поэтому возможности их инвестирования неодинаковы (кратко- и среднесрочные). Стабилизационные резервы являются оценкой обязательств, связанных с осуществлением будущих



страховых выплат в случае образования отрицательного финансового результата страховой операции по факторам, не зависящим от воли страховщика, или в случае превышения коэффициента состоявшихся убытков его среднего значения (табл. 1)

Вторая характеристика инвестиционных возможностей предполагает учет особенностей планирования финансовых ресурсов в целях их инвестирования. Высокая возможность точного планирования срока инвестирования характерна для капитала накопления резервов страхования жизни, заявленных, но неурегулированных убытков. Возможность точного планирования размещения стабилизационных резервов имеет определенные особенности, в зависимости от отнесения договоров страхования к одной из двух совокупностей учетных групп (по группам 6, 7, 10, 12, 14, 15 – расчет производится в обязательном порядке за счет прибыли, по группам 1–5, 8, 9, 11, 13, 16–19 – только в случае, если имеются существенные отклонения коэффициента состоявшихся убытков от среднего значения, а базой расчета является заработанная премия). Невысокая точность планирования присуща прочим взносам и пожертвованиям юридических лиц. Техническим резервам характерна разная точность в зависимости от вида резерва. Формирование резервов предупредительных (превентивных) мероприятий для страховщиков стало добровольным (с 2002 г.), это значит, что имеется возможность их планирования в целях инвестирования. Кредиторская задолженность предсказуема по «длительности», но при размещении технических резервов страховщик должен контролировать соответствие срока платежей

перестраховщикам начисленных страховых премий моменту погашения задолженности страхователей по прямым договорам страхования (табл. 1).

Третья характеристика инвестиционных возможностей определяется инвестиционным доходом на основе обеспечения принципа «риск – доходность» и зависит от степени профессионализма андеррайтинга страховщика. Для собственного капитала, резервов по страхованию жизни характерен регулярный, устойчивый текущий доход. Для технических резервов высокий доход, стабилизационные резервы и заемный капитал, исходя из особенностей их назначения и планирования, приносят нерегулярный доход, что представлено на рис. 1.

Четвертая характеристика инвестиционных возможностей определяется рисками, для покрытия которых они могут быть использованы, т.е. возможностью активов превращаться в наличные денежные средства для выполнения обязательств страховщика. В структуре собственного капитала для двух составляющих (капитала накопления, прочих взносов) необходимо обеспечить среднюю и низкую возможность превращения в наличные денежные средства. Резервы накопления имеют среднюю ликвидность; резервам незаработанной премии и резервам предупредительных мероприятий присуща высокая ликвидность, резервам убытков – средняя. Резервам по страхованию жизни необходимо обеспечить либо низкую, либо среднюю ликвидность, если по условиям договора предусмотрены выплаты рент и аннуитетные платежи, то целесообразно предусмотреть в отношении этой части резервов несколько большую ликвидность (табл. 1).

Таблица 1

Структура финансовых ресурсов страховой организации и их инвестиционные возможности

Структура финансовых ресурсов	Инвестиционные возможности (характеристики)			
	I – возможность срока использования в инвестициях	II – возможность планирования в целях инвестирования	III – возможность получения дохода с учетом принципа «риск-доходность»	IV – возможность превращения в денежные средства для страховых выплат
I. Собственный капитал, в том числе:				
• капитал накопления;	долгосрочная	высокая	регулярный устойчивый текущий доход	ликвидность – средняя, низкая
• прочие взносы и пожертвования юридических лиц;	долгосрочная	низкая	тоже	тоже
• резервы накопления	долгосрочная	высокая	тоже	ликвидность – средняя
II. Привлеченный капитал, в том числе:				
• резервы по страхованию жизни (математические резервы);	долгосрочная	высокая	регулярный устойчивый текущий доход	ликвидность – средняя, низкая
• резервы по иным видам страхования, кроме страхования жизни (технические резервы);	разная (в зависимости от вида страхования)		высокий нерегулярный доход	ликвидность – средняя и высокая