



РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

EDITORIAL BOARD

В.Л. Кубышко,

кандидат педагогических наук

V.L. Kubyshko,

candidate of pedagogical sciences

И.А. Калининко,

кандидат педагогических наук

I.A. Kalinichenko,

candidate of pedagogical sciences

Н.В. Румянцев,

доктор юридических наук

N.V. Rumyantsev,

doctor of legal sciences

С.С. Жевлакович,

кандидат социологических наук,

доцент,

Заслуженный работник

Высшей школы РФ

S.S. Zhevlakovich,

candidate of sociological sciences,

associate professor,

Honored worker

of higher school of Russia

К.К. Гасанов,

доктор юридических наук,

профессор

K.K. Gasanov,

doctor of legal sciences,

professor

А.В. Ендольцева,

доктор юридических наук,

профессор

A.V. Endoltseva,

doctor of legal sciences,

professor

В.О. Лучин,

доктор юридических наук,

профессор,

Заслуженный деятель науки РФ,

Заслуженный юрист РФ

V.O. Luchin,

doctor of legal sciences,

professor,

Honored worker of science of Russia,

Honored lawyer of Russia

С.С. Маилян,

доктор юридических наук,

профессор,

Заслуженный юрист РФ

S.S. Mailyan,

doctor of legal sciences,

professor,

Honored lawyer of Russia

А.Л. Миронов,

кандидат юридических наук,

доцент

A.L. Mironov,

candidate of legal sciences,

associate professor

Ю.А. Цыпкин,

доктор экономических наук,

профессор

Yu.A. Tsyppkin,

doctor of economic sciences,

professor

Н.Д. Эриашвили,

кандидат исторических наук,

кандидат юридических наук,

доктор экономических наук,

профессор,

лауреат премии Правительства РФ

в области науки и техники

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 Российской 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, заведующий 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, кафедра 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,
Заслуженный деятель науки РФ, Академия
управления МВД России, 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,
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,
Honored worker of science of Russia, Administration
Academy of MIA 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, Заслуженный деятель науки РФ, ВНИИ МВД России

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, Honored worker of science of Russia, All-Union Research Institute of MIA 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. Mayburov,

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,
заведующий кафедрой мировой экономики
Дипломатической академии МИД России

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,
head of Department of world economics
of Diplomatic Academy of MFA of Russia

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,
педагогика 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. Антоненко,
М.И. Никитин,
А.И. Антошина**

Верстка номера
М.Е. Киселева

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 20.07.2015 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  № 7 • 2015

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ВОЛОЧКОВА М.Е., МЕДВЕДЕВ Е.А. Зарождение института ограничения прав и свобод граждан в России и его дальнейшее развитие в условиях чрезвычайного положения на современном этапе развития общества	10
ИСАКОВ В.М., МЕЛЬНИК Е.В. Становление и развитие карательной политики в дореволюционной России	19
КУДОЯРОВА Г.Р. Трудомобилизованные на Среднем Урале в годы Великой Отечественной войны	24
СУНЦОВА Е.А., ВОЛЧАНСКАЯ А.Н. Законность и ее гарантии в свете деятельности следственного комитета Российской Федерации	30
ФАЛКИНА Т.Ю. Механизм легитимации государственной власти	36
АБАЗОВ А.С. Влияние конвенции «о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ» на формирование избирательных систем государств — участников СНГ	41
БЕЛОНОВСКИЙ В.Н., ЭРИАШВИЛИ Н.Д., ГРОМОВ К.Э. Опыт деятельности первого специализированного судебного органа конституционного контроля в России	46
БОГДАНОВ А.В., ХАЗОВ Е.Н., ХАЗОВА В.Е. Роль оперативных подразделений ОВД по сохранению, охране и защите культурных и исторических ценностей в Российской Федерации	53
КОЛМАКОВА Т.Н. Гарантии реализации права каждого на свободу слова в правоприменительной практике	57
МАШАРОВА О.В. Конституционно-правовое регулирование свободы совести и вероисповедания в странах Прибалтики (на примере опыта регулирования в Латвии, Литве и Эстонии)	61
НАЗАРОВА И.С. Влияние способов формирования российского парламента на его представительный характер	64
ОЗИЕВ Т.Т. Законодательная инициатива субъектов: оправдано ли расширение? (на примере законодательства Чеченской Республики)	70
ОСАВЕЛЮК А.М., МУНКУЕВА С.А. К вопросу о форме наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления	74
ВАРЛЫГИН Л.Д. Субъекты обязательства по возмещению вреда, причиненного при взаимодействии транспортных средств	77
ЕРИН В.В. Объединения лиц без образования юридического лица	81
КАШУРИНА В.Г. К вопросу о наделении должностных лиц органов регистрации удостоверительной функцией	85
РОГАЧЕВ Е.С. Юридическая техника в договорной работе	89
РЫБЕНЦОВ А.А. Некоторые вопросы правового регулирования аренды земельных участков под объектами незавершенного строительства	93
САПРЫКИН К.Н. Обстоятельства, препятствующие участию законного представителя в осуществлении семейных прав и интересов ребенка	97
ТУМАКОВ А.В. Современные проблемы оказания государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации	101
УСТИМОВА С.А. Некоторые вопросы правового регулирования страхового возмещения по вкладам граждан в Российской Федерации	105
ХАМЕТОВ И.А. Гражданско-правовая ответственность эмитентов в процессе эмиссии ценных бумаг	109
ЩЕРБАЧЕВА Л.В. Проблемы современной регламентации права застройки в российском законодательстве в контексте суперфициарной идеи	112
ЭРИАШВИЛИ Н.Д., МАКСИМОВА И.А. О допустимости сделки об оказании медицинских услуг при реализации права на посмертную репродукцию	116
ТАРБА Ш.В. Правовые аспекты лицензирования деятельности в области использования атомной энергии в Российской Федерации	122
ЧУПРОВА Е.В. О необходимости повышения роли некоторых основных принципов обязательного социального страхования в действующем российском законодательстве	130
ДУХОВНИК Ю.Е. Ошибка в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, в уголовном законодательстве зарубежных стран	135
ЕВСЕЕВ А.В. Криминологическое обеспечение предупреждения преступлений	141
ИВАНЦОВ С.В. Планирование деятельности органов внутренних дел в системе правового регулирования предупреждения преступности	147
ИВАСЮК О.Н. Криминологические особенности семейно-бытовых преступлений	153
КАДНИКОВ Б.Н., КОРОБЕЦ Б.Н. К вопросу о действии уголовного закона в отношении лиц, виновных в совершении преступлений в сфере предпринимательства	157
ЖУРАВЛЕВА Г.В., КАРПОВА Н.А. К вопросу о квалификации хищений чужого имущества, совершенных с использованием гипноза	163

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 искажает 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 вправе 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



АКСЕНОВ П.В. Роль начальника подразделения дознания в уголовном судопроизводстве	168
ГОРОХОВ С.В. Особенности заключения и реализации досудебного соглашения о сотрудничестве	174
МЕШКОВ М.В., ОРЛОВА А.А. Адвокат в стадии возбуждения уголовного дела	182
ОЛИМПИЕВ А.Ю., ДЖОЛДАШЕВ С.С. О проблемах правового регулирования государственной политики в сфере оборота наркотиков в Российской Федерации и в Кыргызской Республике	187
ХАСАНОВ Р.Р. Проблемы определения территориальной подследственности в практической деятельности следственных подразделений ОВД	189
ТРОШИН О.Б. Особенности организации охраны собственных объектов органов внутренних дел	192
БОВОВКИН С.М. О развитии теории и методики судебно-почерковедческой экспертизы текстов малого объема и кратких записей	195
МАЛЬЦЕВ Д.И. Особенности проведения осмотра места происшествия по делам о незаконной охоте (на примере Республики Беларусь)	200
ЧИСТОВА Л.Е. Обстоятельства, при которых готовилась и совершалась контрабанда наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества	205
АМЕЛЬЧАКОВА В.Н., ДОРОШЕНКО О.М. К вопросу о профилактике и противодействия правонарушениям несовершеннолетних	211
КАРДАШЕВСКИЙ В.В. Об участии курсантов Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя в отчетах участковых уполномоченных полиции перед населением	216
МАРКИНА Э.В., СОСНОВСКАЯ Ю.Н. Актуальные вопросы изучения и оценки оперативной обстановки. Осуществление аналитической работы специализированными штабными подразделениями	218
ОРЛОВА Ю.Ю. Субъекты, осуществляющие административно-правовое обеспечение управленческой деятельности в территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне	224
ПРУДНИКОВ А.С., САЗОН К.Д. Место и роль статуса беженца в национальных системах убежища стран содружества независимых государств	228
УТКИН В.А., УТКИНА Е.В. Правовой и криминологический аспекты нелегальной миграции	232
ФЕДОРОВ А.Э. Краткий анализ административно-правового регулирования организации и деятельности общественных советов при правоохранительных органах ряда зарубежных государств	237
БЫЧКОВ В.М., ДЕМЕНТЬЕВ В.Л., ПЛАТОНОВ Д.А. Модернизация состава профессионально-прикладных навыков применения боевых приемов борьбы у курсантов на основе совершенствования содержания обучения в образовательных организациях МВД России	240
ЗЫРЯНОВ С.М., ФЕДОРОВА И.В. Правозащитная деятельность общественных советов при органах внутренних дел	246

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

АПАЛИКОВ И.С. Определение потребительского инсайта путем корреляции глубоких метафор	249
САРАДЖЕВА О.В. Место и роль нефтяной и газовой промышленности в системе экономической безопасности	252
СУГЛОБОВ А.Е., ПРАВОСУД О.С. Управленческий учет в системе МВД РФ: перспективы развития	257
КУЗОВЛЕВА Н.Ф., БЫКОВСКАЯ Ю.В. Социальное страхование сотрудников органов внутренних дел: необходимость использования добровольной формы	265

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ

АКЕНТЬЕВ П.В., ПУТАЧЕВА Е.В. Исторический аспект использования полиграфных устройств в МВД РФ	272
МОЛОСТОВА Е.В. Профессиографическое исследование педагогов — музыкантов	275
РЕАН А.А. Влияние семьи и социальных установок на асоциальное поведение несовершеннолетних	281

САМОЙЛОВ В.Д. Образование как вид государственной безопасности России	289
ИВАНОВА А.В. К вопросу об актуальности психолого-педагогической подготовки выпускников образовательных организаций МВД России	293
КИНЯКИН В.Н., ЗАДОХИНА Н.В. Информационная модель и ее компоненты	295

АЛЕКСИЙ П.В. Рецензия на учебное пособие А.П. Кузнецова и Р.П. Козлова «Арбитражный процесс»	299
---	-----

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
M.E. Kiseleva

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 20.07.2015.
Contractual price*

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

VESTNIK**MOSKOVSKOGO UNIVERSITETA MVD ROSSII**

Contents  № 7 • 2015

JURISPRUDENCE

VOLOCHKOVA M.E., MEDVEDEV E.A. Formation of institute of restrictions rights and freedoms of citizens in Russia and its further development in conditions of emergency situations at the present level of development of society.....	10
ISAKOV V.M., MELNIK E.V. Penal policy formation and development in pre-revolutionary Russia.....	19
KUDOYAROVA G.R. Labour-mobilized people of the Middle Urals during the Great Patriotic War.....	24
SUNTSOVA E.A., VOLCHANSKAYA A.N. Legality and its guarantees in the light of the activities of the investigative committee of the Russian Federation	30
FALKINA T.YU. The mechanism of legitimation of state power.....	36
ABAZOV A.S. The impact of the convention «on standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in the member states of the cis» on the formation of electoral systems of the states — participants of cis	41
BELONOVSKY V.N., ERIASHVILI N.D., GROMOV K.E. Experience of the activity of the first specialized judicial organ of constitutional control in Russia	46
BOGDANOV A.V., KHAZOV E.N., KHAZOVA V.E. The role of operational units for the conservation, preservation and protection of cultural and historical values in the Russian Federation.....	53
KOLMAKOVA T.N. Guarantees for the right of everyone to freedom of expression in law enforcement.....	57
MASHAROVA O.V. Constitutional and legal regulation of freedom of conscience and religion in the Baltic countries (on the example of the regulation in Latvia, Lithuania and Estonia).....	61
NAZAROVA I.S. Ways of formation of the Russian Parliament on its representative character.....	64
OZIEV T.T. Legislative initiative of subjects: if the expanding is justified (on example of the legislation of the Chechen Republic).....	70
OSAVELYUK A.M., MUNKUEVA S.A. To the question about allowing certain state powers of local governments.....	74
VARLIGIN L.D. Subjects of obligation related to auto damages.....	77
YERIN V.V. Unincorporated association of enterprises and persons	81
KASHURINA V.G. The questions of granting the officials of the state registration bodies with certifying function	85
ROGACHEV E.S. Legal techniques in contractual work.....	89
RYBENTSOV A.A. Some issues of legal regulation of lease of land plots for the construction in progress.....	93
SAPRYKIN K.N. The circumstances preventing the participation of a legal representative in implementation of family rights and interests of the child.....	97
TUMAKOV A.V. Modern problems of state support of small business in the Russian Federation.....	101
USTINOVA S.A. Some issues of legal regulation of the insurance compensation on deposits of citizens in the Russian Federation	105
KHAMETOV I.A. The civil liability of issuers in the issue of securities.....	109
SCHERBACHOVA L.V. Problems of modern regulation of the right of superficies in Russian legislation in the context of superficial ideas	112
ERIASHVILI N.D., MAKSIMOVA I.A. On the admissibility of the transaction on the provision of medical services in the implementation of the right to posthumous reproduction	116
TARBA SH.V. Legal aspects of licensing activity in the field of nuclear energy in the Russian Federation.....	122
CHUROVA E.V. The necessity of increasing the role of some of the basic principles compulsory social insurance in the Russian legislation.....	130
DUKHOVNIK YUE. Mistake in the Criminal defenses in criminal law of foreign countries	135
EVSEEV A.V. Criminological providing of crime prevention	141
IVANTSOV S.V. Planning of internal affairs bodies in the system of legal regulation of crime prevention.....	147
IVASYUK O.N. Criminological characteristics of the family and household crimes.....	153
KADNIKOV B.N., KOROBETS B.N. To the question of the criminal law in respect of persons guilty of committing crimes in the sphere of entrepreneurship.....	157
ZHURAVLEVA G.V., KARPOVA N.A. About the problem of embezzlement qualification of another's property committed with the use of hypnosis.....	163

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, Hmensky pr-d, d. 1, bldg. 6
Ph. 8 (495) 926-63-96



AKSENOV P.V. The allocation of the commanding officer of unit of inquiry in criminal proceedings.....	168
GOROKHOV S.V. Procedural features of pre-trial cooperation agreement establishing and implementation.....	174
MESHKOV M.V., ORLOVA A.A. A lawyer at the stage of a criminal case	182
OLIMPIEV A.YU., DZHOLDASHEV S.S. On the problems of legal regulation of public policy in the field of drug trafficking in the Russian Federation and in the Kyrgyz Republic	187
KHASANOV R.R. The problem of determining the territorial investigative jurisdiction in practice investigative units of Internal Affairs Agencies	189
TROSHIN O.B. Features of the organization of the protection of its own objects of internal affairs	192
BOBOVKIN S.M. Development of theory and methods of forensic handwriting examination of the texts of the small amount and short entries.....	195
MALCEV D.I. Features OF scene examination cases of illegal hunting (The Republic of Belarus).....	200
CHISTOVA L.E. Circumstances under which prepared and performed smuggling of narcotic drugs, psychotropic, potent, toxic substances or plants, containing narcotic drugs or psychotropic substance	205
AMELCHAKOVA V.N., DOROSHENKO O.M. To the question of the prevention and combating juvenile delinquency	211
KARDASHEVSKIY V.V. About participation of cadets of the Moscow University of MIA of Russia named after V.Ya. Kikot in the reportings of district policemen to people.....	216
MARKINA E.V., SOSNOVSKAYA YU.N. Topical issues of studying and assessment of an operational situation. Implementation of analytical work as specialized staff divisions	218
ORLOVA YU.YU. Subjects of the administrative and legal support management activities in the territorial authority of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation at the district level	224
PRUDNIKOV A.S., SAZON K.D. The place and role of refugee status in the national the asylum systems of the camp of the commonwealth independent states	228
UTKIN V.A., UTKINA E.V. Legal and criminological aspects illegal migration	232
FEDOROV A.E. Brief analysis administrative and legal regulation of and activities public council under the law organs number of foreign countries	237
BYCHKOV V.M., DEMENTYEV V.L., PLATONOV D.A. Modernization of set of professionally-applied skills of application fighting techniques by students on the basis of improving the learning in educational institutions of the MIA of Russia.....	240
ZYRYANOV S.M., FEDOROVA I.V. Human rights activities of public councils under the bodies of internal affairs	246

ECONOMIC SCIENCE

APALIKOV I.S. Definition of consumer insight through correlation of deep metaphors	249
SARADZHEVA O.V. Place and role of the oil and gas industry in system of economic security	252
SUGLOBOV A.E., PRAVOSUD O.S. Management Accounting in the Interior Ministry of the Russian Federation: Prospects for Development	257
KUZOVLEVA N.F., BYKOVSKAYA Y.V. Social security of law enforcement officers: the need for a voluntary form.....	265

PSYCHOLOGICAL SCIENCE

AKENTYEV P.V., PUGACHEVA E.V. The historical aspect of the use of polygraph devices in the Ministry of Internal Affairs of Russia	272
MOLOSTOVA E.V. Professiographical examination of specialists on the musical pedagogy.....	275
REAN A.A. Influence of family and social attitudes on anti-social behavior of minors	281

SAMOILOV V.D. Education as type of state security of Russia	289
IVANOVA A.V. To the question of relevance psychologi-pedagogical preparation of graduates in the educational organizations of the Ministry of Internal Affairs of Russia.....	293
KINYAKIN V.N., ZADOKHINA N.V. Informational model and its components.....	295

ALEKSIY P.V. Review of the textbook A.P. Kuznetsova, R.P. Kozlova «The arbitration process».....	299
---	-----



УДК 340.12, 342.7

ББК 67.2, 67.300

ЗАРОЖДЕНИЕ ИНСТИТУТА ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В РОССИИ И ЕГО ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

МАРИНА ЕВГЕНЬЕВНА ВОЛОЧКОВА,*кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры управления трудом и персоналом,**доцент кафедры инженерной педагогики РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина**E-mail: miv67@mail.ru***ЕВГЕНИЙ АНДРЕЕВИЧ МЕДВЕДЕВ,***кандидат экономических наук,**доцент кафедры теории и истории государства РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина**Научные специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве;**12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право**Научный руководитель: Н.В. Михайлова, доктор юридических наук, профессор кафедры истории государства и права**Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**Научный консультант: С.Э. Мерзляков, кандидат юридических наук,**профессор кафедры теории и истории государства РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, Заслуженный юрист России**Рецензент: С.Н. Рожнов, доктор юридических наук, профессор,**заведующий кафедрой теории и истории государства и права РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Для конституционно-правового регулирования ограничения прав и свобод человека и гражданина характерно отсутствие единообразия в понимании самого термина «ограничение прав и свобод»; ярким примером того является коллизия положений, определенная в ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 Конституции РФ, выявляемая при системном толковании названных норм. Особую сложность даже для законодателя представляет само толкование этих конституционно-правовых положений. Судьи Конституционного Суда, анализируя нормы Конституции РФ, содержащие термин ограничение прав, вынуждены характеризовать его неоднозначность как богатство содержания обозначаемых им понятий, что, безусловно, следует считать дефектом юридической техники, создающим серьезные проблемы для его толкования. В новых условиях развития современного общества, механизм ограничения фундаментальных прав и свобод, относимых к первому поколению, зависит уже не только от государства, но и от активной гражданской позиции общества, что весьма актуально в период кризисных ситуаций, особенно в условиях введения чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: конституционный статус прав и свобод граждан, ограничение прав и свобод граждан в период чрезвычайного положения, статус граждан, национальная безопасность.

Annotation. Constitutional and legal regulation of restrictions on rights and freedoms of man and citizen is characterized by the lack of uniformity in the understanding of the term «restriction of rights and freedom». A prime example is the conflict of the provisions defined in Part 3 of Art. 55 and Part 1 of Art. 56 of the Constitution of the Russian Federation detected by the system interpretation of these rules. In this connection, a special challenge even for the legislator is the interpretation of the constitutional and legal provisions. Judges of the Constitutional Court analyzing the provisions of the RF Constitution containing the term «restriction of rights» are forced to characterize its ambiguity as abundance of designated concepts that should certainly be considered as a defect of the legal technique, creating serious problems for interpretation. Under the new conditions of modern society, a mechanism to restrict fundamental rights and freedoms attributable to the first generation depends not only on the state but also on active civil position of



the people, which is very important during crisis situations, particularly in administration due to emergencies. These problems are studied by the authors in this work.

Keywords: constitutional status of human rights and freedoms, rights and freedoms of citizens in times of emergency, status of citizens, national security.

В условиях глобализации современного мира права человека играют особую роль. Все процессы, как мирового, так и национального развития, политические, экономические, и социально-культурные отношения ориентированы на развитие института прав человека как фундаментальной ценности.

Права человека — ценностный ориентир, позволяющий применять «человеческое измерение не только к государству и праву, но и к гражданскому обществу, поскольку показателем развития последнего является уровень зрелости института прав человека, а также объем этих прав и эффективность их применения. Поглощение гражданского общества государством, т.е. огосударствление всех сфер жизни, включая политическую, происходит там, где права человека либо отсутствуют, либо носят декларативный характер»¹.

Понятие «права человека» появилось в период революций XVII—XVIII вв. Оно охарактеризовало правовой статус человека по отношению к государству, его возможности и притязания в экономической, социальной, политической и других сферах.

Как справедливо утверждает А.В. Зиновьев, основные права человека закрепляются конституцией и защищаются государством, устанавливая наиболее важные и существенные отношения между личностью и государством, определяют ядро статуса личности. При этом важнейшую роль справедливо отвести не только к личным, но и к политическим правам и свободам человека и гражданина. Тем не менее, следует отметить, что существующие права и свободы человека и гражданина в условиях глобализации не могут рассматриваться обособленно друг от друга. Более того, они должны исследоваться в комплексе в процессе их совместного функционирования. Рассматриваемые в рамках настоящего исследования права и свободы, по сути, представляют собой некий критерий зрелости и совершенства отдельно взятого общества. Столь значимая роль данной группы прав и свобод в процессе государственного строительства призна-

валась еще М.М. Сперанским в его проекте «Введения к уложению государственных законов», где он высказывал мысль о необходимости утверждения гражданских прав и свобод, гарантировать которые должны права политические, закрепленные законодательно. Этот видный политический деятель задавался вопросом о том, должна ли гражданская свобода предоставляться «всем вообще подданным без ограничения».

В современном мире в международно-правовых документах допустимость ограничения прав и свобод впервые была провозглашена во Всеобщей декларации прав человека, а реализована в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако, в международно-правовых документах само понятие «ограничения права» не раскрывается. В целом, следует отметить, что для тех международно-правовых источников, которые в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, являются составной частью ее правовой системы, характерно многообразие терминов, обозначающих ограничения прав и свобод человека. В ст. 4 Пакта о гражданских и политических правах справедливо применен термин «отступление государств от своих обязательств»; в ст. 27 Американской конвенции о правах человека — «приостановление гарантий», а в ст. 9—11, 15, 18 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод используются как синонимы два термина: «ограничения» и «отступление от своих обязательств»². Такое многообразие терминов, применяемых законодателем для обозначения исследуемого авторами настоящей работы правового института, характерно и для российского Основного закона.

В тексте Конституции РФ термин «ограничение права» использован в положениях ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79, 133. В то же время, в тексте ст. 13, 20, 24, 29, 31, в которых фактически идет речь об ограничениях, сам этот термин не употребляется. Анализ указанных норм законодательства, а также правовых позиций Конституционного Суда РФ по-



звонит сделать вывод, что в них фактически идет речь о тех или иных формах ограничения прав и свобод человека и гражданина как внешнем проявлении его содержания или конкретном способе реализации. Как справедливо отмечает Лапаева В.В., судьи Конституционного Суда, анализируя нормы Конституции РФ, содержащие термин «ограничение прав», вынуждены характеризовать его неоднозначность и как богатство содержания обозначаемых им понятий, что, безусловно, следует считать дефектом юридической техники, создающим серьезные проблемы для его толкования³. Права, не подлежащие ограничению, т.е. абсолютные права, также не оставлены без внимания Конституцией РФ. Согласно ч. 3 ст. 56, ст. 20, ч. 1 ст. 21, 23, 24, 28, ч. 1 ст. 34, ст. 40, ст. 46—54 Конституции РФ, названные в них права не подлежат не только отчуждению, но и ограничению. Как утверждает Б.С. Эбзеев, эти права обеспечивают участие гражданина в отправлении государственной власти. При этом они различаются по способу привлечения граждан к ее осуществлению: во-первых, имеют своим назначением непосредственное участие граждан в управлении государственными и общественными делами; во-вторых, способствуют развитию и политической активности и самодеятельности граждан и обеспечивают удовлетворение политических интересов граждан; в-третьих, гарантируют гражданам доступ к государственным должностям без каких-либо ограничений, за исключением специальных требований, установленных законом⁴. Несмотря на положения ст. 17 Конституции РФ о неотчуждаемости основных прав и свобод, включая политические, обладание политическими правами и свободами должно осуществляться в конституционных пределах. Как отмечает В.М. Баранов, реальное ограничение свободы и независимости личности выступает критерием конституционности, свидетельством возвышения истинного права над всегда совершенными законами⁵. Права и свободы человека могут быть ограничены государством в строго установленных случаях на основе Конституции и закона. Так, в соответствии с ФКЗ РФ «О чрезвычайном положении» ограничения политических прав и свобод временного характера возможны при введении чрезвычайного положения⁶. Особого внимания в условиях недостаточно прочного укре-

пления в общественном сознании принципов идеологического и политического многообразия, легальной конкуренции политических партий, свободного участия кандидатов в избирательных кампаниях важное общественно-политическое значение имеет право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления⁷. Также важен принцип всеобщности активного избирательного права и пассивного избирательного права, где активное избирательное право — это право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а пассивное — быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления ограничивается нормами Конституции⁸. Конституционно-правовые ограничения избирательных прав содержатся в ряде законодательных актов РФ⁹. Некоторые виды ограничений (ценз оседлости), связаны с соблюдением требования продолжительности проживания на территории РФ, а также федеральными законами для обладания пассивным избирательным правом установлено ограничение во времени проживания на территории РФ для кандидата на¹⁰ пост Президента. Кандидат должен проживать на территории России не менее 10 лет (п. 2 ст. 3), это обусловлено необходимостью для будущего главы государства знать и понимать специфику условий жизни в стране. Положения п. 4 ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» накладывают ограничения на реализацию активного избирательного права, заключающегося в определении места жительства.

Активное избирательное право не ограничивается для граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа. Например, гражданин Российской Федерации, проживающий за пределами ее территории, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, а также обладает в полном объеме правом на участие в референдуме Российской Федерации. Дипломатические представительства, консульские учреждения России обязаны оказывать содействие гражданину РФ в реализации установленных законами избирательных прав при проведении выборов



в федеральные органы государственной власти и права на участие в референдуме Российской Федерации. Согласно п. 5. ст. 4 того же нормативно-правового акта закрепляет ограничения пассивного избирательного права, также связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории России, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина на данной территории, устанавливаются только Конституцией РФ. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в п. 5 ст. 17 установил ограничение права военнослужащим, проходящим военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования. Фактически данное ограничение избирательных прав военнослужащих в целях защиты прав и законных интересов населения муниципальных образований самостоятельно решать вопросы местного значения соответствует одному из ведущих принципов Конституции РФ, предусмотренному в ч. 3 ст. 55, т.е. защите прав и законных интересов других лиц. Однако, значительная часть «военнослужащих-срочников» на практике далеко не всегда может реализовать свое право на участие в муниципальных выборах, местных референдумах, что можно было бы скорректировать, предусмотрев возможность, например, голосования посредством ресурсов Internet с использованием электронной подписи. Не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, а также при наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности. В течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в органах государственной власти, органах местного самоуправления. Названное ограничение определяет правовые основания ограничения в обладании политическими правами. Недееспособность граждан, установленная судом, связана со стойким психическим заболеванием, что исключает возможность реализации политических прав. Граждане,

содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда¹¹, не могут пользоваться политическими правами в силу юридической природы наказания. Физическая изоляция личности от общества предполагает полное отстранение от участия в управлении делами государства. Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта России могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд. Отдельную группу политических прав и свобод, занимающую особое место, представляют свобода мысли и слова, зафиксированные в ч. 1 ст. 29 Конституции РФ. Право придерживаться собственных мыслей, убеждений, иметь собственное мнение — возможность для самовыражения каждой свободной личности в демократическом государстве, но, тем не менее, недопустимо и злоупотребление свободой слова, нарушающей право других граждан на достоинство личности, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. К числу недопустимых в соответствии с ч. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах отнесены злоупотребления свободой мысли и слова. За нарушение конституционных ограничений — запретов на свободу слова и мысли — предусмотрена установленная законом ответственность. Например, ст. 136 Уголовного кодекса РФ¹² устанавливает уголовную ответственность за нарушение равенства прав и свобод гражданина в зависимости от пола, расы, национальности, языка. В преамбуле Закона РФ от 25 октября 1991 г. «О языках народов РФ»¹³ указано на недопустимость пропаганды вражды и пренебрежения к любому языку, создания противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков. Такие нарушения со стороны юридических и физических лиц, как установлено ст. 28 того же закона, влекут за собой ответственность и обжалуются в установленном порядке в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ. Следует отметить, что процесс ограничения исследуемого права предусматривает двусторонне ограничение их в обществе. В зави-



симости от времени их появления в юридической науке среди прав и свобод человека и гражданина выделяют первое, второе и третье поколения прав и свобод. К первому поколению, возникшему и сформировавшемуся в период второй половины XVIII в. — первой половины XIX в., относятся большинство личных или гражданских (право на свободу и личную неприкосновенность), политических (право избирать и быть избранным, право на доступ к государственной службе), а также некоторые имущественные (право собственности) и правозащитные или правоохранительные (право не свидетельствовать против самого себя и близких родственников, право на судебную защиту)¹⁴. Второе поколение прав, свобод и обязанностей сформировалось в период со второй половины XIX в. по первую половину XX в. и, помимо расширения состава ранее существовавших групп, привело к закреплению в конституциях и отраслевом законодательстве экономических и социальных прав, свобод и обязанностей (право на труд, право на отдых, право на социальное обеспечение, право на образование).

К третьему поколению прав, свобод и обязанностей, формирующемуся параллельно с процессом создания системы международных стандартов в области правового положения личности и дальнейшего развития уже существующих категорий прав, свобод и обязанностей, начиная со второй половины XX в. относят культурные, национально-культурные и национальные права и свободы, а также экологические, обязанность беречь и охранять природу и природные богатства, а с некоторых пор и права в сфере информации. Очевидно, что каждый этап развития общественных процессов выдвигает свое поколение прав человека, призванных преодолеть неустойчивость ситуации и стабилизировать развитие. Так, появление первого поколения прав и свобод человека и гражданина, рассмотрение которых играет важнейшую роль при решении поставленных перед авторами настоящей работы задач, связано с необходимостью выработки средств «защиты» от государства, что совпало с подведением итогов ряда буржуазных революций. Возникновение второго поколения прав, в отличие от первого поколения прав и свобод личности, носят названия позитивных прав и свобод человека и гражданина.

Основной целью второго поколения прав является обеспечение возможности функционирования социального государства с устойчивым развитием общества в целом. Появление третьего поколения прав — это свидетельство осознания как человечеством в целом, так и отдельными общностями солидарных интересов, пренебрежение которыми может прервать нормальное развитие человечества, народа, социальной группы¹⁵.

Исходя из субъекта реализации прав, свобод и обязанностей личности среди них выделяют индивидуальные и коллективные права, свободы и обязанности, а также права народов. Однако, в современной конституционно-правовой теории выделяется такая категория прав и свобод человека и гражданина, как коллективные права. Разделение прав человека на индивидуальные и коллективные в научных целях было предложено дореволюционным русским государствоведом М.И. Свешниковым¹⁶.

Режим чрезвычайного положения — мера исключительная, крайняя и временная. Крайность режима чрезвычайного положения проявляется в невозможности предотвратить эти обстоятельства. Институт чрезвычайного положения имеет свою историю. Изначально он проявил себя как форма борьбы с политической оппозицией, использовался для подавления политической активности народа. Развитие норм права о чрезвычайном положении происходило в дореволюционной России под влиянием постоянно возникавших социально-политических конфликтов. Так, по объективным причинам, с конца XIX в. в России стали активно происходить революционные выступления рабочих, социал-демократов. Царскому правительству, чтобы удержаться у власти, необходимо было срочно предпринять политические, экономические и полицейские меры для предотвращения революционного развития в стране. С этой целью предусматривалось принятие нескольких важных законопроектов, регулирующих пределы воздействия на общество силовых мер. В 1880 г. межведомственной комиссией, под председательством Товарища Министра внутренних дел С.С. Макарова был представлен Проект «Исключительного Положения», по которому «во время войны или непосредственно предъ началомъ военныхъ действий, а также въ случае



внутренних волнений, когда для обеспечения государственного порядка или общественной безопасности обычные полномочия органов управления оказываются недостаточными, в местностях, входящих в район военных действий или имеющих для военных интересов особо важное значение, или же охваченных внутренними волнениями, может быть введено в действие исключительное положение. Исключительное положение, когда оно вводится по случаю войны, в местностях, входящих в район военных действий, или имеющих для военных интересов особо важное значение, именуется положением военным¹⁷.

По данному законопроекту с введением в действие исключительного положения высшая власть по охране на местах государственного порядка и общественной безопасности возлагалась на Главноначальствующего, права и обязанности которого при объявлении этого положения во время войны или на случай военных действий переходят к Главнокомандующему или Командующему армией или же к назначенному ими лицу, а в остальных случаях — к лицу, назначенному для этого высочайшей волей Императора России. В случае объявления местности на исключительном положении не во время войны и не по поводу военных действий Министеру внутренних дел, Военному министру и Наместнику Его Императорского Величества на Кавказе предоставлялось право давать Главноначальствующим территориями, «руководящая указания по предметам, относящимся к охранению государственного порядка и общественной безопасности».

В связи с убийством императора Александра II 14 августа 1881 г. было принято «Положение о мерах к охранению государственного порядка общественного спокойствия», предусматривавшее возможность объявления «исключительного положения» в формах «усиленной» или «чрезвычайной» охраны. Территориально применение мер «исключительного положения» в формах «усиленной», или «чрезвычайной», охраны в царской России охватывала целые губернии и регионы (Польша, Кавказ). В 1901 г. режим исключительного положения распространялся более чем на треть населения России. С конца XIX в. режим военного положения вводился в двух случаях: 1) исключительно в интересах обороны государ-

ства (при объявлении войны или угрозе агрессии со стороны иностранных государств); 2) в интересах общественной безопасности (в случае массовых выступлений населения против существовавшего государственного строя, восстания и других массовых беспорядков)¹⁸.

В 1901 г. был принят новый правовой акт — «Положение об управлении крепостями», который устанавливал обязанности и права коменданта крепости по отношению к гражданским властям и местному населению не только в военное, но и в мирное время. Так, гражданские власти в условиях режима крепости обязаны были оказывать коменданту содействие в вопросах: а) доставления сведений о благонадежности населения и о средствах края в пределах крепостного района, с соблюдением секретности; б) полицейские чины местностей, входящих в крепостной район, подчиняются непосредственно коменданту и обязаны исполнять все его законные требования по вопросам службы, общего благоустройства; в случае пожара или других бедствий, грозящих крепости, чины полиции безусловно должны были исполнять все распоряжения коменданта, направленные на прекращение этих бедствий; в) обязаны были доставлять коменданту крепости сведения: 1) о всех проводимых в этом районе полицейских мерах; 2) о происшествиях, относящихся к подведомственности коменданта крепости, и о поведении воинских чинов; 3) о прибывающих на временное и постоянное жительство, а также убывающих и проезжающих через крепостной район всех воинских чинах и иностранцах; 4) о духе и настроении жителей. В период с 1905 по 1907 г. царское правительство объявляло на положении усиленной или чрезвычайной охраны более 40 губерний. При этом воинские части Русской Армии использовались при введении положения усиленной или чрезвычайной охраны в 60 губерниях и областях, а в 25 губерниях и областях воинские части использовались для поддержания безопасности с введением военного положения. Чрезвычайные меры Советской власти применялись с самого начала Гражданской войны и, в основном, соотносились к военному положению. После образования СССР, общесоюзным положением от 3 апреля 1925 г. «О чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» закреплялись две формы применения чрез-



вычайных мер: «исключительное положение» и «военное положение»¹⁹.

Последняя Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г. предусматривали только одну форму особого правового режима — «военное положение». Однако, реально в период с 1988 г. по 1992 г. чрезвычайное положение вводилось на территории СССР и СНГ союзными и республиканскими органами власти и управления более 25 раз. Это было закреплено Постановлением Верховного Совета СССР от 3 апреля 1990 г. № 1408-1 «О введении в действие Закона СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения». Через год был принят, действовавший в Российской Федерации до 2001 г. Закон РСФСР от 17 мая 1991 г. № 1253-1 «О чрезвычайном положении». И 30 мая 2001 г. был принят Федеральный конституционный закон от № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», который устранил существенные правовые противоречия. Таким образом, чрезвычайные условия представляют собой специфическую ситуацию при определении которой исходными являются категории: чрезвычайных обстоятельств, затрагивающих жизнедеятельность целого региона, порождающих чрезвычайные условия и влекущих введение чрезвычайного положения; чрезвычайных условий как следствия этих обстоятельств и причины введения чрезвычайного положения. Федеральный конституционный закон определяет чрезвычайное положение как особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений. Чрезвычайное положение может вводиться как на территории всей страны, так и в отдельных ее районах. На практике при введении чрезвычайного положения необходимо исходить из совокупности обстоятельств, которые могут послужить основанием для его введения, целесообразности введения чрезвычайного положения на той или иной территории государства и невозможности реального обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации без введения чрезвычайного положения. В России режим чрезвычайного положения вводился неоднократно в ноябре 1991 г. в Чечено-Ингушской Республике, в 1992—1995 гг. в

Северной Осетии и Ингушетии, а также в октябре 1993 г. в городе Москве. Основанием для введения чрезвычайного положения явились: в первых двух случаях — массовые вооруженные конфликты на почве межнациональной розни, а в третьем случае — попытка государственного переворота и, как следствие, массовые беспорядки, т.е. ситуации, реально требовавшие применения режима особого государственного управления. В соответствии со ст. 88 Конституции РФ правом вводить чрезвычайное положение на территории РФ или в отдельных ее местностях пользуется Президент РФ. Чрезвычайное положение вводится указом Президента РФ. О введении чрезвычайного положения Президент РФ обязан незамедлительно сообщить Совету Федерации и Государственной Думе. Согласно п. «в» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относится вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения. Обстоятельства введения чрезвычайного положения можно определить как такие обстоятельства, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. В российской истории чрезвычайное положение на законных основаниях вводилось лишь по причинам социально-политического и криминального характера. Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» дается понятие чрезвычайной ситуации как обстановки на определенной территории, сложившейся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Необходимо отличать понятие чрезвычайного положения от понятия чрезвычайной ситуации. Эти отличия состоят в следующем.

Чрезвычайная ситуация складывается в результате объективных причин и ее наличие или отсутствие не зависит от принятия правового решения



органом государственной власти или местного самоуправления о наличии чрезвычайной ситуации. При вынесении решения органом власти об установлении факта существования чрезвычайной ситуации и принятии мер по обеспечению безопасности населения (например, эвакуации) наиболее правильной представляется формулировка «введение режима чрезвычайной ситуации», а не «установление факта наличия чрезвычайной ситуации»²⁰ того или иного вида и принятие в связи с этим соответствующих мер по спасению людей и имущества. Ст. 37, 38 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» предусматривают обязательное уведомление и информирование Организации Объединенных Наций, Совета Европы, сопредельных государств и о введении чрезвычайного положения, и о прекращении периода его действия. При наличии чрезвычайной ситуации и отсутствии при этом режима чрезвычайного положения такого уведомления не требуется.

Наличие чрезвычайной ситуации может являться причиной для введения чрезвычайного положения. Чрезвычайная ситуация — это причина, а чрезвычайное положение — это следствие. До настоящего времени в России часто возникали чрезвычайные ситуации, примеры которых будут приведены ниже, однако ни разу это не повлекло введение чрезвычайного положения. Предупреждение чрезвычайных ситуаций определяется приведенным Законом как комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в п. в» ч. 1 ст. 8 так же, как и исследуемый Закон, предусматривает полномочие Президента РФ на введение при чрезвычайных ситуациях в соответствии со ст. 56 и 88 Конституции РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренном комментируемым Федеральным конституционным законом²¹.

Положения исследуемых норм Закона корреспондируются с положениям ст. 88 Конституции РФ, согласно которой «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом,

вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе». Срочность передачи Указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения на утверждение Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обусловлена тем, что Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, должен рассмотреть вопрос об утверждении этого Указа. Данные жесткие рамки по времени передачи Указа Президента РФ и его утверждения Советом Федерации объясняются созданной системой сдержек и противовесов разных ветвей власти, призванной наиболее полно обеспечивать права и свободы граждан, принципы демократии, федеративного устройства России. На практике имели место случаи, когда чрезвычайное положение вводилось указами главы субъекта РФ. Так, Указом Президента Республики Тыва от 23 мая 1996 г. № 576 было введено чрезвычайное положение в целях принятия экстренных мер по предотвращению и ликвидации лесных пожаров, защите от огня населения, населенных пунктов, производственных и хозяйственных объектов. Также постановлением Народного Хурала Республики Калмыкия от 16 марта 1995 г. № 82-1 был утвержден Указ Президента Республики Калмыкия от 14 марта 1995 г. № 43 «О введении чрезвычайного положения на территории Лаганского района Республики Калмыкия». Причиной введения чрезвычайного положения явилось наводнение. Однако, эти случаи следует отнести к стихийным бедствиям, которые не представляют исключительной угрозы и потому не требуют введения чрезвычайного положения и ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации. Кроме того, введение чрезвычайного положения каким-либо иным должностным лицом или органом государственной власти, кроме Президента РФ, противоречит требованиям настоящей статьи, а также ст. 88 Конституции РФ. Введение чрезвычайного положения каким-либо иным должностным лицом или органом государственной власти, кроме Президента РФ, является незаконным и не должно исполняться, так как согласно требованиям ч. 1 ст. 15 Конститу-



ции это запрещено. Опираясь на международные стандарты, ст. 32 Конституции РФ провозглашает право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в самоуправлении. Значение этого конституционного права весьма значительно. И в этой связи интерес представляет исследование, проведенное экспертами Академий государственной службы при Президенте Российской Федерации в области участия граждан в государственном управлении, в результате которого выявлено следующее: только 28% государственных служащих в высокой или средней степени открыты для общественного контроля, а 57% государственных служащих открыты для такого контроля в низкой степени; лишь 27% государственных служащих в высокой или средней степени защищают права и интересы граждан, а 64% — в низкой степени; только 49% государственных служащих доступны в высокой или средней степени для контактов с гражданами, а 43% доступны в низкой степени. Еще более красноречив тот факт, что всего лишь 42% этих экспертов — профессиональных государственных служащих полагают, что участие граждан в государственном управлении является в той или иной степени полезным, в то время как 45% рассматривают его скорее или совершенно бесполезным²². Таким образом, в подавляющем большинстве участие граждан в управлении делами государства сводится к ограниченному информационно-консультативному участию. Несмотря на различие во взглядах на понятие ограничения прав и свобод человека и гражданина, разночтения в понимании структуры исследуемых ограничений, авторами предпринята попытка сформулировать ряд собственных понятий. Авторам представляется, что ограничение политических прав и свобод человека и гражданина следует понимать как реализуемое в соответствии с международно-правовыми нормами и принципами, системой национального законодательства изъятие из конституционно-правового статуса каждого из прав и/или свобод, составляющих основу взаимоотношений современного правового демократического государства и гражданского общества, объем которого

является основным критерием цивилизованности, зрелости и конституционности отдельно взятого государства.

¹ См.: Лукашева Е.А. Права человека: учебник. М., 2001. С. 2, 36—37.

² В.Н. Вулылин, И.В. Гончаров, В.В. Барбин. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел. (Организационно-правовые аспекты): Курс лекций. М.: Академия управления МВД России, 2007. //www.consultantplus.ru

³ См.: Ланаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления). // Журнал российского права, 2005, № 7. // www.consultantplus.ru

⁴ Эбзеев Б.С. Конституция. Демократия. Права человека. Москва, 1992. С. 146.

⁵ См.: Баранов В.М. К теории ограничения прав человека (вместо введения). // Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 1998: ч. 1. С. 4.

⁶ См.: ФКЗ РФ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ от 4 июня 2001 г. Ст. 2277.

⁷ См.: Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орел, 1999. С. 73; Кабышев В.Т. Выборы в России: конституционные функции, тенденции развития. // Право и власть. 2001. С. 7—14. // Право и власть системы Российской Федерации. 2001. № 1. С. 24—56.

⁸ См.: ФКЗ от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме РФ» // СЗ РФ от 16 октября 1995 г. № 42. Ст. 3921; ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». // РГ. 2002. № 106.

⁹ ФЗ от 24.06.1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ». // СЗ РФ от 25.06.1999 № 26; ФЗ РФ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497 и др.

¹⁰ П. 3 ст. 32, п. 3 ст. 4 Конституции РФ: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // РГ. № 237, 25.12.1993.

¹¹ ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // РГ. 2002. № 106.

¹² Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ от 17 июня 1996 г. № 25. Ст. 2954.

¹³ Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов РФ» // ВВС от 12 декабря 1991 г. № 50. Ст. 1740.

¹⁴ Свейников М.И. Очерк общей теории государственного права. СПб., 1896. С. 147—148, 164.

¹⁵ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 15; Воеводин Л.Д. Указ. соч. С. 172—220.

¹⁶ Свейников М.И. Указ. соч.

¹⁷ Боер В.М., Янгол Н.Г. Российская государственность: от тоталитаризма к правовому государству / СПб ГУАП, 1997. С. 7—8.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Собрание законодательства РФ 2001. № 6. Ст. 1204.

²⁰ Пчелинцев С.В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 24—26.

²¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 2. Там же.

²² Доклад комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации 1998 г. «О соблюдении прав человека и гражданина в РФ в 1998 г.» // <http://www.mshr.ru/dockykom-gr.98.htm>



УДК 340

ББК 67.0

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КАРАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

ВЛАДИМИР МАРКОВИЧ ИСАКОВ,*доктор юридических наук, профессор,**старший научный сотрудник научно-исследовательского и редакционно-издательского отделения**Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**E-mail: ivm45@mail.ru***ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА МЕЛЬНИК,***кандидат юридических наук, доцент,**заместитель начальника кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**Научная специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассматриваются особенности карательной политики России в период с XV в. и до Октябрьской революции 1917 г.; анализируются попытки реформирования тюремной системы, решение задачи трудовой занятости осужденных как кары и отказ от нее в пользу воспитательной функции труда.

Ключевые слова: карательная политика, ссылка, ссыльные, каторжные работы, тюремная система, трудовая занятость осужденных.

Annotation. Considered Russia's penal policy peculiarities over the 15th century to October Revolution, 1917 period, reviewed the attempts to reorganize imprisonment system, to deliver over convicts employment as punishment to educational function of labor.

Keywords: penal policy, exile, exiled, hard penal labor, imprisonment system, convicts employment.

История карательной политики царской России начинается в XV в. с Судебника 1447 г., который стал первым законодательным актом в области борьбы с преступностью. Однако, в нем еще не давалось четкого определения преступному деянию («лихому делу»), что позволяло подводить под наказание любые действия, способные нанести ущерб правящему классу [1]. Он предусматривал смертную и торговую казнь, битье кнутом и другие наказания, но не предусматривал изоляции преступников.

Судебник 1550 г. расширил сферу наказания и ввел тюремное заключение по 20 статьям без указания сроков содержания в сочетании с другими видами наказаний, что вылилось в два самостоятельных направления карательной политики: уголовное и тюремное.

Анализ законодательных актов, изданных до середины XVII в., дает основание сформулировать вывод о преобладающем числе правовых норм, поддерживающих устрашающие цели наказания [1, с. 12].

Соборное уложение 1649 г. расширило сферу применения и установило сроки тюремного заключения, появились нормы уголовного наказания и его исполнения. Соборное уложение вводило тюремное наказание в виде ссылки, которое, как правило, назначалось вместе с телесным наказанием — битьем кнутом, а в ряде случаев — вырыванием ноздрей и урезанием носа [1]. Ссылка сопровождалась принудительными работами, но конкретизации в данном вопросе не обозначалось. Это приводило к массовым нарушениям режима: побегам, воровству, убийствам и другим нарушениям. В результате чего ссыльных начали клеймить (Указ 1698 г.).

В Соборном уложении в качестве места ссылки указывались только прибрежные районы реки Лены. Однако, в последующие годы география таких поселений значительно расширилась. Документы тех лет позволяют определить города и окрестности, в которые направлялись ссыльные: «Кроме Сибири...



Архангельск (по Отписке 1649 г.), Холмогоры (по Выписке из дела о бунте Степана Разина), Устюг (по делу 1682 г.), Чаронда, Пустозерск (по Грамоте 1684 г.), Новгород (по Грамоте 1651 г.), Казань (по Указу 1664 г.), Симбирск (по делу 1682 г.), Самара (по Указу 1689 г.), Уфа (по Грамоте 1678 г.), Астрахань (по Грамотам 1666 и 1677 гг.), Курск (по Указу 1686 г.), Азов (по Указам 1696, 1699 гг.), Пермь (по Грамоте 1684 г.)» и др.

Ссылные использовались для выполнения буквально любых задач — от строительства до освоения новых земель и создания пашенного сельского хозяйства.

С приходом Петра I социально-политическая обстановка в стране резко изменилась, положения Соборного уложения перестали отвечать требованиям карательной политики петровского государства, которая проводилась на основе императорских указов [2]. В преобразованиях большую роль сыграли Артикул воинский 1715 г. и Генеральный регламент 1720 г.: были расширены виды наказаний; введены обязательные принудительные работы для арестованных; учрежден институт смиренных домов; появились места лишения свободы для отступников от веры [3].

В эпоху Петра I, наряду с простой ссылкой, широкое распространение получила ссылка на каторжные работы, которые выполнялись в интересах государства. Об этом свидетельствуют многочисленные документы того периода, в частности, в Указе 1699 г. в отношении определенной категории преступников предусматривалась ссылка в Азов на вечное поселение вместе с женами и детьми с использованием ссылаемых на каторжных работах [4]. В Указе 1704 г. Петр I предписывал: «тех, которые кроме вышеописанных вин, по законам достойны смерти (за убийство, воровство, измену и бунт) бить кнутом и, запятнав новыми пятнами, послать в вечную каторгу» [5].

В 1714—1720 гг. [6] указами Петра I отдельным категориям преступников каторжными работами заменялась смертная казнь. Петр I понимал, что для обустройства государства и выполнения его указов нужны рабочие руки. Осужденные на каторжных работах отбывали срок или находились пожизненно. Согласно Указу 1720 г. первые имели возможность свободного общения с семьями, а женам вторых разрешалось повторно выходить замуж или постригаться в монахини, поскольку их мужья отлучались навечно и как бы умирали для них [1, с. 16]. Сосланные

на вечную каторгу могли рассчитывать на освобождение только в случае помилования (в 1725 г. Екатерина I издала манифест, в соответствии с которым ссыльные «на многие годы» и «выжившие» там 5 лет подлежали «отпущению на свободу») [1, с. 19].

Для содержания преступников (нарушителей общего государственного порядка) Генеральным регламентом 1720 г. предусматривалось открывать смиренные дома [3, с. 256], однако этому сопутствовали определенные сложности: государство не выделяло средства на развитие мощной производственной базы и ограничивалось созданием небольших производств с небольшими площадями.

Давая оценку карательной и исправительной политике в Российском государстве XVII в., можно сказать, что неоднократно принимавшиеся попытки правительства в какой-то мере ограничить произвол, внести элементы организованности и единообразия в систему исполнения наказаний в виде лишения свободы, как правило, оставались тщетными. Это являлось следствием того, что тюремной системе уделялось крайне мало внимания из-за недооценки ее роли в борьбе с преступностью, а главным образом из-за нежелания нести материальные расходы, связанные с ее созданием и совершенствованием [1, с. 19].

В 1787 г. под руководством императрицы Екатерина II был разработан передовой по тем временам Устав (Положение) о тюрьмах, в котором учитывался зарубежный опыт исполнения наказания в тюрьмах, а также закладывалась норма о раздельном содержании преступников в зависимости от характера преступления. Устав не был принят из-за недостатка финансирования, однако сама постановка вопроса изменила взгляд на тюремное заключение в целом: лишение свободы стало рассматриваться как самостоятельное уголовное наказание, цель которого заключалась в исправлении преступников. В связи с этим, в соответствии с Учреждением для управления губерний Российской империи от 7 ноября 1775 г., в России начали создаваться принудительно-воспитательные заведения [3, с. 167]. Этот закон требовал от губернских приказов общественного призрения взять под контроль деятельность таких принудительно-воспитательных учреждений, как работные и смиренные дома, а также впервые в истории российского законодательства устанавливал прокурорский надзор.



Карательная политика Российского государства начала более тщательно прорабатываться в период правления Павла I и была закреплена в Уставе о ссыльных, который в определенной мере уточнял применение наказания в виде ссылки, разъяснял понятия преступления и наказания, конкретизировал права субъектов (светских, церковных судов и других).

Устав сыграл значительную роль в применении наказания в виде ссылки не только к уголовным преступникам, но и другим лицам, ведущим образ жизни, не отвечающий общепризнанным нормам (указы о ссылке крестьян помещиками в Сибирь «О приеме в Сибирь на поселение от помещиков, дворян, синодальных, архиерейских, монастырских, купеческих и государственных крестьян, с зачетом их за рекрут», «О праве помещиков отдавать неугодных им крестьян в каторжную работу» и т.п.).

Указом «О приеме в Сибирь на поселение от помещиков, дворян, синодальных, архиерейских, монастырских, купеческих и государственных крестьян, с зачетом их за рекрут» усматривалось, что ссыльных во время нахождения в пути и на месте поселения запрещалось притеснять, предписывалось оказывать им помощь с тем, чтобы они не замыслили побегов и вели добропорядочный образ жизни. Таким образом, впервые на законодательном уровне предписывалось гуманное отношение к ссыльным. Однако, в документе также говорилось, что, если ссыльный совершит побег или «прочие какие дерзости учинит», с ним надлежало поступать как с преступником без всякой пощады. В соответствии с данным Указом ссыльные высылались навечно и зачитывались в счет рекрутских наборов» [1, с. 21].

Ссылка в этот период практически стала основным видом наказания и распространилась настолько, что у государства (местных властей) не хватало средств и возможностей по исполнению. Поэтому в 1775 г. губернаторам было предписано организовывать рабочие (смирительные) дома для негосударственных преступников, т.е. на преступников и нарушителей, не посягающих на государственные устои. Лиц, содержащихся в этих домах по приговору суда (по требованию родителей, родственников, помещиков и хозяев) временно или постоянно, предполагалось использовать для различных работ. Как показала дальнейшая практика, данные учреждения оправдали свое назначение.

Для обустройства дальних окраин империи требовалась дополнительная рабочая сила. Поэтому царским правительством был издан Указ 1797 г., в соответствии с которым все лица, совершившие преступления, подразделялись на конкретные категории и активно использовались для достижения политико-экономических целей. Так, осужденные, которым смертная казнь была заменена наказанием кнутом и отправлением на каторжные работы, ссылались для работ в Нерчинск, осужденные к вечной ссылке направлялись на работы на Иркутскую суконную фабрику, а осужденные к заключению в смирительные или рабочие дома на определенный срок или пожизненно подлежали направлению на строительство крепостей [7].

Но даже с помощью таких мероприятий государству не удалось в полной мере решить проблему освоения окраинных земель и обустроить границы империи.

В 1845 г. был принят новый юридический акт — Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, в котором принудительный труд впервые рассматривался как средство исправления и подтверждалось, что каторжный труд должен использоваться преимущественно в рудниках [8].

В связи с крестьянскими волнениями и выступлениями, произошедшими в 1861 г. после отмены крепостного права, государством предусматривались такие виды наказаний, как смертная казнь; ссылка на поселение в Сибирь с лишением всех прав состояния; ссылка в Сибирь без лишения всех прав состояния; заключение в крепость; высылка за границу; ссылка на каторгу без срока; ссылка на каторгу на срок от 4 до 15 лет; ссылка на поселение на Кавказ и т.д. Эти санкции применялись в отношении уголовных и политических преступников [1, с. 25]. Однако, существующих средств проведения карательной политики государства уже не было достаточно для достижения поставленных задач; требовались конструктивные изменения положений Устава о ссыльных. Несмотря на многочисленные поправки в Устав, в том числе и после введения Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, его основные концептуальные положения действовали до революции 1917 г. и неоднократно использовались в советское время.

Переход от сельскохозяйственного уклада к капиталистической модели развития и сопутству-



ющий этому рост преступности потребовали пересмотра задач и направлений в уголовной и исправительной политике, единообразия в подходах к строительству уголовно-исправительных учреждений и применению методов и форм наказания, усиления контроля со стороны государства через органы прокуратуры. В сложившихся условиях царское правительство усмотрело необходимость в разделении уголовных преступников на политических и обычных уголовников. «Политические преступники, — говорилось в циркуляре департамента полиции от 15 августа 1878 г., — составляют совершенно особую категорию, а поэтому и должны быть содержимы отдельно от прочих заключенных».

Новые реалии потребовали от правительства проведения реформы тюремной системы. Старая система уже не могла более справляться с растущим количеством преступлений, связанных не только с отменой крепостного права, но и с принятием Закона 1863 г. об отмене некоторых видов телесных наказаний [9], а также с возросшей революционной активностью и увеличением числа политзаключенных (указы 1878, 1879, 1881 гг.). Реформа вносила элемент организованности в процессы привлечения к труду заключенных, обязательность труда для определенных категорий и его оплату.

Можно сделать вывод, что тюремная реформа в России второй половины XIX в., опирающаяся на прогрессивные зарубежные практики, ориентировалась на далеко не лучшее западное изобретение — одиночное заключение и сделала его преобладающим в системе уголовного наказания. Отсутствие постановки в этот период исправительных целей, ограничение задач заключения под стражей простым содержанием под замком воплотилось в постройке типичных «тюремных» зданий, окруженных высокими стенами, с камерами для одиночного заключения, железными дверями и решетками на окнах [1, с. 27]. В то же время, в обновленном в 1890 г. Уставе о содержащихся под стражей появились положения, не только касающиеся наказания, но и исправления, перевоспитания заключенных. Основными средствами исправительного воздействия были признаны режим, труд и духовно-просветительные мероприятия.

В реализации исправительных целей новой уголовной политики основное внимание отводи-

лось арестным домам, которые должны были, используя труд, воздействовать на арестованных и содержащихся под стражей (перевоспитывать их). Инструкция попечителям и смотрителям арестных домов предусматривала привлечение арестованных к работам внутри арестных домов (в том числе и в камерах) и за их пределами (при определенных условиях). Труд заключенных использовался для внутренних нужд, для работ в отдаленных местностях и, конечно же, на каторге. Это было выгодно государству, поскольку затраты на содержание заключенных снижались, а экономическая выгода от разработки полезных ископаемых, продажи продуктов и изделий ремесел росла. Следует отметить, что труд в арестных домах был не очень тяжелым, в то время как работы на каторге были изнурительными, часто приводили к травмам и увечьям, гибели заключенных, а права заключенных и нормы регулирования труда игнорировались администрацией каторги. За свой труд заключенные получали в несколько раз меньше вольнонаемных и даже этого заработка могли лишиться за любую провинность.

Анализ законодательства тех лет позволяет определить категории осужденных, подлежащих обязательному использованию в трудовых процессах: 1) осужденные к ссылке на каторжные работы; 2) присужденные к ссылке на поселение и выдворение; 3) приговоренные к направлению в исправительные арестантские отделения; 4) присужденные к ссылке на житье, равно высылаемые по приговорам в Сибирь; 5) присужденные к заключению в тюрьме за кражу, мошенничество, присвоение или растрату чужого имущества, а также за прошение милостыни и др. [1, с. 30].

В конце XIX в. сложилась обстановка, в которой в целях исправления и перевоспитания заключенных требовалось их всестороннее привлечение к труду, в то же время не устанавливалось, каким образом и какие категории осужденных должны использоваться для тех или иных работ. Кроме того, допускалось привлечение заключенных к работам по желанию, в связи с чем труд заключенных не был конкурентным по сравнению с работой свободных граждан. Главное тюремное управление понимало это, но не могло ничего изменить из-за дефицита финансовых средств. Некоторые меры все же принимались. Так, Законом от 11 июня 1885 г. каторж-



ные работы заменялись содержанием в каторжных тюрьмах, а нерентабельные или не справившиеся с поставленными задачами рабочие и смирительные дома ликвидировались (закон от 24 апреля 1884 г.).

В 1902 г. в структуре Главного тюремного управления появилось специальное отделение по организации труда осужденных, вводившее в подведомственных тюремных подразделениях новые сложные производства, которые в дальнейшем могли дать специальность осужденным. Осужденные начали привлекаться к государственному строительству, подрядному строительству, арендным и другим работам. Например, строительство Амурской железной дороги (1910—1916 гг.) и других объектов.

О трудности решения проблемы трудовой занятости заключенных свидетельствует и тот факт, что даже в условиях Первой мировой войны из 104 746 человек не были заняты трудом 54 217, а 15 490 из общего числа выполняли работы по хозяйственному обслуживанию мест заключения. Фактически на увеличение трудовой деятельности не повлияли циркуляры от 8 апреля 1916 г. № 34, 28 мая 1916 г. № 40 и др. [9, с. 34], рекомендовавшие активизировать работу в этом направлении в интересах укрепления обороноспособности страны [1, с. 34].

С февраля 1917 г. в связи со сменой государственной власти Временное правительство амнистировало около 10% от общего числа заключенных и определило главной задачей наказания воспитание человека. Была отменена ссылка на поселение, ссылка на поселение после отбытия срока каторжных работ. Устанавливались и другие новшества: участие общества в патронаже над освобожденными от наказания, усиление административного надзора, вовлечение осужденных в труд, усиление средств воспитательного воздействия.

Циркуляр Главного управления местами заключения от 18 июля 1917 г. требовал, чтобы работа давала заключенным «знания, с которыми они по выходе на свободу могут найти себе подходящее занятие».

Главным в этот период (конец XIX — начало XX в.) являлось то, что руководство Главного тюремного управления отказалось от использования труда в качестве кары и сделало ставку на воспитательные процессы, основанные на привлечении к труду. Это позволяло в дальнейшем использовать бывших заключенных в трудовой деятельности государства.

Некоторый опыт этого этапа перехода от монархии к советской власти в дальнейшем был использован при определении целей новой уголовно-исполнительной политики советского государства, трудоустройстве заключенных и их дальнейшей адаптации к свободной жизни после отбытия срока заключения.

Литература

1. *Исаков В.М.* Труд осужденных в исправительных учреждениях Советского государства (1917—1990 гг.). М., ППО «Известия» УД П РФ. С. 11.
2. *Ромашкин П.С.* Основные начала уголовного и военно-уголовного законодательства Петра I. М., 1947. С. 16.
3. Российское законодательство X—XX веков: Т. 5. М. 1985. С. 327—365.
4. *Бербер А.Ф.* Учебник уголовного права: Часть общая и особенная. М.; СПб, 1985. С. 188.
5. *Филипов А.О.* О наказании по законодательству Петра Великого в связи с реформой. М., 1981. С. 188.
6. *Викторинский С.Н.* История смертной казни в России. М., 1912. С. 417.
7. *Филипов А.О.* О наказании по законодательству Петра Великого в связи с реформой. М., 1981. С. 438.
8. *ГАРФ. Ф. 7420. Оп. 2. Д. 361. Л. 3.*
9. *Гарнет М.Н.* История царской тюрьмы: Т. 2. М., 1961. С. 541.

References

1. *Isakov V.M.* the Labor of convicts in correctional institutions of the Soviet state (1917—1990). М., ППО «News» UD P RF. P. 11.
2. *Romashkin P.S.* Basic principles of criminal and military criminal law Peter I. М., 1947. P. 16.
3. Russian legislation X—XX centuries: Vol. 5. М. 1985. P. 327—365.
4. *Berber A.F.* Textbook of criminal law: the General and special Part. М.; St. Petersburg, 1985. P. 188.
5. *Filipov A.O.* On punishment according to the legislation of Peter the Great in the context of reform. М., 1981. P. 188.
6. *Viktorinskiy S.N.* The history of the death penalty in Russia. М., 1912. P. 417.
7. *Filipov A.O.* On punishment according to the legislation of Peter the Great in the context of reform. М., 1981. P. 438.
8. *GARF. F. 7420. Op. 2. D. 361. L. 3.*
9. *Garnet M.N.* The history of the Royal prison: Vol. 2. М., 1961. P. 541.



УДК 340.158
ББК 67.3(2)62

ТРУДОМОБИЛИЗОВАННЫЕ НА СРЕДНЕМ УРАЛЕ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

ГУЛЬНАРА РАКИТОВНА КУДОЯРОВА,

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: guli909@mail.ru

Научный руководитель: А.С. Смыкалин, доктор юридических наук

Рецензент: Т.Ю. Фалькина, кандидат юридических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются вопросы проведения трудов мобилизаций на территории Среднего Урала в период Великой Отечественной войны. Особое внимание уделяется правовому статусу, содержанию и организации труда трудов мобилизованных.

Ключевые слова: трудов мобилизованные, трудоармейцы, Великая Отечественная война, Гулаг, НКВД СССР.

Annotation. Examined the issues of labour-conscripted people of the Middle Urals during the Great Patriotic War. Particular attention is paid to the legal status, the content and organization of labor labour-conscripted people.

Key words: labour-mobilized people, trudoarmeytsy, Great Patriotic war, the Gulag, the NKVD.

Постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 31 августа 1941 г. «О немцах, проживающих на территории Украинской ССР» [1] было положено начало мобилизации немцев в СССР. На основании данного постановления мобилизовались в строительные батальоны и передавалась НКВД для использования в восточных областях СССР часть трудоспособного мужского населения в возрасте от 16 до 60 лет немцев, проживающих на территории Ворошиловградской, Днепропетровской, Запорожской, Киевской, Полтавской, Сталинской, Сумской, Харьковской и Черниговской областей.

Вышедшая в сентябре 1941 г. Директива Наркомата Оборона № 351058 положила начало «изъятию» военнотружущих рядового и начальствующего состава немецкой национальности «из частей, академий, военно-учебных заведений и учреждений Красной Армии как на фронте, так и в тылу». Согласно директиве все советские немцы направлялись во внутренние округа и строительные части.

Следует отметить, что вместе с советскими немцами из РККА отзывались также представители некоторых других «неблагонадежных» националь-

ностей: из воинских частей Западного фронта были изъяты западные украинцы и белорусы, а также уроженцы присоединенных к СССР районов Польши — греки, поляки и евреи. Из воинских частей и военных учебных заведений Московского военного округа были отозваны латыши, литовцы и эстонцы, с Ленинградского фронта — финны [1]. В архивных справках они часто фигурировали под категорией «трудо мобилизованные немцы». Например, по проведенному исследованию В.М. Кириллова и Н.В. Матвеева, в Тагиллаге из общего числа контингента трудармейцев в 7 249 чел., немцев по национальности было 6 511 чел. [15]

Постановление ГКО СССР № 1123 сс от 10 января 1942 г. «О порядке использования немцев-переселенцев призывного возраста от 17 до 50 лет» [2, с. 168] продолжает историю трудов мобилизации, предписывая мобилизовать выселенные в Новосибирскую и Омскую области, Красноярский и Алтайский края и Казахскую ССР 120 тыс. человек трудоспособного мужского населения в возрасте от 17 до 50 лет в рабочие колонны на все время войны с передачей их «а) НКВД СССР — на лесозаготов-



ки 45 000 чел., НКВД СССР — на строительство Бакальского и Богословского заводов 35 000 чел.; б) НКПС СССР — на строительство железных дорог Сталинск — Абакан, Сталинск — Барнаул, Акмолинск — Карталы, Акмолинск — Павлодар, Сосьва — Алапаевск, Орск — Кандагач, Магнитогорск — Сара 40 000 чел.» [2, с. 168 169.]

Приказом № 0083 «Об организации отрядов из мобилизованных немцев при лагерях НКВД» предписывалось 80 тыс. мобилизованных передать в распоряжение наркомата, распределив по 8 объектам: «Ивдельлаг — 12 000 чел.; Севураллаг — 12 000 чел.; Усольлаг — 5 000 чел.; Вятлаг — 7 000 чел.; Усть-Вымлаг — 4 000 чел.; Краслаг — 5 000 чел.; Бакаллаг — 30 000 чел.; Богословлаг — 5 000 чел.» [3].

«Положение о порядке содержания, дисциплине и трудовом использовании мобилизованных в рабочие колонны немцев-переселенцев» от 12 января 1942 г. разъясняло организацию, порядок, общие положения проведения трудовомобилизации. Трудомобилизация происходила принудительно: «За неявку на призывные или на сборные пункты для отправки, а также в отношении находящихся в рабочих колоннах мобилизованных немцев, за нарушение дисциплины и отказ от работы, за дезертирство из рабочих колонн — привлекать к уголовной ответственности с рассмотрением дел на Особом Совещании, предупреждая, что к наиболее злостным будет применяться высшая мера наказания» [4, с. 130].

Трудомобилизованные формировались в рабочие колонны и по производственному принципу направлялись на работы в советскую промышленность. Формально они не являлись лишенными свободы, хотя и содержались в огражденных лагерных зонах в бараках, пусть и отдельно от других категорий спецконтингента. Трудомобилизованным запрещались самовольные отлучки с мест их поселения и хранение документов, они были обязаны соблюдать строгий внутренний распорядок.

По архивным данным, трудомобилизованные появились на Среднем Урале уже в 1941 г. Так, первый эшелон немцев из южных районов СССР прибыл в Богословский лагерь НКВД в конце сентября месяца 1941 г. Управлению лагеря было предложено создать прибывшим все существующие строгие

условия содержания. Несмотря на то, что в числе трудомобилизованных оказалось значительное количество ответственных работников коммунистов и несколько человек орденосцев, всех прибывших заключили под стражу, а у коммунистов изъяли документы. После дополнительного разъяснения приказом начальника Богословского лагеря НКВД эта группа прибывших немцев была переведена на условия строительной колонны, а строгие условия содержания сняты. Коммунистам вернули партдокументы и создали при стройколонне первичную парторганизацию [5]. Исходя из донесения начальника Управления Богословского строительства и лагеря НКВД СССР на 23 ноября 1941 г. в Богословлаге и на строительстве Аллюминиевого завода НКВД СССР содержалось 6 000 трудоармейцев из немцев Украины [6].

О некоторых моментах прохождения трудомобилизации в Богословлаге можно судить по заявлению Сталину от трудоармейца Б., мобилизованного в Базострой НКВД в Туринские рудники Карпинского района Свердловской области [7].

20 января 1942 г. он был призван Седельниковым райвоенкоматом Омской области для отправки в действующую часть Красной Армии. Однако, по прибытии на место назначения мобилизованным сообщили, что они призваны не в ряды РККА, а в трудоармию.

Положение с питанием трудоармейцев и заключенных в первом квартале 1942 г., к периоду которого относится письмо трудоармейца, было напряженным. Питание производилось в пределах отпущенных ГУЛАГом НКВД фондов. Жиров не было, мясо, рыба и крупа подменялись горохом [8].

Как пишет трудоармеец, из питания они получали: 3 раза в день по 0,5 л. горохового супа без жиров с закладкой гороха на 1 день не больше 250—300 гр. и хлеб от 500 до 900 гр. по нормам выработки. Во время следования в пути до места стройки (18 дней) трудомобилизованные получали лишь по 500 гр. хлеба и то не каждый день. Такое положение привело к истощению трудоармейцев, поэтому по распоряжению начальника лагеря был объявлен карантинный срок 21 день.

Исправительно-трудовой Кодекс РСФСР 1924 г. предусматривал помещение вновь прибывших заключенных на карантин. Карантин устанавливался



в целях «определения степени трудоспособности и общего состояния здоровья, а также пригодности к тому или другому роду труда и для выяснения необходимости применения особого режима, заключенный подвергается более тщательному медицинскому осмотру» [4, с. 44]. В Исправительно-трудовом кодексе 1933 г. говорится, что порядок содержания лишенных свободы в карантине устанавливается уже «инструкциями Главного управления исправительно-трудовыми учреждениями по согласованию с соответствующими управлениями Народного комиссариата здравоохранения РСФСР». Находящиеся на карантине работали отдельно от остальных заключенных: «И в это время всем без исключения давали 600 гр. хлеба, суп-вода 3 раза в день и заставляли по 10—12 часов работать на земляных работах. Люди от бессилия стали падать на дорогах, но так как от этого повышения температуры тела не может быть, то этих лиц, как отказчиков сажали в карцер и давали там по 400 гр. хлеба, и вот там этих людей окончательно-умышленно умертвляли» [7].

Отношение к трудомобилизованным было зачастую гораздо хуже, чем к заключенным: «Были случаи и очень часто, когда дежурные позволяли трудоармейцев бить и так, что даже от этих ударов люди падали, мат в устах ВОХР — излюбленные слова по обращению к трудоармейцам. И не только ВОХР, даже есть и руководители отдельных объектов стройки. Так, например, излюбленное обращение к немцам начальника сооружения № 4 «фашисты» [7]».

Грубое отношение со стороны дежурных ВОХР и избиение заключенных и трудоармейцев действительно имели место. За избиение заключенных в Богословлаге только в июле и августе 1942 г. было привлечено к уголовной ответственности из состава ВОХР 3 человека, также к уголовной ответственности были привлечены и некоторые руководители отдельных объектов стройки [8].

По свидетельствам архивных данных, мобилизации проводились с нарушением инструкций: установленного отбора на местах и медицинского освидетельствования не производилось, поэтому направлялось много трудомобилизованных больных острозаразными заболеваниями — сифилисом, гонореей, трахомой, паршей и др.; беременных женщин, женщин имеющих детей до 8-летнего возраста,

мобилизованных от грудных детей, жен военнослужащих РККА, имеющих на своем иждивении малолетних детей от 2-х до 5-ти лет.

Например, в спецдонесении Прокурору Свердловской области прокурора Каменск-Уральска [9] говорится, что в ОСМЧ «Азовстольстрой» были мобилизованы 237 узбеков в возрасте от 16 до 30 лет из районов Хорезмской области Узбекистана. В результате произведенного медицинского освидетельствования было выявлено больных, не могущих работать, 61 чел., в том числе беременных 30 чел., причем 2 из них в период проверки успели родить, имеющих детей до 8-летнего возраста — 5 чел., мобилизованных от грудных детей — 2 чел., 6 человек жен военнослужащих РККА, имеющих на своем иждивении малолетних детей от 2-х до 5-ти лет.

Положение с размещением трудомобилизованных часто было очень тяжелым. Например, в спецзаписке прокурора Свердловской области [10], сказано, что 700 узбеков и таджиков, работающих на УАЗе в г. Каменск-Уральский, были поселены в недостроенный склад, не имеющий потолка, пола, освещения, отопления. Другая группа в 300 человек жила в летних палатках, около 200 человек жили в бараках южного поселка, построенных на болоте и систематически затопляемых подпочвенной водой. С началом заморозков начались заболевания рабочих, увеличилось количество прогулов и дезертирства с завода.

Все это являлось последствием невыполнения решения ГОКО от 21 декабря 1942 г. со стороны руководства Управления строительством УАЗа и КТЭЦ. Постановление обязало Управление строительства построить для нужд УАЗа и стройки 17 000 кв. м. жилой площади, из них в 1 квартале 2 000 кв.м. и во 2 квартале 5 000 кв.м. Ввиду такого короткого срока на 23 октября ни одного квадратного метра жилой площади в готовом виде сдано не было, и лишь более или менее подготовлено к сдаче всего 2 400 кв. м.

Как указано в акте проверки рабочих колонн Ивдельлага, где содержались мобилизованные немцы, занятые на основном производстве Полуночного Рудоуправления [11], содержание жилья было найдено неудовлетворительным: «Ремонт жилого фонда произведен некачественный. Запаса дров на зиму не заготовлено. Коммунальные здания (бани,



столовые, хлебобрезки) также в неудовлетворительном состоянии.

Внутри бараки оборудованы плохо. Нары сооружены не из подогнанных и необтесанных досок. Умывальные комнаты и сушилки отсутствуют. Наличие умывальников недостаточное, а последние расположены на открытом воздухе. В бараках отсутствует посуда для питьевой воды (бочки-бачки).

Из имеющихся 21 барака по отряду электрическим светом освещены 11, остальные — примитивными коптилками. Вытяжной вентиляции по баракам нет.

Санитарное состояние бараков неудовлетворительное. В бараках множество клопов, что лишает нормального ночного отдыха мобилизованных.

Отсутствие должной санитарной обработки создало массовую завшивленность среди мобилизованных. Комиссией вши обнаружены также у медперсонала. Вши обнаружены у лучших стахановцев-рекордистов.

Белье и постельные принадлежности стираются без мыла, за исключением 2-ой колонны — стационара.

Кипяченой водой мобилизованные по баракам и на производстве не обеспечены. Вследствие чего вынуждены пить сырую, подчас болотную воду, что благоприятствует развитию кишечных заболеваний» [11].

Из-за отсутствия заботы о материально-бытовых нуждах рабочих со стороны администрации в большинстве своем трудомобилизованные были лишены одежды, обуви и постельных принадлежностей: выходили на работу «босые и оборванные». Невыход на работу из-за разутости на 1-ю половину октября мобилизованных в Ивдельлаге составил 3 241 человек [11]. Среди рабочих были распространены кожные заболевания. Питание их организовывалось исключительно плохо; так, у мобилизованных, работающих на УАЗе в г. Каменск-Уральский, 6 августа 1942 г. «на обед каждого рабочего было израсходовано 5 граммов муки и 20 граммов огурцов. 7 августа на приготовление 300 обедов израсходовано — муки 5 кг. и огурцов 20 кг.» [12]. Мобилизованные СРСа Рудоуправления получали горячую пищу только 2 раза в день: утром и после работы вечером. В течение всего рабочего дня мобилизованные работали на производстве без пищи,

перерыв между приемом утренней пищи и вечерней составлял 14 часов [11].

Значительное количество основных продуктов (мясо, рыба, жиры, сахар), предусмотренные нормами, недодавались: «По 4-ой колонне за 3 квартал сего года недодано на котловое довольствие мобилизованных: мяса-рыбы — 1643 кг., жиров — 458 кг., сахара и кондитерских изделий — 385 кг.

Все это служило причиной совершения побегов со строительства и систематических краж вещей, продуктов питания из квартир, картофеля и овощей с индивидуальных огородов у населения окружающих деревень и с колхозных полей. Например, из 308 эстонцев с площадки КВСП № 293, обслуживающих военное строительство на территории Косуллинского сельсовета Арамилевского района, сбежало с производства 56 человек [12].

Не всегда заработная плата мобилизованным выплачивалась вовремя и без задержек. В некоторых лагерях лицевые счета отсутствовали и вопреки инструкции по режиму деньги мобилизованным выдавались только на руки [11].

Мобилизованные временно освобожденные по болезни, как правило, за дни болезни зарплаты не получали, в связи с чем не могли выкупать продукты (например, питание мобконтенгента в некоторых отрядах производилось за наличный расчет). Заболевшие сразу же, вне зависимости от первой выработки, переводились в 1 котел. В результате больные часть получаемого ими хлеба продавали по спекулятивной цене и на вырученные деньги выкупали продукты. Поэтому некоторые больные мобилизованные, отказываясь от предоставляемого освобождения и находясь в болезненном состоянии продолжали работать на производстве.

К слову, оплата труда мобилизованных в Ивдельлаге была организована по прогрессивно-премиальной системе, применяемой Наркомлесом. Средний заработок мобилизованных немцев составил 120—130 руб. в месяц. Худший заработок — 30 руб. в месяц, лучший — 300—350 руб. в месяц. Удержаний в месяц на 1-го человека за питание и на накладные расходы около 140—150 руб. В результате невыполнения норм работающими немцами лагерь нес серьезные убытки.

В большинстве своем личный состав отрядов мобилизованных немцев к труду относился плохо,



о чем говорила производительность труда: только около 40% всего состава трудомобилизованных выполняли норму на 50% [13].

От работы уклонялись под всевозможными предложениями вплоть до членовредительства, которое носило массовый характер: ложились на костры, на снег, пили соль, рубили пальцы, подкладывали ладони под деревья на подкатке, растирали раны солью и мылом.

Положением «О порядке содержания, дисциплине и трудовом использовании мобилизованных в рабочие колонны немцев-переселенцев» 12 января 1942 г. устанавливался рабочий день не менее 10 часов, выходной — раз в 10 дней. Однако, значительное количество мобилизованных работали без выходных. На горных работах мобилизованные имели отдых в порядке пересмены.

Основными причинами ухудшения физического состояния мобилизованных было то, что вновь прибывшие в лагеря мобилизованные не были подвергнуты комиссованию, поэтому инвалиды и пригодные только к легкому труду использовались на тяжелых физических работах: на лесоповале, лесовывозке, погрузке, на строительстве кругло-лежневых дорог. В результате чего рабочие, имевшие легкий и средний труд, не имеющие процентовки, как это применено к заключенным, не выполняли нормы на основных тяжелых работах, поэтому получали питание по 1-му котлу, в лучшем случае, по 2-му котлу, что приводило к их истощению.

Ухудшению физического состояния трудомобилизованных способствовало и то, что мобилизованные ранее не работали на лесоразработках, не были знакомы с условиями работы в лесу. В связи с этим многие нормы не выполняли по независящим от них причинам, и точно так же получали питание по 1—2 котлу и приходили к истощению.

Демобилизации из трудоармии по состоянию здоровья проходили также преступными способами. Так, одним из примеров может служить факт отправки 14 декабря 1943 г. 711 человек трудомобилизованных к месту постоянного жительства в Туркменскую ССР без медицинского персонала и не обеспеченных в достаточном количестве продуктами питания на время следования в пути. Из-за такой халатности, неорганизованности по дороге на родину 162 человека умерли [14].

По окончании войны трудомобилизованные были определены на спецпоселение по месту работы и с 1945 г. «отделы спецпоселений НКВД стали учитывать их в числе других спецпоселенческих групп» [16, с. 68].

Таким образом, вследствие того что правовой статус трудомобилизованных не был закреплен официальными нормативными актами, а устанавливался, в первую очередь, секретными инструкциями НКВД, данная категория оказалась одной из самых юридически незащищенных. Так, действие всего трудового, гражданского законодательства для них существовало только формально. Трудомобилизованные были лишены свободы передвижения, им запрещалось хранение паспортов и военных билетов, жили они в лагерных зонах в бараках, питались по лагерным нормам, лечились на базе лагерных лазаретов, жили по лагерному распорядку вдали от родины, семей и родных. За малейшую трудовую или дисциплинарную провинность они могли пойти под суд. Положение трудомобилизованных на Среднем Урале усугублялось не только вследствие суровых климатических условий, но и из-за стремительности и масштабности проводимых трудомобилизаций. Предприятиям для подготовки помещений и обеспечения всем необходимым для проживания отводились нереально короткие сроки. Трудомобилизованные напрямую зависели от возможностей и моральных установок руководителей предприятий. Однако, как правило, последние редко проявляли человеколюбие, безжалостно эксплуатируя дешевую рабочую силу.

Литература

1. *Гончаров Г.А.* Трудовая армия на Урале в годы Великой Отечественной войны: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Челябинск, 2006.
2. *История российских немцев в документах.* М., 1993. Ч. 1.
3. Материалы по истории российских немцев. URL: <http://www.rusdeutsch.ru/?hist=1&hmenu01=78&hmenu0=8>.
4. ГУЛАГ: Главное управление лагерей. 1918—1960: сб. документов. М., 2000.
5. Центр документации общественных организаций Свердловской области (далее — ЦДОО-СО). Ф. 4. О. 31. Д. 172. Л. 150.



6. ЦДООСО. Ф. 4. О. 31. Д. 172. Л. 113.
 7. ЦДООСО. Ф. 4. О. 31. Д. 250. Л. 93, 94.
 8. ЦДООСО. Ф. 4. О. 31. Д. 250. Л. 92.
 9. ЦДООСО. Ф. 4. О. 31. Д. 399. Л. 99.
 10. ЦДООСО. Ф. 4. О. 31. Д. 399. Л. 231.
 11. ЦДООСО. Ф. 4. О. 31. Д. 250. Л. 27.
 12. ЦДООСО. Ф. 4. О. 31. Д. 399. Л. 86.
 13. ЦДООСО. Ф. 5248. О. 1. Д. 53. Л. 75.
 14. ЦДООСО. Ф. 4. О. 31. Д. 682. Л. 83.
 15. *Кириллов В.М.* Трудмобилизованные немцы на Урале: состояние и новые аспекты исследования проблемы / В.М. Кириллов, Н.В. Матвеева // Начальный период Великой Отечественной войны и депортация российских немцев: взгляды и оценки через 70 лет: материалы 3-й междунаро. науч. конф.: Саратов, 26—28 августа 2011 г.) М.: «МСНК-пресс», 2011. 920 с.
 16. *Гребенщикова И.В.* Репатриация в СССР (организационные основы и нормативно-правовая база): монография; науч. ред. д-р юрид. наук, проф. А.С. Смыкалин. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2008. 189 с.
- References**
1. *Goncharov G.A.* Labor army in the Urals during the great Patriotic war: author. dis. ... dr hist. sciences. Chelyabinsk, 2006.
 2. The history of Russian Germans in the documents. M., 1993. Part 1.
 3. Materials on the history of Russian Germans. URL: <http://www.rusdeutsch.ru/?hist=1&hmenu01=78&hmenu0=8>.
 4. GULAG: Main administration of camps. 1918-1960: collection of documents. M., 2000.
 5. Center for documentation of public organizations of Sverdlovsk area (further — TSDOOSO). F. 4. O. 31. D. 172. L. 150.
 6. TSDOOSO. F. 4. O. 31. D. 172. L. 113.
 7. TSDOOSO. F. 4. O. D. 31 250. L. 93, 94.
 8. TSDOOSO. F. 4. O. D. 31 250. L. 92.
 9. TSDOOSO. F. 4. O. 31. D. 399. L. 99.
 10. TSDOOSO. F. 4. O. 31. D. 399. L. 231.
 11. TSDOOSO. F. 4. O. 31. D. 250. L. 27.
 12. TSDOOSO. F. 4. O. 31. D. 399. L. 86.
 13. TSDOOSO. F. 5248. O. 1. D. 53. L. 75.
 14. TSDOOSO. F. 4. O. 31. D. 682. L. 83.
 15. *Kirillov V.M.* Trudmobilizovannye Germans in the Urals: status and future aspects of research problems / V.M. Kirillov, N.V. Matveeva // Initial period of the great Patriotic war and the deportation of Russian Germans: the views and assessment after 70 years: proceedings of the 3rd international scientific conf.: Saratov, on August 26—28, 2011) М.: «MSNK-press», 2011. 920 p.
 16. *Grebenshchikova I.V.* Repatriation to the USSR (the institutional foundations and regulatory framework): monograph; scientific. edited by dr. leg. sciences, Professor A.S. Smykalin. Ekaterinburg: Ural juridical Institute of MIA of Russia, 2008. 189 p.



Криминалистика. 2-е изд., перераб. и доп. Учебник.

Учебник рассчитан на углубленное изучение курса криминалистики в объеме, соответствующем требованиям учебных программ для вузов юридического профиля. В нем раскрываются основные вопросы общей теории криминалистики (идентификация, диагностика, прогнозирование, криминалистическое изучение личности), криминалистической техники (фото- и видеозапись, трасология, криминалистическое исследование оружия, боеприпасов, взрывных устройств, документов, веществ и др.) и криминалистической тактики (следственные ситуации, криминалистические версии, тактика следственного осмотра, допроса, обыска и выемки документов, задержания подозреваемого, назначение судебных экспертиз и т.д.).

Для студентов и преподавателей юридических специальностей, а также специалистов-практиков.



УДК 34

ББК 67

ЗАКОННОСТЬ И ЕЕ ГАРАНТИИ В СВЕТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА СУНЦОВА,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Академии Следственного комитета Российской Федерации

E-mail: suntsovanelly@mail.ru

АЛЕНА НИКОЛАЕВНА ВОЛЧАНСКАЯ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Академии Следственного комитета Российской Федерации

E-mail: alyena.87@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. Общественный запрос на кардинальное обновление законодательства, властных структур, новых функций и режима деятельности органов государства заставляет вновь и вновь обращаться к проблеме законности. Следственный комитет России — новый орган, осуществляющий и гарантирующий законность в сфере уголовного судопроизводства. Отправным моментом при анализе всего круга проблем, касающихся обеспечения законности, является положение о ее гарантиях. Хотя все гарантии в функциональном отношении представляют собой систему взаимосвязанных факторов, нацеленных на поддержания режима законности, они, тем не менее, отличаются по своему характеру, механизму действия, регулятивно-охранительному потенциалу и другим параметрам. Поэтому к вопросу гарантии законности в деятельности Следственного комитета требуется дифференцированный подход.

Ключевые слова: законность, гарантии, Следственный комитет Российской Федерации, юридические гарантии, уголовное судопроизводство.

Annotation. Public demand for a radical renewal of the legislation, structures of authority, new features and mode of activity of bodies of state makes again and again to address the issue of legality. The investigative Committee of Russia — new body implementing and ensuring legality in criminal proceedings. The starting point in the analysis of the whole range of issues related to ensuring the rule of law, is the provision on its guarantees. Although all warranties functionally represent the whole system of interrelated factors, aimed at the maintenance of the rule of law, they nevertheless differ in nature, mechanism of action, regulatory and enforcement capacity, and other parameters. Therefore, the issue of guarantees of legality in the activities of the Investigative Committee requires a differentiated approach.

Keywords: legality, guarantees, the investigative Committee of the Russian Federation, legal guarantees, criminal proceeding.

Вопросы законности стали активно разрабатываться отечественной наукой начиная с середины 50-х годов прошлого столетия. Однако, немало вопросов, таких как понятие законности, ее принципы и требования, роль в жизни общества, гарантии и другие, по-прежнему остаются дискуссионными.

Общественный запрос на кардинальное обновление законодательства, властных структур, новых функций и режима деятельности органов государства заставляет вновь и вновь обращаться к проблеме законности.

Как правило, внимание к этой категории также тесно связано с всплеском правонарушаемости.



В условиях роста преступности особую значимость приобретает перестройка деятельности правоохранительных органов.

Важнейшим из направлений перестройки работы является укрепление законности, профессионализма, чувства государственного долга в работе.

Учеными правоведами исследованы различные аспекты законности; на первый взгляд, представляется, что многие проблемы решены. Но как бы ни были глубоки теоретические и практические исследования проблем законности, прогрессивное развитие общества ставит все новые проблемы.

Следственный комитет России — новый орган, осуществляющий и гарантирующий законность в сфере уголовного судопроизводства.

Обеспечение законности в деятельности следственных органов осуществляется в двух сферах — внешней и внутренней.

С одной стороны, профессиональная деятельность по раскрытию и расследованию преступлений, их предупреждению, направлена на осуществление строгого, неуклонного соблюдения, исполнения норм защиты от преступных посягательств. Эта сторона законности связана с эффективностью деятельности следственных органов и является главной целью их функционирования.

Однако, следует выделить и другую сторону, связанную с соблюдением правовых норм работниками следственных органов. Эту сторону законности следует рассматривать, прежде всего, как способ, средство по достижению целей деятельности следственных органов. Именно от этой составляющей зависит конечный результат в борьбе с преступностью.

Нравственное и воспитательное значение законности в их деятельности отражает высокую гуманную и нравственную задачу этих органов.

Так, точное соблюдение требований уголовно-процессуального закона, например, в части определения относимости и допустимости и безупречности процессуальной формы каждого из доказательств обеспечивает всестороннее расследование уголовного дела и реализацию принципа законности расследования. И наоборот, нарушение требований закона, например, низкое качество воспроизводства первоначальных следственных

действия и др., отрицательно влияет на расследование преступлений.

Более конкретно этот вопрос рассматривает В.С. Афанасьев, выделяя три стороны содержания законности: предметной («носители» законности, т.е. то, что должно соответствовать ее требованиям); субъектной (состав субъектов, на которые распространяется обязанность соблюдать правовые предписания и право требовать такого соблюдения от других лиц); нормативной (круг правовых предписаний, обязательных для исполнения). Авторы полагают, что в условиях формирования правового государства будет наблюдаться последовательное расширение предметной стороны законности. Это будет означать, что определенный круг субъектов приобретает свойство соответствия требованиям законности¹.

Следственный комитет реализует важнейшую систему сдержек и противовесов. В связи с чем видится и обоснованность отделения его от прокуратуры и функциональная самодостаточность.

Важнейшим условием обеспечения законности и правопорядка в нашей стране является реализация целей, принципов и норм Конституции Российской Федерации. Конституция — это светская Библия.

Будучи фундаментальной основой правовой системы, Конституция закрепила организацию системы власти, стабилизировала соответствующие социально-экономические и политико-правовые процессы, конституировала федеративное государство и его институты в новом их качестве, стала юридической базой дальнейшего проведения демократических реформ, включая государственно-правовую.

Одно из главнейших предназначений Конституции Российской Федерации состоит в организации системы органов государственной власти, через которые государство осуществляет свои функции. Эта система включает в себя не только структуры, относящиеся к исполнительной, законодательной или судебной власти, но и большое число других институтов особой компетенции, построенных по вертикали и горизонтали, отражающих различную степень соподчиненности. Совокупность этих органов и учреждений составляет государственный механизм, который должен действовать как единая и эффективная система властвования.



Для защиты прав и свобод граждан государство создает определенные институты, деятельность которых представляет собой организационный и право-распорядительный механизм гарантирования прав и свобод.

Реализация конституционного механизма соблюдения и защиты основных прав и свобод является одной из важнейших функций государства.

Совершенствование структур власти представляет собой одну из сложнейших задач, которая приобретает особую актуальность во время происходящих демократических преобразований, в стадии которых сегодня находится наша страна.

Немаловажную роль в механизме реализации замыслов Конституции Российской Федерации также играет Следственный комитет Российской Федерации, осуществляющий свою деятельность на основании Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»².

Оперативное и качественное расследование преступлений, защита прав и законных интересов граждан по-прежнему остаются главными задачами следственных органов. Есть задачи, поставленные Президентом России В.В. Путиным, — среди них криминальное отражение дня сегодняшнего: противодействие коррупции, экстремизму, терроризму, защита прав детей и социально незащищенных групп граждан³.

Уголовное судопроизводство отличается от иных закрепленных в Конституции РФ видов судопроизводства наличием более серьезной репрессивной направленности в деятельности государственных органов при производстве по уголовному делу. Это предопределяет сопряженность такой деятельности с существенным вторжением в область прав и свобод личности, а нередко и с вынужденным ограничением. Исходя из конституционной обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, законодатель установил, что уголовное судопроизводство имеет своим назначением защиту права и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод⁴.

Оперативность следственного процесса — важнейшее средство преодоления противодействия расследованию.

Проведение следственных действий в условиях, затрагивающих частную жизнь человека и гражданина на основании судебного решения, не может существовать без исключений, поэтому таковые предусмотрены законодательством во всех государствах. Фактически это признание за органами предварительного расследования права на вторжение в частную жизнь без судебного решения. Наличие подобных регламентаций — акт выражения особого доверия.

Законность проведения процессуального действия, ограничивающего конституционные права и свободы человека и гражданина, обычно предопределяется фактом возбуждения уголовного дела и наличием у лица, осуществляющего по нему производство, совокупности указанного в законе комплекса полномочий. Органами Следственного комитета Российской Федерации также уделяется значительное внимание данной проблематике.

В условиях построения правового государства (ст. 1 Конституции РФ) обеспечение законности имеет особое значение. Это не удивительно, так как надлежащее осуществление эффективных демократических законов есть залог благоприятной жизнедеятельности общества и его членов, нормального функционирования всего государственного организма, фактор прогресса в социально-экономических преобразованиях. Поэтому формирование результативного механизма гарантирования законности приобретает характер первоочередной задачи.

Отправным моментом при анализе всего круга проблем, касающихся обеспечения законности, является положение о том, что гарантии не являются чем-то внешним и, тем более второстепенным. Напротив, они органично присущи такому правовому явлению, как законность и составляют один из наиболее значимых элементов содержания, обеспечивающих ее реальность и действенность⁵.

Хотя все гарантии в функциональном отношении представляют собой всю систему взаимосвязанных факторов, нацеленных на поддержание режима законности, они, тем не менее, отличаются по своему характеру, механизму действия, регуля-



тивно-охранительному потенциалу и другим параметрам. Поэтому к вопросу гарантии законности в деятельности Следственного комитета требуется дифференцированный подход.

Традиционным является деление гарантий законности на общие и специально-юридические⁶.

Общие гарантии производны от состояния основных сфер жизнедеятельности общества, выражают их общее благоприятное или неблагоприятное воздействие на режим законности. «Одно дело, — отмечал В.В. Борисов, — когда общество лихорадят конфликты и потрясения, когда в галопирующем порядке растет преступность и в угрожающих масштабах — безработица, нищета, бесправие и лишения, когда господствующие слои одержимы необузданной страстью наживы... когда наблюдается упадок нравов и морально-бытовая распущенность... когда громадные массы населения находятся в безысходном положении. И другое дело, когда имеет место обстановка стабильности и уверенности в завтрашнем дне, господствует взаимопонимание, а интересы правящих кругов и народа не расходятся, когда процветают культура и нравственность, а народ имеет стабильное благосостояние»⁷.

Безусловно, гарантии законности в деятельности Следственного комитета — категория комплексная, охватывающая своим содержанием различные средства (меры). При этом речь идет о мерах юридически допустимых, т.е. правомерных по своей сути. Поэтому гарантии законности в деятельности Следственного комитета относятся к гарантиям специально-юридическим, хотя, безусловно, результаты деятельности Следственного комитета оказывают, хоть и опосредовано, огромное влияние на общие гарантии.

Итак, перейдем к рассмотрению конкретных гарантий законности. К *экономическим гарантиям законности* следует относить стабильные и упорядоченные экономические отношения, которые в сочетании со стабильным развитием экономики в государстве создадут благоприятные условия для повышения уровня благосостояния населения, а это, в свою очередь, позитивно скажется на состоянии законности и развитии государства в целом.

Политические гарантии законности связываются с наличием в обществе многопартийной системы,

политического плюрализма, независимости средств массовой информации, свободы слова, митингов и демонстраций и др. К политическим гарантиям также следует отнести стабильность политической системы государства в целом и определенных ее элементов. Построение демократического правового государства и наличие в нем гражданского общества также выступают политическими гарантиями законности в государстве.

Не для кого не секрет что большинство экономических и ряд политических преступлений относятся к подследственности Следственного комитета. И хотя, безусловно, эти гарантии являются специально-юридическими, они все-таки способствуют созданию всех необходимых условий для обеспечения режима законности.

К экономическим гарантиям непосредственно примыкают *социальные*. Социальная сфера, как известно, представляет собой исторически сложившуюся область связей между различными элементами общества как целого (род, племя, народность, нация, семья, класс, социальная группа и т.п.). Соответственно, социальные гарантии выражаются, прежде всего, в создании такой социальной структуры, при которой, во-первых, в максимальной степени учитывались бы многообразные интересы и потребности различных социальных групп (производственных, конфессиональных и пр.) населения и, во-вторых, минимизировались причины и поводы возможных социальных конфликтов.

По-прежнему фактором, влияющим на соблюдение законности в правоприменительной деятельности, остается социально-правовая защищенность сотрудников Следственного комитета.

Самостоятельный вид общих гарантий законности представляют *духовные* (идеологические) гарантии, которые отражают, прежде всего, высокий уровень правовой культуры и правосознания всего населения государства, а также — это основное требование к должностным лицам государства, принимающим правовые решения. Помимо правовой культуры и правосознания, отдельным видом данных гарантий может выступать мораль, глубокое уважение к требованиям права, образованность всего населения, квалифицированность работников государственных органов и т.д. Следовательно, укре-



пление законности в государстве напрямую зависит от уровня правовой культуры и уровня правосознания всего населения⁸.

Не для кого не секрет, что если в обществе существует дефицит культуры, духовности, то научное руководство им заменяется волонтаризмом, при котором режим законности, верховенство прав и свобод личности (ст. 2 Конституции РФ) отходят на второй план.

В числе важных мер общих гарантий законности является формирование у должностных лиц, в том числе у сотрудников Следственного комитета, развитого чувства законности, т.е. сформировавшегося в структуре личности внутреннего побуждения при любых ситуациях поступать в соответствии с законом. Не следует забывать, что соблюдение законности в деятельности Следственного комитета обуславливается тем, что его сотрудники действуют от лица государства. Соответственно, правонарушения, совершаемые ими в связи с выполнением своих функций, не стоят в одном ряду с правонарушениями, совершаемые гражданами. Они имеют, по своей сути, характер чрезвычайный, подрывают авторитет закона и государственной власти.

Таким образом, общие гарантии являются определяющими в том смысле, что составляют необходимые базовые предпосылки и условия (социально-экономические, политические, духовные) для пользования соответствующими правами и лежащими в их основе социальными благами, однако, выполнять свои гарантирующие функции они способны лишь будучи опосредованы и конкретизированы соответствующими специальными гарантиями.

Как уже было сказано, свою позитивную роль в обеспечении законности общие факторы выполняют через механизм действия специальных (юридических) гарантий. «Любые правомочия, — отмечает, в частности, И.В. Ростовщиков, — требуют специальной юридической поддержки. Для этого существуют юридические гарантии, включающие действующие принципы, нормы права, другие правовые явления, а конкретнее говоря, законодательно закрепленные способы (средства, меры)»⁹.

Специальные (юридические) гарантии, в свою очередь, представляют довольно сложную систему

условий и средств, обеспечивающих реализацию и охрану (защиту) законности. Соответственно, в группе указанных гарантий выделяются два основных подвида: *гарантии реализации* и *гарантии охраны (защиты)* законности.

Одной из юридических гарантий реализации законности в деятельности Следственного комитета является совершенствование законодательной базы, приведение ее в соответствие с требованиями современного общества, чтобы закон защищал именно те общественные отношения, которые являются наиболее важными и ценными на сегодняшний день. Согласно ст. 1 ФЗ «О следственном комитете» одной из задач Следственного комитета является разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, а также совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности.

Следует уточнить, что необходимо не только совершенствовать законодательную основу, в том числе устранять имеющиеся в ней противоречия, препятствующие повышению уровня законности в государстве, но также важно совершенствовать механизм ее действия. Приведение нормативной базы в соответствие с требованиями современного общества может повлечь за собой проблему отсутствия правоприменительной практики, когда прежние разработки уже утратили свою актуальность, а новые еще не созданы. В связи с этим на ум приходит старая русская поговорка «Семь раз отмерь, один раз отрежь!».

Следующей юридической гарантией реализации законности в правоприменительной деятельности выступает контроль за ее состоянием, осуществляемый государственными органами в процессе выполнения ими своих функций. Традиционно выделяют следующие виды контроля: президентский контроль; контроль государственных органов исполнительной власти; прокурорский надзор; ведомственный контроль. При этом следует отметить, что все виды контроля имеют немаловажное значение в механизме гарантий законности. Так, одной из задач Следственного комитета является процессуальный контроль деятельности следственных органов и их должностных



лиц, который играет важную роль в механизме гарантий законности в деятельности Следственного комитета.

Помимо контроля, к гарантиям законности можно отнести принцип своевременности, который, в первую очередь, выражается в «разумном сроке» осуществления уголовного судопроизводства, а также вынесения законного, обоснованного, мотивированного правоприменительного акта. Мотивированность в данном случае предполагает письменную констатацию мотивов правового, а равно фактического характера, ибо сотрудник обязан раскрыть личностное понимание правил поведения, установленного волей государства. Это особенно важно, когда на законодательном поле существует множество дискреционных, оценочных элементов, позволяющих следователю эффективно действовать в рамках поливариантности выбора. Также в деятельности следователя следует выделить такие гарантии законности, как: объективное и полное исследование обстоятельств дела; строгое соблюдение норм материального права; принятие решений в пределах компетенции и в установленных законом процессуальных формах. Соблюдение установленных существующими нормами права условий для возбуждения и принятия дела к производству и др.

К гарантиям защиты законности можно отнести — принцип компенсаторности, который выражается в двух основных направлениях. Во-первых, восстановление нарушенного у потерпевшего (или его представителей) права, т.е. возвращение в первоначальное состояние; если реальное восстановление невозможно — возмещение причиненного вреда. Во-вторых, компенсации прав в случае нарушения права на судопроизводство в разумный срок, предусмотренная Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Основными специфическими средствами защиты законности выступают юридическая ответственность должностных лиц, нарушивших законность, и право граждан на обращение в суд с жалобой на неправомерные действия или решения должностных лиц.

Подводя итоги хочется добавить, что на сегодняшний день очевидна тесная функциональная взаимосвязь названных гарантий. Она весьма отчетливо проявляется в том, что различного рода сбои в осуществлении гарантий законности самым негативным образом отражаются на состоянии, например, прав и свобод личности, правопорядка. Следовательно, укрепление режима законности является важной предпосылкой и условием обеспечения других правовых явлений¹⁰. Все это позволяет подчеркнуть, что разработка общетеоретических основ гарантирования законности является одним из компонентов решения более общей задачи — обеспечения правовых и иных условий стабильного функционирования и развития социума и всех его элементов (личности, социальных групп, классов, государства и др.).

¹ *Афанасьев В.С.* Некоторые проблемы теории социалистической законности // В сб.: Органы внутренних дел в механизме формирования правового государства. Уфа: ВШ МВД СССР, 1991. С. 45.

² Теория государства и права. Курс лекций: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по юридическим специальностям / [Е.А. Сунцова и др.] под ред. А.М. Багмета. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. С. 101—104.

³ *Бастрыкин А.И.* Современные дидактические подходы в преподавании цикла теоретико-исторических дисциплин будущим следователям. / Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. сб. науч.-практ. тр. / Следственный комитет Российской Федерации, Акад. Следств. комитета Российской Федерации; под ред. А.И. Бастрыкина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 3.

⁴ Конституционное право: учебник для студентов вузов / А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 116—117.

⁵ *Лукашева Е.А.* Право и права человека в нормативной системе общества // Проблемы общей теории права и государства: учебник. М., 2001. С. 221.; *Волчанская А.Н.* Государственные гарантии защиты прав человека в России (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук / А.Н. Волчанская. Волгоград, 2013. С. 30.

⁶ *Фастов А.Г.* Общетеоретические вопросы гарантий законности в деятельности органов внутренних дел: Учебн. Пособие. Волгоград, 2002. С. 3.

⁷ *Борисов В.В.* О гарантиях законности. // Вопросы теории государства и права: Межвуз. Сб. науч. тр. Саратов, 2000. № 2. С. 36—37.

⁸ *Кожевников В.В.* Проблема гарантий законности и правопорядка теоретико-правовой мысли: критический анализ // Научный вестник Омской академии МВД России № 4(31). 2008. С. 3—13.

⁹ *Ростовицков И.В.* Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. С. 77.

¹⁰ *Афанасьев В.С.* Законность и правопорядок: понятие, содержание, соотношение // Теория государства и права: Учебник. М., 2005. С. 431.



УДК 342.5
ББК 67.0

МЕХАНИЗМ ЛЕГИТИМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ТАТЬЯНА ЮРЬЕВНА ФАЛЬКИНА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Уральского юридического института МВД России

E-mail: bigury@uralweb.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. Анализируются проблемы формирования механизма легитимации государственной власти; факторы и условия легитимации государственной власти в России.

Ключевые слова: механизм легитимации государственной власти, способы легитимации власти, факторы и условия легитимации государственной власти.

Annotation. Analyzed the problems of the formation mechanism of legitimation of state power, factors and conditions of legitimation of state power in Russia.

Keywords: mechanism of legitimation of state power, ways of the legitimacy of power, factors and conditions of legitimation of state power.

Основной задачей реализации механизма легитимации государственной власти является формирование соответствующего уровня доверия населения. Именно данная цель направлена на обеспечение стабильности и эффективности власти в государстве. Грамотное и рациональное применение подходов к путям совершенствования механизма легитимации государственной власти является движущей силой в деле обеспечения интересов и общественно полезных потребностей человека.

Легитимация власти всегда оставалась неустойчивым и непредсказуемым видом политического процесса, результаты которого, тем не менее, ощущаются всем обществом. Важнейшей задачей политической власти остается дальнейшее укрепление основ собственной легитимности; остановка в этом важном для власти виде деятельности может привести к самым непредсказуемым последствиям, что не отвечает интересам общества и государства.

Механизм легитимации государственной власти — это легитимность и легитимация государственной власти в совокупности.

Под механизмом легитимации государственной власти нами понимается комплексная система обе-

спечения власти политических публичных государственных органов, которая имеет ряд составляющих: субъекты, объекты, методы, условия, средства и принципы. Все это способствует осуществлению процесса признания и узаконения государственной власти¹.

Именно при помощи механизма легитимации государственной власти происходит процесс воспроизводства определенных моделей, обеспечивающих функционирование и эволюцию политической и правовой системы в целом.

Механизм легитимации может функционировать на основе таких основополагающих принципов и начал, как: законность, доступность, равенство, целостность, участие граждан, гласность, обеспечение права на защиту, ограничение власти в межличностных отношениях, невмешательство в свободную экономику.

Факторы, лежащие в основе определения эффективности процесса легитимации власти и уровня легитимности власти: поддержка народными массами таких институционных основ, как избирательная система в целом и выборы в частности, институты местного самоуправления; участие насе-



ления страны и отдельных регионов в оценивании эффективности деятельности отдельных структур, обладающих властными полномочиями; оценка эффективности государственной власти в виде индекса доверия граждан; непосредственное участие населения в функционировании отдельных государственных институтов; всеохватывающее признание возможности добиваться реализации своих прав и законных интересов через осуществление легальных процедур; степень персонификации власти в массовом сознании; критерии и показатели доверительности граждан к властным структурам на уровне региональной и местной власти; присутствие элементов перевода потребностей населения и его оценки в отношении властных структур.

Функционирование механизма легитимации государственной власти обеспечивается посредством использования ряда способов. К таковым относятся: политика социального маневрирования через развитие системы социализации личности, сферы воспитания, культурных факторов, образовательной сферы; использование технических средств управления массовым поведением; использование аргументов популизма, которые направлены на обеспечение популярности среди населения путем обещаний, лозунгов; пропаганда — как средство легитимации выполняет две важные функции: а) политической социализации, т.е. такого влияния на общество, которое основано на совокупности социальных и политических норм, которые определяют поведение субъектов в сфере политики в пределах правовых границ; б) внешней легитимации государственной власти, т.е. создание представления на международной арене о том, что государство выполняет свои властные функции и поэтому заслуживает поддержки международного сообщества.

Правовая пропаганда как способ легитимации государственной власти, связанная с деятельностью государственной власти, осуществляется, в том числе, и через средства массовой информации и имеет широкую правовую основу².

Каналы легитимации представляют собой такие способы, которые позволяют каким-либо образом выражать власть или критиковать ее действия. Каналы легитимации государственной власти позволяют субъектам находить и устанавливать конкретные

действия как соответствующие, так и не отвечающие данным критериям³. Это могут быть институты избирательной системы (например, выборы), элементы непосредственного волеизъявления народа (референдумы), опросы социологов.

Критерии легитимности государственной власти: первый критерий — применение властью насилия. Он зависит от уровня развития политической культуры общества и развития политического сознания; второй критерий — отражает уровень соответствия властных структур тем или иным нормам — как общеобязательным, так и не общеобязательным. При этом необходимо помнить, что нормы достаточно разнообразны и имеют противоречивый характер. Они зачастую устанавливаются государством и не всегда при этом поддерживаются обществом. Третий критерий — уровень электоральной активности населения государства.

Причинами делегитимации могут стать дисбаланс тех ценностных установок, которые преобладают в обществе, в частности, речь идет о противоречии между элитой и связанных с ней социальных групп, а также противоречие между идеей демократии и реальной социально-политической и правовой практикой.

Среди положений, которые способствуют осуществлению процесса легитимации власти, выступают следующие условия:

- ❖ формирование элементов непосредственных демократических начал, т.е. возобновление избрания губернаторов и глав муниципалитетов;
- ❖ более четкая реализация принципа разделения властей, когда речь идет о безоговорочном отделении представительной и судебной власти от исполнительной, создание действующей и эффективной системы сдержек и противовесов;
- ❖ ликвидация действующих на современном этапе формальных ограничений в сфере создания, регистрации и функционирования политических партий;
- ❖ предпринимаемые усилия партии власти как основа реализации легитимации власти должны быть направлены на удовлетворение частных интересов отдельных социальных групп и аккумуляцией их в общий социальный проект;
- ❖ усиление авторитета государственной власти среди широких слоев населения; легитимации



такого положения, которое будет основано на ценностях справедливости и правомерности.

Кроме этого, легитимация власти в России определяется рядом факторов: становление и усиление власти осуществляется на основе отсутствия единой национальной идеологии, которая бы отражала менталитет народов России; налицо институциональная слабость политических партий; доминирующее значение имеет исполнительная ветвь власти и личность главы государства; присутствует инициаторская роль политических элит; определяется высоким удельным весом крупных государственных корпораций; присутствуют сложные внешнеполитические условия.

Данная группа факторов безусловно влияет на процессы легитимации государственной власти, но при этом можно сделать вывод, что не все из них проявляются в одностороннем порядке.

На современном этапе ВЦИОМ постоянно проводит мониторинг общественного мнения о состоянии удовлетворенности населения государственной властью⁴ в различных регионах России.

Легитимация государственной политической публичной власти обладает сложной структурой. Основные элементы данной конструкции — это ресурсы (источники), уровни и факторы, которые совместно определяют специфичность протекающих легитимационных процессов в различных государствах, в том числе и в современной России.

Легитимация государственной власти может рассматриваться в двух аспектах: как легитимация государства в целом; как легитимация государственного аппарата.

Легитимация государства в целом — это сложная структура, основными составляющими элементами которой являются источники, условия и факторы, способствующие осуществлению легитимационных процессов в государстве.

Говоря об особенностях легитимации государства, необходимо иметь в виду два обстоятельства: во-первых, тесную, неразрывную связь государственной власти с государством; во — вторых, государственная власть и государство — явления разные, не тождественные.

Источниками легитимации государства в целом могут быть процессы глобализации обществ и го-

сударств; процессы универсализации форм и видов функционирования власти.

Для России это влияние выражается в продолжающейся трансформации политического режима России и формировании либерально-демократической модели политической системы.

Таким образом, механизм легитимации государственной власти обеспечивает устойчивость, стабильность и эффективность работы государственных институтов и системы государственной власти в целом.

Кроме этого, легитимация власти в России определяется рядом факторов: становление и усиление власти осуществляется на основе отсутствия единой национальной идеологии, которая бы отражала менталитет народов России; налицо институциональная слабость политических партий; доминирующее значение имеет исполнительная ветвь власти и личность главы государства; присутствует инициаторская роль политических элит; определяется высоким удельным весом крупных государственных корпораций, присутствуют сложные внешнеполитические условия.

Данная группа факторов безусловно влияет на процессы легитимации государственной власти, но при этом можно сделать вывод, что не все из них проявляются в одностороннем порядке.

Официально декларируемый приоритет достижения эффективности и стабильности в деятельности власти позволяет говорить о существовании в России технократической модели ее легитимации. При этом президент Российской Федерации представляет собой особенный, специфичный орган государства, с многофункциональными властными полномочиями, который самым активнейшим образом участвует в функционировании всех видов власти⁵.

Однако, можно увидеть дисбаланс между интегративным фактором и фактором соответствия в пользу последнего. Именно данные факторы отражают возможности властных структур по воплощению в жизнь интересов большинства населения страны.

Одним из неоднозначных факторов является положение электоральной поддержки. Проходящие выборные кампании говорят, с одной стороны, о высоких показателях поддержки государственных



структур. С другой стороны, они свидетельствуют об общем увеличении политической апатии и пассивной роли населения страны. Данное положение подчеркивает вывод, что в Российской Федерации реализуется технократическая модель легитимации государственной власти.

Таким образом, только реформы, направленные на преобразование всех сторон государственной власти, могут в полной мере поддерживать и восстанавливать легитимность государственной власти. Только в этом случае государственная власть и принимаемые ею ответственные решения могут отвечать ожиданиям личности, коллективов и общества.

Распад и стагнация политической системы возможны в случае возможных экономических промахов и неудач. Все это дестабилизирует власть, ослабляет ее легитимность и может, в итоге, привести к краху всей политической системы общества.

В современных условиях можно отметить, что легитимность власти в России будет сохранена и ярко выражена, если государство сумеет преодолеть «политику санкций» со стороны Запада и приложить все усилия по преодолению экономического кризиса, обеспечив дальнейшее экономическое и политическое развитие нашей страны.

Национальная российская политика должна быть направлена на решение внутренних проблем, таких, как: поддержание должного уровня жизни населения страны и повышение его качества, восстановление сельского хозяйства (в условиях отказа от импорта товаров), поддержание и развитие промышленности, отказ от сырьевой экономики и поддержка нанотехнологий. Здесь должна быть разработана детальная национальная программа по ряду направлений, поставлены соответствующие цели и предложены способы их достижения, выработана стратегия и тактика.

Несомненно, большую роль в поддержании легитимности государственной власти играет институт конституционного контроля⁶, который распространяет свое влияние на все без исключения государственные органы власти.

Необходимо отметить, что легитимность государственной власти в Российской Федерации напрямую зависит от ряда факторов, влияющих на отношение населения к действующей власти и ситуации

в государстве, а следовательно, и на политическую, государственную и общественную стабильность.

К ним относятся следующие: детальный анализ состояния и возможных проблем в целях укрепления российской государственности на современном этапе в рамках обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; исследование положений концепций о государственном суверенитете в целях разработки стратегии его всецелого обеспечения, выявление угроз национальной безопасности российской государственности и обеспечение законности избирательного процесса; изучение актуальных вопросов развития избирательной системы в механизме; формирование системы органов государственной и муниципальной власти; изучение правового обеспечения организации и деятельности политических партий как интегрирующего фактора в механизме формирования системы органов власти, мониторинг правосознания и общественного мнения граждан как фактора обеспечения народовластия; всесторонний анализ и прогнозирование тенденций развития системы органов законодательной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации; изучение законодательства о выборах и мониторинг применения его в жизни, разработка правовых, материально-технических и иных мер в целях совершенствования формирования системы органов власти в интересах укрепления российской государственности и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

При этом к правовым формам легитимации государственной власти можно отнести следующие: развитие правовой основы функционирования институтов гражданского общества, самоуправление; минимизация функций, возрастание организационного потенциала и сокращение контрольно-ревизионной деятельности; оптимизация правовой основы, законодательства; законодательные ограничения действия государственного аппарата; развитие гражданско-правовых отношений, гражданского права, очищение его от административно-правовых и полицейских вкраплений; обеспечение социальной справедливости; независимость (негосударственность) правосудия; антикоррупционная практика возвращения к правомочиям (полномочиям); компетенция как основа практики



комплектования кадров и оценка государственной деятельности.

Таким образом, необходимо комплексное научное и организационно правовое обеспечение легитимации власти и оптимизации законодательного обеспечения формирования органов государственной власти в Российской Федерации, что является необходимым условием устойчивого прогрессивного развития нашей страны в современном мире в обстановке глобализации.

Таким образом, только реформы, направленные на преобразование всех сторон государственной власти, могут в полной мере поддерживать и восстанавливать легитимность государственной власти. Только в этом случае государственная власть и принимаемые ею ответственные решения могут соответствовать ожиданиям личности и общества целом.

¹ Реутов Е.В. Легитимация региональной власти в Российской Федерации: структура и практики. Белгород: Белгор. гос. ун-т, 2007. С. 65.

² ФЗ РФ № 7-ФЗ от 13 января 1995 г. «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170. КоАП РФ // URL: <http://www.garant.ru>; УК РФ // URL: <http://www.garant.ru>; ГК РФ // URL: <http://www.garant.ru>; ФКЗ от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // URL: <http://www.garant.ru>; ФКЗ от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // URL: <http://www.garant.ru>; ФКЗ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // URL: <http://www.garant.ru>; ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // URL: <http://www.garant.ru>; ФЗ от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // URL: <http://www.garant.ru>; ФЗ от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // URL: <http://www.garant.ru>; ФЗ от 13 мар-

та 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // URL: <http://www.garant.ru>; ФЗ от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // URL: <http://www.garant.ru>; ФЗ от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»; // URL: <http://www.garant.ru>; ФЗ РФ от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // URL: <http://www.garant.ru>; ФЗ РФ от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»; ФЗ РФ от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» // URL: <http://www.garant.ru>; ФЗ РФ от 1 декабря 1995 г. № 191-ФЗ «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» // URL: <http://www.garant.ru>.

³ Прудников А.С. Иванченко Ю.А. Правовая аргументация и ее значение в легитимации государственной власти // Юридическая техника. 2013. № 7—1. С. 301.

⁴ Оценки удовлетворенности населения существующим государственным и муниципальным управлением выступают одним из весомых показателей эффективности деятельности органов власти и муниципального управления. ВЦИОМ имеет собственную методiku измерения удовлетворенности властью, оценки её работы населением и применяет ее для выявления эффективности работы органов власти различного уровня — федерального, регионального и муниципального // URL: <http://www.wciom.ru>

⁵ Габричидзе Б.Н. Основы органов государственной власти России. [Электронный ресурс]: учебное пособие / Габричидзе Б.Н. Электрон. текстовые данные. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. С. 413. Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/8112>. ЭБС «IPRbooks».

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и 106 Конституции РФ // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207. 2. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений ч. 1 и 2 ст. 18 и 19 и ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о толковании отдельных положений ст. 107 Конституции РФ // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 25 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 22 апреля 1996 г.) // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811.



Договорное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н.Д. Эриашвили и др.]; под ред. Н.Д. Эриашвили, В.Н. Ткачева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 239 с. (Серия «Юриспруденция для бакалавров»).

Учебное пособие содержит общие положения договорного права: понятие и содержание договора, виды договора, порядок заключения договора, изменения и расторжения договора. Рассматриваются все виды договоров, наиболее распространенные из них анализируются подробнее.

Для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для всех, кто захочет получить конкретную информацию о том или ином виде договора.



УДК 342
ББК 67.400

ВЛИЯНИЕ КОНВЕНЦИИ «О СТАНДАРТАХ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ, ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД В ГОСУДАРСТВАХ — УЧАСТНИКАХ СНГ» НА ФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СНГ

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 влияние Конвенции «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ» на формирование избирательных систем государств — участников СНГ.

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

Annotation. Examined the impact of the Convention «On standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in the member States of the CIS» on the formation of electoral systems of the States — participants of CIS.

Keywords: the standards of democratic elections, electoral rights and freedoms, states — participants of the CIS, the electoral system of the state.

В 2002 г. в Кишиневе на межпарламентской ассамблее Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) была принята Конвенция «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств»¹ (далее — Конвенция).

В Преамбуле Конвенции сказано, что государства — участники данной Конвенции (далее — стороны), исходя из целей и принципов Устава СНГ, подтверждая значение Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, установивших, что полномочия на власть должны основываться на волеизъявлении народа, выраженном в подлинных и периодических выборах, а также на основе документов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, других международных организаций о проведении свободных и справедливых выборов, будучи убежденными, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, развитие и совершенствование демо-

кратических институтов народного волеизъявления, процедур их реализации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права на основе национальной конституции и правовых актов является целью и обязанностью правового государства, одним из неотъемлемых условий общественной стабильности и дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами во имя осуществления и защиты идеалов и принципов, являющихся их общим демократическим достоянием, стремясь способствовать утверждению и совершенствованию демократических систем представительного правления, демократических традиций волеизъявления народа при проведении выборов, осуществлении иных форм народовластия на основе верховенства права и закона, максимального учета национальных и исторических традиций, будучи убежденными, что выборы являются одним из политических и правовых инструментов стабильного гражданского общества и устойчивого развития государства, признавая ценность национального опы-



та правового регулирования выборов, накопленного государствами — участниками Содружества Независимых Государств, гарантий избирательных прав и свобод человека и гражданина, исполненные решимости обеспечить сочетание общепризнанных стандартов выборов и национальных норм регулирования выборов, избирательных прав и свобод человека и гражданина, а также гарантий их осуществления и защиты, обязуются проводить в жизнь положения настоящей Конвенции на основе конституции и национального законодательства и соответствующей государственной политики².

Этот текст Преамбулы Конвенции отражает стремление государств соответствовать общедемократическому курсу на установление режима правового государства в каждой из стран — участников СНГ.

В качестве основного определения дается определение демократических выборов как главного вопроса, регламентируемого Конвенцией.

Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц³.

В качестве стандартов демократических выборов стороны признают: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса⁴.

Таким образом, подписав Конвенцию, страны признают мировые общедемократические ценности, присущие правовым государствам.

В качестве главного ограничения на участие в избирательных мероприятиях стороны признают

недопустимость какого-либо прямого или косвенного участия иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц⁵.

В Конвенции подробно расписаны такие принципы избирательного права, как всеобщее избирательное право (ст. 2), равное избирательное право (ст. 3), прямое избирательное право (ст. 4), тайное голосование (ст. 5), периодичность и обязательность выборов (ст. 6), открытость и гласность выборов (ст. 7), свобода выборов (ст. 8), подлинность выборов (ст. 9), справедливость выборов (ст. 10).

Особое внимание мы уделим такому принципу, как проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями), который закреплен в ст. 11 Конвенции. Он гласит, что подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых установлены конституцией, законодательными актами. Не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо полностью или частично осуществляют их функции, либо препятствуют их законной деятельности, либо противоправно вмешиваются в их деятельность, либо присваивают их статус и полномочия⁶.

Таким образом, Конвенция регламентирует формирование специализированных избирательных органов, в том числе закрепляет возможность и право самих кандидатов участвовать в их формировании (ч. 4 ст. 11).

Кроме того, Конвенцией закрепляется порядок финансирования выборов и избирательных кампаний кандидатов и политических партий (коалиций)⁷. В частности, устанавливается принцип финансирования избирательных мероприятий за счет государственного бюджета.

Помимо этого, в Конвенции закрепляется принцип формирования избирательных фондов кан-



дидатов, политических партий и коалиций за счет государственных средств, а также собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц⁸. Конвенция запрещает какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно или иным образом относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют либо содействуют реализации целей политической партии (коалиции)⁹.

Это все можно объединить в принцип открытости и прозрачности финансирования выборов и всех денежных пожертвований кандидатам и политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах.

В ст. 13 Конвенции закреплён принцип государственной информационной поддержки выборов и агитационной деятельности, который, прежде всего, раскрывается через свободу сбора и распространения информации, а также посредством вовлечения средств массовой информации в данный процесс.

В связи с этим важен также принцип равенства, равного доступа всех кандидатов и других участников выборов к средствам массовой информации и телекоммуникаций для проведения предвыборной агитации¹⁰.

Определены также статус и полномочия национальных наблюдателей за избирательными процессами (ст. 14 Конвенции). Это означает, что любой кандидат или политическая партия (коалиция) вправе направить своих наблюдателей непосредственно на избирательные участки для наблюдения в день голосования за процессом голосования. Названный принцип обеспечивает беспрецедентную гласность, однако часто нарушается при проведении выборов.

Ст. 15 Конвенции допускает присутствие международных наблюдателей и определяет, что это способствует открытости и гласности выборов, а также соблюдению международных обязательств государств.

Конвенция провозглашает такое важное право, как право на обжалование и ответственность за

нарушение избирательных прав. Ст. 16 гласит: «В случае нарушения провозглашенных... стандартов демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан, а также законов о выборах лиц или лица, чьи права были нарушены, должны иметь право и возможность обжалования и восстановления нарушенных прав в судах, а в случаях и порядке, установленном законами, — также в избирательных органах». Далее указывается, что «лица, виновные в совершении запрещённых законами действий (бездействии), должны нести ответственность в соответствии с законами»¹¹.

Очень важным, обеспечивающим гласность, является принцип публикации избирательной документации на государственном языке, а также на языках народностей, проживающих в государстве¹². Как продолжение этого принципа выступает принцип недискриминации при каком-либо ограничении избирательных прав¹³.

Стороны, подписавшие Конвенцию, помимо прочего возлагают на себя обязательства принимать законодательные и другие меры в целях усиления гарантий избирательных прав и свобод для подготовки и проведения демократических выборов, реализации положений Конвенции. Провозглашённые в Конвенции стандарты демократических выборов, избирательных прав и свобод могут быть обеспечены путем включения их в конституцию, законодательные акты.

Конвенция устанавливает и перечень обязательств подписавших ее сторон, а именно:

а) гарантировать защиту демократических принципов и норм избирательного права, демократический характер выборов, свободное волеизъявление граждан на выборах, обоснованность требований, относящихся к признанию выборов состоявшимися, действительными и легитимными;

б) предпринимать необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались актами исполнительной власти;

в) стремиться к тому, чтобы депутатские мандаты другой палаты национального законодательного органа полностью или частично были объектом свободной состязательности кандидатов и (или)



списков кандидатов в ходе всенародных прямых выборов в порядке, предусмотренном законами;

г) стремиться к созданию системы правовых, организационных, информационных гарантий обеспечения избирательных прав и свобод граждан при подготовке и проведении выборов любого уровня, предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными в выборные органы, на выборные должности как лично, так и в составе политических партий (коалиций), в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами, а также создавать дополнительные гарантии и условия для участия в голосовании лицам с физическими отклонениями (инвалидам и др.);

д) осуществлять регистрацию (учет) избирателей на основе законодательно установленной не дискриминационной и действенной процедуры, предусматривающей такие параметры регистрации (учета), как возраст, гражданство, место жительства, наличие основного документа, удостоверяющего личность гражданина;

е) закреплять в законодательном порядке ответственность лиц, представляющих сведения об избирателях, за достоверность, полный объем соответствующих сведений и своевременность их передачи, обеспечение в соответствии с законодательством конфиденциального характера персональных данных;

ж) содействовать формированию политических партий и их свободной законной деятельности, законодательно регулировать финансирование политических партий и избирательного процесса, обеспечивать, чтобы законы и государственная политика осуществляли разделение партии и государства, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы и честности, способствующей тому, чтобы партии и кандидаты свободно излагали свои взгляды и оценки, положения предвыборных программ (платформ), а избиратели знакомились с ними, обсуждали их и голосовали «за» или «против» свободно, не опасаясь наказания или какого бы то ни было преследования;

з) обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избиратель-

ной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет, невозможность устанавливать юридические или административные барьеры для доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для политических партий и кандидатов, формировать единый информационный банк данных результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, данные которого должны предоставляться участникам избирательного процесса, а также международным наблюдателям по их запросам для ознакомления или копирования, внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов;

и) принимать национальные программы гражданского образования и участвовать в разработке и принятии аналогичных межгосударственных программ, обеспечивать условия для ознакомления и обучения граждан и иных участников избирательной кампании избирательным процедурам и правилам, повышения их правовой культуры и профессиональной квалификации организаторов выборов;

к) обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, обеспечивающих проведение демократических свободных справедливых подлинных и периодических выборов в соответствии с законодательством и международными обязательствами государства;

л) обеспечивать кандидатам, получившим определенное законом необходимое число голосов, возможность надлежащим образом вступать в должность и оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, регулируемым законом;

м) принимать меры к законодательному регулированию перечня нарушений избирательных прав и свобод граждан, а также оснований и порядка привлечения к уголовной, административной либо иной ответственности лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданином права избирать и быть избранным, реализации иных избирательных прав и свобод, закрепленных в конституции и законах;

н) способствовать созданию в целях обмена информацией и совместного использования меж-



государственного единого банка данных, содержащего информацию об избирательном законодательстве, участниках избирательного процесса (с учетом того, что персональные данные имеют конфиденциальный характер), о правоприменительной и судебной практике, законодательных предложениях по совершенствованию избирательной системы, а также иную информацию, относящуюся к организации избирательного процесса;

о) содействовать развитию сотрудничества избирательных органов государств — участников Конвенции, включая создание и (или) расширение полномочий действующих межгосударственных ассоциаций избирательных органов¹⁴.

Кроме того, Конвенция в ст. 21 устанавливает статус международного избирательного совета и необходимость его создания в целях содействия проведению выборов.

Таким образом, государства — участники СНГ стремятся установить единообразные демократические нормы в соответствии с международными принципами правового государства. Нормы Конвенции и закрепленные в ней принципы государства — участники пытаются претворить в жизнь через изменение национального законодательства, которое, в свою очередь, стремятся правильно реализовать в правоприменительной деятельности в процессе проведения выборов всех уровней.

Государства — участники СНГ идут по пути строительства конституционных правовых государств на своих территориях.

Нельзя не сказать и о том, что Грузия и Украина присоединились к Конвенции с определенными оговорками и именно этих стран уже нет в Содружестве.

¹ Вестник Межпарламентской Ассамблеи. СПб., 2002. № 3 (32), С. 343—366. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, подписанная президентами Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины на заседании Совета глав государств — участников Содружества Независимых Государств (7 октября 2002 г., г. Кишинев), первоначально ратифицированная парламентами трех государств СНГ — Киргизии, России и Таджикистана. В дальнейшем, 23 июня 2004 г., Конвенцию ратифицировала Республика Молдова, 28 февраля 2005 г. — Республика Армения. 13 июня 2007 г. к Конвенции присоединилась Республика Казахстан.

Таким образом, по состоянию на 1 января 2008 г., участниками Конвенции являются шесть государств СНГ: Киргизия, Россия, Таджикистан, Молдавия, Армения, Казахстан.

² Преамбула Конвенции.

³ Ч. 1 ст. 1 Конвенции.

⁴ Ч. 2 ст. 1 Конвенции.

⁵ Ч. 7 ст. 1 Конвенции.

⁶ Ч. 1, 2 ст. 11 Конвенции.

⁷ Ст. 12 Конвенции.

⁸ Ч. 2 ст. 12 Конвенции.

⁹ Ч. 3 ст. 12 Конвенции.

¹⁰ Ч. 5 ст. 13 Конвенции.

¹¹ Ч. 2 ст. 16 Конвенции.

¹² Ст. 17 Конвенции.

¹³ Ст. 18 Конвенции.

¹⁴ Ст. 19 Конвенции.



Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [А.С. Прудников и др.]; под ред. А.С. Прудникова, Е.Н. Хазова, Н.А. Антоновой. — 7-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 423 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

Изложены основные теории местного самоуправления, рассмотрена история возникновения и развития самоуправления в России. Показаны современные подходы к пониманию местного самоуправления, главные направления государственной политики России в этой области. Представлены предмет, метод, система и источники муниципального права. С учетом комплексного характера определено особое место муниципального права в системе российского права. Рассмотрены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и его участия в нем. Описаны структура органов местного самоуправления и различные модели ее организации.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших юридических образовательных учреждений, органов и должностных лиц местного самоуправления.



УДК 34
ББК 67

ОПЫТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕРВОГО СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО СУДЕБНОГО ОРГАНА КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ

ВЯЧЕСЛАВ НИКОЛАЕВИЧ БЕЛОНОВСКИЙ,

*профессор кафедры публичного права юридического факультета
Российского государственного гуманитарного университета*

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

*доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук,
профессор, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники*

E-mail: professor60@mail.ru

КАРЕН ЭДУАРДОВИЧ ГРОМОВ,

адъюнкт Московского университета МВД России

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрывается процесс становления конституционной юстиции в Российской Федерации; значительное внимание уделено особенностям деятельности первого специализированного органа конституционного контроля, каким являлся Конституционный Суд РСФСР (РФ) в 1991—1993 г.

Ключевые слова: конституционная юстиция, Конституционный Суд, конституционный надзор, конституционный контроль, Верховный Совет РСФСР, парламентский контроль.

Annotation. The making of constitutional justice in the Russian Federation is revealed, significant attention is given to the special features of the activity of the first specialized organ of the constitutional control, such as was the Constitutional court of the RSFSR (RF) in 1991—1993.

Keywords: constitutional justice, Constitutional Court, constitutional supervision, constitutional control, Supreme Soviet of the RSFSR, parliamentary control.

В становлении и закреплении основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечении стабильности Конституции Российской Федерации и ее реализации, значительную роль сыграли правовые позиции Конституционного Суда РФ в целях защиты конституционных ценностей, обеспечения верховенства и прямого действия на всей территории Конституции РФ, выработанные путем осуществления судебного конституционного контроля¹.

Обращаясь к проблемам становления и формирования Конституционного Суда как специализированного органа конституционного контроля, стоит отметить, что в Европе, Россия, фактически, была второй страной, где контроль за соответствием нор-

мативных актов Конституции СССР осуществлял судебный орган. Об этом, иногда исследователи забывают, начиная периодизацию становления органа конституционного контроля с 15 декабря 1990 г., когда в Конституции РСФСР впервые появилось упоминание о Конституционном Суде². В поправке, которая была одобрена вторым Съездом народных депутатов РСФСР, говорилось о том, что Конституционный Суд РСФСР должен избираться Съездом РСФСР, и что порядок его деятельности устанавливается отдельным законом.

Мы специально акцентируем внимание на этом факте, что конституционный надзор в России в 1924 г. осуществлялся судебным органом. Отличие с Австрией состояло в том, что там был специализи-



рованный орган конституционного контроля, тогда, как в России эти функции конституционного надзора в большом объеме реализовывал Верховный Суд СССР³. Приходится констатировать, что этот опыт в области общего надзора по наблюдению за законностью и по судебному надзору оказался в недостаточной степени востребован именно как конституционный надзор. В тоже время Председатель Верховного Суд СССР Л.Н. Смирнов⁴, характеризуя деятельность Верховного Суда, особо отмечал, что на первый план выступала в Верховном Суде СССР именно его общенадзорная деятельность или, как тогда часто говорили, деятельность в порядке конституционного надзора⁵.

Впрочем, можно предположить, что когда в конце 80-х, начале 90-х гг. прошлого столетия решался вопрос о введении в России специализированного судебного органа конституционного контроля, разработчиками Конституции и соответствующих законов, в какой-то степени, был учтен не только зарубежный опыт, но и свой, отечественный — по деятельности Верховного Суда, а с 1933 г. и Прокуратуры СССР в области конституционного надзора. Даже если это не так, то это не снимает с повестки дня вопроса об исследовании соответствующего опыта в области конституционного надзора, который с середины 20-х гг. и до конца второго десятилетия (формально до 1933 г. в связи с созданием Прокуратуры СССР⁶, к которой и отошли функции конституционного надзора) XX в., демонстрировал Верховный Суд СССР.

С принятием новой Конституции СССР 1936 г.⁷, функции конституционного надзора были и вовсе ликвидированы, а новые, конституционного контроля, были делегированы Президиуму Верховного Совета СССР, который ими так и не воспользовался в полной мере. Как отмечает Ю.Л. Шульженко, установленному в стране культу личности Сталина, складывающейся командно-административной системе конституционный контроль был не нужен. На долгие годы данная функция закрепились на уровне Союза ССР за Президиумом Верховного Совета СССР, на уровне союзных и автономных республик — за Президиумами Верховных Советов союзных и автономных республик. Но реально ее, как и все остальные государственные функции,

осуществлял партийный аппарат. Фактически конституционного контроля не было. Вместе с тем, серьезные нарушения конституции, законов, как показала история, неоднократно имели место⁸. Н.В. Витрук, характеризуя этот период, отмечает, что деятельность по охране Конституции носила характер предварительного контроля и самоконтроля органов государственной власти и государственного управления⁹. Но и эта практика была незначительная. С.Э. Несмеянова упоминает всего о 10 указах Президиума Верховного Совета СССР за 30 лет, которые фиксировали несоответствие актов республик союзной Конституции или союзным актам. Кроме этого, никогда предметом рассмотрения не являлись законы СССР «так как парламент не мог контролировать сам себя»¹⁰.

Вместе с тем, даже в этом, казалось бы, отрицательном опыте, был и положительный момент, который заключается в том, что данный опыт показал невозможность проведения конституционного контроля в рамках парламентского контроля без создания на то специализированного органа: парламентского конституционного контроля или специального судебного органа Конституционного контроля или путем делегирования функции Верховному Суду СССР общенадзорной деятельности, в порядке, конституционного надзора. Поскольку мы относимся к континентальной правовой семье, то у нас не могли делегироваться эти функции всем судам общей юрисдикции.

Таким образом, этот опыт подводил законодателя и руководство страны к необходимости создания специализированного органа Конституционного контроля. Причем, эта ситуация становилась очевидной не только в конце 80-х — начале 90-х гг., а гораздо раньше; предложения о создании полноправного и независимого судебного органа выдвигались и в 60-е гг., и в начале 80-х гг. прошлого (XX) столетия¹¹. Однако, при существующей командно-административной системе, монопартийной культуре и всеохватывающей тоталитарной идеологии создать и вписать такой специализированный орган Конституционного контроля в систему социалистических отношений было практически невозможно. Необходимы были перемены, которые и последовали с середины 80-х гг. XX в., хотя первоначально



законодатель все-таки пошел на смягченные формы контроля, учредив Комитет Конституционного надзора¹².

Мы уже высказывали свое мнение по статутным и содержательным моментам ККН¹³; недооценивать работу данного органа нельзя, в первую очередь с сегодняшних позиций. Отметим, что в то время законодатель в рамках существующей системы не смог пойти на более радикальный шаг создания в СССР специализированного судебного органа конституционного контроля. Более радикальные шаги были сделаны республиками в рамках активной и динамичной борьбы за суверенизацию, которые требовали создания серьезных специализированных, как правило, судебных структур, которые в рамках данной политики суверенизации занимали бы ту важную нишу, которую никакой орган занять не мог и решать вопрос с «суверенизацией» и приоритетностью республиканского законодательства. Таким специализированным органом судебного контроля, востребованными динамичными процессами становления суверенной государственности, и являлся, как правило, Конституционный Суд. Но, данная динамичная ситуация «суверенизации государственности» не могла не наделить эти специализированные судебные органы конституционного контроля и значительным объемом квазисудебных функций, которые, в значительной степени влияли как на само судопроизводство, так и на политизацию этих специализированных судебных органов конституционного контроля, которая, рано или поздно, в условиях противостояния властей, должна была привести к серьезному кризису судебного конституционного контроля. К сожалению, этой участи не удалось избежать и созданному в РСФСР Конституционному Суду.

Обращаясь с истории образования этого органа, надо сказать, что после создания Комитета Конституционного надзора в СССР¹⁴, планировалось, что такие органы будут созданы и в союзных республиках, однако, короткая практика конституционализма последних лет СССР показала, что такие конституционные надзорные органы создавались, отнюдь, не везде, например, они не были созданы в России, хотя Конституция РСФСР 1978 г.¹⁵ в редакции Закона РСФСР от 27 октября 1989 г.¹⁶ предусматривала учреждение Комитета Конституционного надзора

РСФСР и определяла его компетенцию (ст. 119), однако данный конституционный надзорный орган так и не был создан¹⁷. Более динамичные отношения в РСФСР, обусловленные стремлением к государственной суверенизации, диктовали необходимость создания принципиально иного, а, именно, судебного специализированного органа конституционного контроля. 15 декабря 1990 г. в действующей на тот момент Конституции РСФСР 1978 г. впервые появилось упоминание о Конституционном Суде. В поправке, которая была одобрена Вторым внеочередным Съездом народных депутатов РСФСР (*работал 27 ноября — 15 декабря 1990 г.*), говорилось о том, что Конституционный Суд РСФСР должен избираться Съездом РСФСР, и что порядок его деятельности должен быть установлен отдельным законом. Тогда же и иницировалась работа над соответствующим законопроектом и уже через пять месяцев Верховный Совет РСФСР принял в первоначальном виде закон «О Конституционном Суде РСФСР»¹⁸.

Однако, четвертый Съезд народных депутатов РСФСР (*работал 21—25 мая 1991 г.*), обсудив проект Закона о Конституционном Суде, дополнительно 24 мая 1991 г. включил в текст Конституции РСФСР очень важное положение о Конституционном Суде как части судебной системы, как высшем судебном органе конституционного контроля, осуществляющем судебную власть в форме конституционного судопроизводства. В этой поправке также закреплялась норма о численности Конституционного Суда, который должен состоять из 15 судей. Тем не менее, четвертый Съезд народных депутатов РСФСР во время голосования по закону о Конституционном Суде не поддержал данный закон. Он не добрал тогда более 100 голосов и был утвержден только следующим, Пятым (внеочередным) Съездом (*работал 10—17 июля, 28 октября—2 ноября 1991 г.*) 12 июля 1991 г., правда, в несколько иной редакции, в раздел III гл. 3 было включено «Рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики»¹⁹. 30 октября 1991 г., по предложению только что избранного Председателя Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатова, Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР были избраны судьи Конституционного Суда в количестве 13 человек: Э.М. Аметистова, Н.Т. Ведерникова, Н.В. Витрука, Г.А. Гад-



жиева, В.Д. Зорькина, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, Т.Г. Моршаковой, В.И. Олейника, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева²⁰, хотя по закону, Конституционный Суд РСФСР должен был избираться в составе 15 судей²¹ (ч. 1 ст. 3). «Доизбрание» кандидатур планировалось произвести на последующих съездах, но, как мы знаем сегодня, в силу различных причин, этого сделать так и не удалось. Формально это закреплялось постановлением седьмого съезда народных депутатов от 12 декабря 1992 г. по которому было решено на период до принятия новой Конституции не проводить избрание судей на оставшиеся вакансии в составе Конституционного Суда²². Правда, это не могло повлиять на начало работы Конституционного Суда, поскольку по закону Конституционный Суд РСФСР вправе был приступить к своей деятельности при условии избрания не менее двух третей его состава (ч. 4 ст. 3).

30 октября 1991 г., после избрания, состоялось и первое рабочее совещание Конституционного Суда РСФСР. В декабре того же года был издан указ Президента РФ об обеспечении деятельности Суда²³, а 14 января 1992 г. состоялось и первое заседание Конституционного Суда РСФСР.

Тем не менее, работа по уточнению конституционных основ Конституционного Суда не останавливалась и уже на VI Съезде народных депутатов, теперь уже Российской Федерации²⁴ (*работал 6—21 апреля 1992 г.*) Конституционный Суд РФ был определен как высший орган судебной власти по защите конституционного строя (ст. 165 Конституции РФ, ред. от 9 декабря 1992 г.) и именно с него начинается перечень судебных ветвей судебной системы Российской Федерации (ч. 2 ст. 163). Кроме этого, в новой редакции ст. 165 отмечалось, что «Организация Конституционного Суда Российской Федерации, его компетенция и порядок конституционного судопроизводства в нем устанавливаются Законом о Конституционном Суде Российской Федерации».

Важными были и введенные дополнительные статьи: 81.5, 84.5, 84.15, которыми уточнялся порядок разрешения споров о компетенции при издании актов федеральными органами госвласти и органами власти субъектов Федерации, через механизм Конституционного Суда РФ²⁵.

Вместе с тем, стоит отметить, что некоторые нормы Конституции в значительной степени политизировали конституционное судопроизводство, втягивали Конституционный Суд в сферу, непригодную судебному органу политизированных отношений. Например, с учетом существующей политической конъюнктуры и возможностью приостановления и досрочного прекращения полномочий представительных органов власти в субъектах Федерации и местном самоуправлении «по решению Верховного Совета Российской Федерации или Верховного Совета республики в составе Российской Федерации» — меры, кстати, во всех отношениях антиконституционной, федеральный законодатель, как бы подстраховываясь втягивал, в общем-то, в эту неблагоприятную антиконституционную акцию и Конституционный Суд, который должен был дать свое заключение данному факту (ст. 86.1), антиконституционному по сути, но, надо полагать, в интересах Верховного Совета РФ.

Еще более политизированной, оказалась подброшенная, дополнительно введенная тогда же в Конституцию РФ ст. 165.1 норма о разрешении споров о компетенции между государственными органами, а также расширения компетенции Конституционного Суда за счет полномочий разрешать дела о конституционности политических партий и иных общественных объединений. И это, несмотря на то, что в соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона, Конституционный Суд РСФСР не рассматривает политические вопросы. И далее: Конституционный Суд РСФСР устанавливает и решает только вопросы права (ч. 1 ст. 32). Как показал затем процесс над КПСС²⁶, Конституционный суд погряз в политически-конъюнктурных отношениях, выйти из которых он уже не смог, превращаясь из органа правосудия в орудие политики. Процесс политизации его деятельности стал стремительно нарастать²⁷. Все это не могло не привести к систематическим нарушениям процессуальных норм ради скоропалительного и избирательного реагирования на те или иные нормативные акты или даже чисто политические акции. Внутри состава Конституционного Суда наметился явный раскол²⁸.

В дальнейшем, политизированное противостояние исполнительной и представительной властей все сильнее втягивало в это противостояние и Кон-



ституционный Суд РФ, чему свидетельство — решения седьмого Съезда народных депутатов (*работал 1—14 декабря 1992 г.*). На съезде, Верховному Совету РФ делегировалась отчасти квазисудебная функция о приостановке действий указов и иных актов Президента РФ²⁹. Для их отмены, инициировалось соответствующее обращение в Конституционный Суд по вопросу получения заключения о конституционности данных указов и иных актов Президента. До получения такого заключения, как уже отмечалось, Верховный Совет РФ приостанавливал действие данных актов Президента РФ, а на основании заключения Конституционного Суда об их неконституционности, вправе был отменить их³⁰. Здесь возникает интересная ситуация. Функция конституционного контроля Конституционного Суда фактически превращается в надзорную функцию. Признание неконституционным, в данном случае акта Президента РФ, не ведет к утрате его силы или отмене, эта квазифункция делегируется Верховному Совету РФ, которому необходимо было просто формальное основание, чтобы опираясь на заключение Конституционного Суда, можно было отменять акты Президента; при этом судебному органу отводилась роль всего лишь констатации или, в лучшем случае, эксперта по вопросам конституционности рассматриваемого акта, заключение которого не предусматривает никаких правовых последствий для акта признанного неконституционным в рамках полномочий самого органа конституционного контроля. Это, конечно не соответствовало провозглашенной в ст. 1 закона норме, что Конституционный Суд РСФСР — орган судебной власти и что он является высшим судебным органом конституционного контроля в РСФСР, осуществляющим судебную власть в форме конституционного судопроизводства (ч. 1 ст. 1).

Кстати, если более внимательно пройти по нормам закона, то мы обнаружим много несоответствий, порой взаимоисключающих положений, по которым трудно установить правовой статус Конституционного суда, его полномочия, правовые последствия его решений. По форме, это, конечно, был специализированный судебный орган конституционного контроля, но по содержанию его деятельности, мы отметим, что контрольные функции в значительной части переплетались с надзорны-

ми функциями. Судебный контроль в определенной части подменялся парламентским контролем. Как судебному органу — Конституционному суду РСФСР/РФ были неприсущи определенные полномочия, зато он отчасти наделялся квазисудебными функциями, которые входили в противоречие с организацией именно судебного конституционного контроля и т.д.

Обращала на себя внимание квазисудебная функция, в соответствии с которой Конституционный Суд РСФСР мог запросить в Верховном Суде РСФСР, Высшем арбитражном суде РСФСР, судах и арбитражных судах РСФСР и республик в составе РСФСР, у других правоприменителей сведения соответственно по судебной, арбитражной или иной правоприменительной практике и принятому толкованию законодательства (ч. 4 ст. 8), что явно не могло являться функцией судебного органа конституционного контроля. При этом результативность решения и их обязательность ставились под сомнение, поскольку требования Конституционного Суда РСФСР или его Председателя о приостановлении процесса ратификации международного договора, действия нормативных актов, решений, разъяснений, указаний и иных актов, обосновывающих правоприменительную практику; о приостановлении исполнения акта правоприменения до рассмотрения дела Конституционным Судом РСФСР подлежали обязательному безотлагательному рассмотрению органами и должностными лицами, которым они адресованы, но их исполнение обязательным не являлось. (ч. 5 ст. 8). Странная позиция законодателя: рассматривать надо было безотлагательно, а выполнение обязательным не являлось. Данная норма сводила на нет, вроде грозное предупреждение законодателя, что отказ или уклонение от рассмотрения либо исполнения, нарушение сроков рассмотрения либо исполнения, неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, представлений или требований Конституционного Суда РСФСР, а также умышленное введение его в заблуждение влекут за собой установленную законом ответственность (ч. 7 ст. 8).

Еще одна проблема — это законодательная инициатива суда, которой был наделен Конституционный Суд на первом этапе своей деятельности. Она относилась к числу специальных полномочий Кон-



ституционного Суда. Обращает на себя внимание то, что данная законодательная инициатива была не специальной, как сейчас «по вопросам ведения» (ч. 1 ст. 104 действующей Конституции РФ), а со значительным, расширительным объемом, фактически неограниченными возможностями по определению предмета правового регулирования законопроектом. В случае, если Конституционный Суд РСФСР обнаруживает, что соблюдению положений Конституции РСФСР препятствует отсутствие соответствующего закона, он должен воспользоваться принадлежащим ему правом законодательной инициативы (ч. 2 ст. 9 Закона). Таким образом, Конституционному Суду РСФСР вменялась не присущая судебному органу функция «чистильщика» неопытного законодателя, который не мог в плане законопроектной работы и в своей постоянной деятельности, предусмотреть соответствующие ситуации и выработать механизм парламентского их разрешения, а не переваливать соответствующий груз на плечи Конституционного Суда. Впрочем, данная норма в значительной степени являлась «мертвой», законодательная инициатива Суда была незначительной.

Стоит отметить, что Конституционный Суд РСФСР/РФ мог, проверив конституционность нормативного акта, одновременно вынести решение также и в отношении нормативных актов, не рассматриваемых в Суде, но основанных на проверенном нормативном акте либо воспроизводящих его положения, хотя бы они и не упоминались в ходатайстве, индивидуальной жалобе или запросе ч. 4 ст. 32, т.е. Суд сам, по своей инициативе, непосредственно не рассматривая акт, мог вынести по нему решение, что, собственно, подтверждалось и нормой ч. 2 ст. 65, по которой Конституционный Суд РСФСР мог также одновременно признать недействующими положения других нормативных актов, основанные на нормативном акте, признанном неконституционным, либо воспроизводящие его, о чем указывается в постановлении; т.е. без рассмотрения по существу «других нормативных актов».

Кроме этого, Суд наделялся и не присущей данному органу функцией дачи заключения по собственной инициативе (ч. 2 ст. 74) В этих случаях, Конституционный Суд вправе был сам опре-

делять пределы рассмотрения вопроса. К тому же Конституционный Суд еще наделялся и обратной силой, т.е. распространял полномочия на отношения, которые сложились до введения в силу данной нормы в течение трех лет. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 65 Конституционный Суд мог распространить действие своего постановления о признании международного договора или нормативного акта неконституционным на прошлое время, но не более чем на три года, что нарушало важнейшую презумпцию российского права, что закон, устанавливающий юридическую ответственность не может иметь обратной силы.

Что касается юридической силы заключения Конституционного Суда о соответствии Конституции РСФСР действий и решений высших должностных лиц РСФСР и республик в составе РСФСР обязывает в случае установления таких действий и решений признавать их конституционность или неконституционность в соответствии с данным Конституционным Судом РСФСР заключением. Однако, такое заключение Конституционного Суда о соотношении Конституции РСФСР и законодательства СССР, имело консультативное значение (ч. 1, 2 ст. 79).

Вместе с тем, анализ практики Конституционного Суда РСФСР (РФ) показывает довольно динамичный процесс деятельности первого специализированного судебного органа конституционного контроля в стране. До приостановки его деятельности 7 октября 1993 г.³¹, Конституционным Судом было рассмотрено 30 дел³² из них 22 по ходатайствам государственных органов или групп парламентариев и 8 по индивидуальным жалобам граждан³³.

Представляется, что Конституционный Суд РСФСР (РФ) как опыт первого специализированного судебного органа конституционного контроля в стране не мог быть другим, особенно в тех не простых условиях развития российской государственности вначале 90-х гг. XX в. Более того, он показал достоинства и конкретные недостатки своей деятельности, что послужило значительным подспорьем для разработки и функционирования более совершенной действующей модели специализированного судебного конституционного контроля, которая эффективно доказывает свою жизнеспособ-



ность на современном этапе развития Российской Федерации.

¹ Об этом говорил и В.Д. Зорькин на 10-ти летнем юбилее Конституции РФ., См.: *Зорькин В.Д.* Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2008. С. 12.

² Закон РСФСР от 15 декабря 1990. № 423-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1993. № 10. Ст. 360. 1990. № 29. Ст. 395.

³ См.: *Смирнов Л.Н.* 50 лет Верховного Суда СССР / В кн. Верховный Суд СССР. М.: Издательство «Юридическая литература», 1973. С. 12—13.

⁴ 6-й Председатель Верховного Суд СССР (20 сентября 1972—12 апреля 1984 гг.).

⁵ См.: *Смирнов Л.Н.* Указ. соч. С. 12.

⁶ Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР» // СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239; Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. «Об утверждении Положения о Прокуратуре Союза ССР» // СЗ СССР. 1934. № 1, Ст. 2а; Положение о Прокуратуре Союза ССР от 17 декабря 1933 г. // СЗ СССР. 1934. № 1. Ст. 2б.

⁷ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принятая на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК от 6 декабря 1936 г. № 283.

⁸ См.: *Шульженко Ю.Л.* Конституционный контроль в России: Автореф. дис. на соискание уч. ст. докт. юрид. наук. М., 1995. С. 2.

⁹ *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. Учеб. пособие, 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма ИНФРА-М, 2011. С. 11.

¹⁰ См. *Несмеянова С.Э.* Конституционный судебный процесс в России; Учеб. пособие. РИОР: Инфра-М, 2012. С. 42.

¹¹ Обзор предложений см.: *Несмеянова С.Э.* Конституционный судебный процесс в России; Учеб. пособие. РИОР: Инфра-М, 2012. С. 42—44.

¹² Закон СССР от 23.12.1989 г. № 973-I «О конституционном надзоре в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 29. Ст. 572.

¹³ См.: *Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н.* О соотношении понятий «конституционный контроль» и «конституционный надзор», в конституционной практике России // Вестник Московского университета МВД России». 2013. № 7. С. 137—142.

¹⁴ Закон СССР от 23.12.1989 г. № 973-I «О конституционном надзоре в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 29. Ст. 572.

¹⁵ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 года // ВВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

¹⁶ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1303.

¹⁷ См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. Учеб. пособие, 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма ИНФРА-М, 2011. С. 63. Интересно, что 119 статья Конституции РСФСР закрепила позднее норму регламентирующую порядок избрания Съездом народных депутатов Российской Федерации Конститу-

ционного Суда РФ (См.: Конституция РСФСР 1978 г. в ред. от 10 декабря 1992 г. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России. Издание Верховного Совета Российской Федерации, Март 1993 г. М.: Известия, 1993. С. 62.

¹⁸ Закон РСФСР от 6 мая 1991 г. № 1175-I «О Конституционном Суде РСФСР» // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.

¹⁹ Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1599-I «О Конституционном Суде РСФСР» // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017.

²⁰ Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 30 октября 1991 г. № 1822-I «Об избрании судей Конституционного Суда РСФСР» // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1450.

²¹ Вообще численный состав конституционных судов в различных странах определяется как правило их конституциями, с учетом компетенцией судов, объемом работы, их внутренней структурой и может колебаться от нескольких человек до 20.

²² Постановление Съезда народных депутатов РФ от 12 декабря 1992 г. № 4079-I «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 51. Ст. 3016.

²³ Указ Президента РСФСР от 14 декабря 1991 г. № 284 «О создании условий деятельности Конституционного суда РСФСР» // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1841.

²⁴ Закон РСФСР от 25 декабря 1991 г. № 2094-I «Об изменении названия государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1992. № 2. Ст. 62.

²⁵ Данные статьи появились в связи с подписанием Федеративного договора (Закон Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. № 2708-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084).

²⁶ «Суд над КПСС» и т.д. — на самом деле рассмотрение Конституционным Судом в 1992 г. вопроса о конституционности указов Президента Ельцина Б.Н. о приостановке деятельности КПСС и КП РСФСР, их имуществе и роспуске.

²⁷ Кстати В.Д. Зорькин отрицает политизацию Конституционного Суда того времени. См.: *Зорькин В.Д.* Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2008.

²⁸ См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. Учеб. пособие, 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма ИНФРА-М, 2011. С. 72—73.

²⁹ П. 19 ч. 1 ст. 109 Конституции РФ в ред. Закона РФ от 9 декабря 1992 г. № 4061-I.

³⁰ Закон Российской Федерации от 9 декабря 1992 г. № 4061-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации — России» // ВСНД РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

³¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993. № 41. Ст. 3921.

³² Впрочем цифры разнятся; Н.В. Витрук называет 27 рассмотренных дел, из них 19 по ходатайству о проверке конституционности правовых актов и 8 по индивидуальным жалобам граждан. См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. Учеб. пособие, 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма ИНФРА-М, 2011. С. 73.

³³ Более подробно см. *Витрук Н.В.* Указ. соч., С. 73—74.



УДК 34
ББК 67

РОЛЬ ОПЕРАТИВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОВД ПО СОХРАНЕНИЮ, ОХРАНЕ И ЗАЩИТЕ КУЛЬТУРНЫХ И ИСТОРИЧЕСКИХ ЦЕННОСТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ БОГДАНОВ,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры ОРД Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ЕВГЕНИЙ НИКОЛАЕВИЧ ХАЗОВ,

доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры конституционного и муниципального права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: evg.hazov@yandex.ru

ВИКТОРИЯ ЕВГЕНЬЕВНА ХАЗОВА,

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского права и процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

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

12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право;

12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены актуальные вопросы деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по сохранению, охране и защите культурных и исторических ценностей на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: культурные и исторические ценности, деятельность оперативных подразделений, охрана, защита.

Annotation. Deals with current issues of operational units of the interior for the conservation, preservation and protection of cultural and historical values on the territory of the Russian Federation.

Keywords: cultural and historical values, activity of operational parts, guard, protection.

На протяжении последних десятилетий проблема сохранения, охраны и защиты исторического и культурного наследия народов России от различного рода посягательств — хищений, незаконной перепродажи и вывоза за границу, — приобрела особую остроту. Незащищенность культурного достояния от преступных посягательств характерна не только для России. Как отмечается, ежедневно в мире происходит порядка 400—500 хищений предметов искусства, древностей и антиквариата¹.

Сегодня, когда национальные святыни превращены в товар, эквивалентный твердой валюте, криминальный интерес к сокровищам национальной культуры значительно вырос. В последнее время незаконный оборот предметов, имеющих особую ценность, остается одним из самых прибыльных видов деятельности транснациональных преступных орга-

низаций. Ежегодный оборот мирового теневого рынка антиквариата оценивается почти в 10 млн долл.².

Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. При этом каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44). Посягательства на культурные ценности ставят под угрозу целостность и многообразие культурного наследия страны³.

Понятие «культура» включает в себя культурные ценности, такие как памятники, исторические здания, предметы искусства, художественные коллекции и т.п. Культура в такой форме видима, осязаема и постижима. Защита культурных ценностей является важнейшей задачей, поскольку культурное



наследие — это величайшее достижение человечества, основа его будущего развития.

В преамбуле Конституции Российской Федерации закреплено положение, имеющие прямое отношение как к культурным ценностям, там и к вопросам их сохранения и передачи: «... чья память предков, передавших нам веру в добро и справедливость... исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущим поколениями...»⁴.

Культурные ценности — нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты⁵.

Предупреждение преступлений — одно из главных направлений деятельности органов внутренних дел. В соответствии с уголовными, уголовно-процессуальными законами органы дознания и предварительного следствия обязаны не только раскрывать преступления, но также выявлять причины и условия, способствующие совершению преступлений, и принимать меры к их устранению. В этих условиях возрастает значение оперативно-разыскных подразделений органов внутренних дел. Но это не значит, что такая задача не стоит перед ними. Она вытекает из общих задач, решаемых оперативными подразделениями ОВД⁶.

Министерство культуры Российской Федерации, Государственная архивная служба России, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, выполняют в пределах своей компетенции функции по регулированию и контролю перемещения культурных ценностей в соответствии с законодательством Российской Федерации⁷.

Многообразие условий, в которых осуществляется профилактическая деятельность органов внутренних дел, предопределяет и различные конкретные направления участия в ней сотрудников оперативных подразделений.

В соответствии с п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. № 226 в структуре службы уголовного розыска ор-

ганов внутренних дел были созданы специализированные подразделения по раскрытию преступных посягательств на культурные ценности.

В качестве предмета посягательства могут выступать любые предметы и документы, которые имеют особую историческую, научную, художественную или культурную ценность. Большинство таких предметов одновременно являются дорогостоящим имуществом, поскольку имеют высокую экономическую ценность (например, иконы, монеты, ордена)⁸.

В последнее время в нашем обществе все чаще звучит тезис о том, что сохранение культуры — это вопрос стратегической безопасности страны.

Вместе с тем, в качестве главных угроз национальной безопасности в сфере культуры названы: засилье продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев, а также противоправные посягательства на объекты культуры⁹.

Негативное воздействие на состояние национальной безопасности в сфере культуры усиливает пропаганда образа жизни, в основе которого вседозволенность и расовая, национальная и религиозная нетерпимость.

Ни для кого не секрет, что основная масса даже легально вывозимых за рубеж культурных ценностей добывается преступным путем. Несмотря на вывоз уже более 3 млн единиц икон и ценнейшей церковной утвари, предметов церковного обихода, аппетиты преступного бизнеса не ослабевают.

Преступления в подавляющем большинстве носят заказной характер, тщательно подготавливаются преступниками, использующими при этом современные технические средства, методы и оружие. Сами организаторы преступлений глубоко законспирированы, что позволяет им подчас избежать уголовной ответственности.

Наиболее распространенным или массовым преступлением в этой сфере является кража¹⁰. Хищения (кражи) культурных ценностей, в частности, предметов религиозного назначения, в том числе количественно, составляют незначительную часть, однако характеризуются повышенной общественной опасностью, поскольку предметы посягательства являются в данном случае невозможным ресурсом.

Хищения предметов, имеющих особую ценность, как правило, всегда хорошо готовятся и но-



сят организованный характер. Объекты культурного наследия, представляющие собой выдающуюся универсальную историческую, археологическую, архитектурную, художественную, научную, эстетическую, этнологическую или антропологическую ценность, могут быть отнесены к объектам всемирного культурного и природного наследия в порядке, установленном Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия и признаны Правительством Российской Федерации о включении объекта культурного наследия федерального значения в реестр особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации¹¹. На основании заключения государственной историко-культурной экспертизы предложения о включении объектов культурного наследия федерального значения в Список всемирного наследия и документация, оформленная в соответствии с требованиями Комитета всемирного наследия при Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), направляются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, в Комиссию Российской Федерации по делам ЮНЕСКО.

Анализ совершенных преступлений показывает, что кражи совершаются: путем проникновения в хранилища, в том числе с использованием специального снаряжения и технических средств; кражи из экспозиций и с выставок путем прямого доступа; хищения из фондов, совершаемые сотрудниками государственных хранилищ либо преступными группами с их участием; хищения из православных храмов¹².

Сохраняемые исстари и создаваемые вновь предметы богослужебного назначения, антикварная и современная церковная утварь, иконы и священные книги являются не только достоянием церкви; они служат верующим людям России и всему обществу, анализируя историческую преемственность поколений. Стабильно высокий спрос на предметы духовной культуры, низкий уровень культуры населения, слабая защищенность объектов преступного посягательства, относительная простота таможенного оформления и вывоза за границу Российской Федерации — далеко не все факторы, способствующие этому. Анализ законодательства, посвященный сохранению для потомков предметов нашей истории и культуры, несущих в себе духовные ценности право-

славия, насчитывающей только в нашей стране более тысячи лет, и без которых невозможно полноценное воспитание подрастающего поколения, показывает, что эта функция государства признана одной из самых важных и актуальных на сегодняшний день.

В создавшихся условиях, несомненно, требуется особая профессиональная подготовка оперативных сотрудников подразделений уголовного розыска и сотрудников следственных подразделений, специализирующихся на этом направлении.

Основными объектами преступных посягательств являются различные предметы культурного, исторического, духовного наследия, а также предметы религиозного культа — иконы, церковная утварь, картины, марки, оружие, книги, часы, монеты, орден, медали, рисунки ручной работы, художественные изделия из драгоценных металлов, историко-архивные документы и пр., т.е. культурные ценности, имеющие различную материальную и иную культурную ценность, уникальность, редкость и неповторимость и иногда выступающие как памятники истории и культуры, находящиеся под охраной государства.

Регламент определения относимости особой ценности предмета антиквариата не отработан и отдается на откуп экспертам. Верховный Суд Российской Федерации указал, что особая историческая, научная и культурная ценность похищенных предметов или документов определяется на основе экспертного заключения с учетом не только их стоимости, но и значения для истории, науки, культуры и искусства¹³.

Ни для кого не секрет, что основная масса даже легально вывозимых за рубеж предметов, имеет особую ценность. И занимаются этим рискованным, но весьма прибыльным промыслом, преступные группы с обширными межрегиональными и международными связями.

Занимающиеся на профессиональном уровне нелегальным оборотом культурных ценностей преступники нередко дают «раритету», что называется «отлежаться», чтобы облегчить себе труд и свести риск быть пойманными к минимуму. Также нередки случаи неоднократных продаж культурных ценностей до формирования из них коллекций по определенному принципу, которые обнаруживаются при незаконном перемещении их через таможенную границу.

Осложняет поиск украденных предметов, имеющих особую ценность, высокая латентность дея-



ний, связанных с незаконным оборотом культурных ценностей.

Работники музейных, архивных учреждений, организаций, коллекционеры далеко не всегда заинтересованы в том, чтобы предать огласке случаи хищения.

Безопасность рынка предметов, имеющих особую ценность, его прозрачность и привлекательность для инвестиций можно условно определить тремя основными составляющими: законодательной, финансовой и информационной. На сегодняшний день остается нерешенным целый ряд вопросов: неурегулированность законодательства по охране и борьбе с хищениями культурных ценностей; отсутствие единой понятийной базы юристов и искусствоведов; отсутствие единого информационного поля; неопределенность страховой или иной (в зависимости от критерия) стоимости музейного экспоната; отсутствие жесткого критерия юридической и материальной ответственности музейных сотрудников и экспертов.

Картинные галереи, музеи, государственные архивы и иные места хранения предметов, имеющих особую ценность, как правило, оборудуются системами наблюдения, сигнализационными устройствами.

При формировании следственно-оперативной группы необходимо учитывать конфессиональную принадлежность здания культового назначения¹⁴.

При раскрытии краж у коллекционеров, художников необходимо выяснить круг лиц, знавших о хранящихся предметах, представляющих особую культурную ценность.

При раскрытии хищений предметов, имеющих особую ценность, в зданиях культового назначения необходимо соблюдать правила этики поведения. Утрата даже самой малой части нашего культурного наследия — необратима и неизбежно отражается в настоящем и будущем.

Пока есть люди, любой ценой желающие иметь предметы, представляющие особую ценность, найдутся и преступники, готовые на определенных условиях удовлетворить их запросы¹⁵.

Таким образом, задачи по сохранению исторического и культурного наследия требуют межведомственного подхода и создания механизмов взаимодействия между уполномоченными государственными органами, общественными организациями и движениями, религиозными объединениями и учреждениями, профессиональными и творчески-

ми союзами, фондами, специалистами музейного и архивного дела, частными коллекционерами и искусствоведами — экспертами.

Полагаем, что сегодня, как никогда, безопасность предметов, имеющих особую ценность, должна стать составной частью доктрины национальной безопасности России.

¹ См.: *И.В. Розумань, Ю.В. Федорицева* «О соотношении понятий «Культурные ценности», и «предметы, имеющую особую ценность»: проблемы толкования. Закон и право, 2012, № 12. С. 65.

² См.: Журнал «Полиция России». 2014. № 12. С. 12; *Михайлов Б.П., Хазов Е.Н.* Место и роль Конституции Российской Федерации в правовом обеспечении оперативно-розыскной деятельности. Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 11, С. 31—37.

³ См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014 № 11 ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ Преамбула Конституции Российской Федерации. М., 2015. С. 3; Конституционное право России. *И.Н. Зубов, Е.Н. Хазов, Н.Д. Эриашвили, А.М. Багмет, В.Н. Белоловский, Е.Ю. Зинченко, А.А. Опалева, Н.А. Чертова, А.М. Осавелюк, С.А. Егоров, А.Л. Миронов, С.П. Булавиц, И.А. Алексеев, А.А. Кальгина, Е.А. Павлова, А.Ю. Кирсанов.* Учебник для студентов вузов. М., 2015. (7-е издание, переработанное и дополненное).

⁵ См.: «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1) (ред. от 21 июля 2014 г., с изм. от 1 декабря 2014 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2015 г.) // Российская газета, № 248, 17 ноября 1992 г. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁶ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011, № 7, ст. 900; *Н.В. Румянцев, Н.Д. Эриашвили, Е.Н. Хазов* Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств. Учебник, ЮНИТИ-ДАНА М., 2013 г. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁷ Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 (ред. от 23 июля 2013 г.) «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // Российская газета, № 92, 15 мая 1993 г. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ *Е.Н. Хазов, В.Е. Хазова* Международно-правовая защита национально-культурного достояния народов. Монография Московский университет МВД России, Закон и право, ЮНИТИ. М., 2009.

⁹ См.: п. 24, 79-84 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (в ред. от 1 июля 2014 г.). <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁰ *А.В. Богданов, Е.Н. Хазов* Карманные кражи: история и реальность. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 3, С. 20—22.

¹¹ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Российская газета, № 116-117, 29 июня 2002 г. <http://www.pravo.gov.ru>.

¹² См.: *О.Б. Абакумов, А.В. Богданов, В.В. Волченков, А.В. Воронцов, М.С. Ефимкин, И.А. Завьялов, С.В. Иванцов, И.И. Ильинский, В.Г. Любан, Б.П. Михайлов, О.В. Турбина, Е.Н. Хазов, И.Л. Хромов, Я.Н. Чикова, Н.Д. Эриашвили.* Криминальная среда. Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействие. Ч. 1. Монография / под ред. Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, М., 2015. 559 с. (Серия «Научные издания для юристов»).

¹³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое».

¹⁴ См.: *А.В. Боловинов, С.И. Данилова, Л.С. Корнева (и др.)* / Под ред. И.А. Попова, Г.В. Костылевой, Н.Е. Муженской. Руководство для следователей по осмотру места происшествия: Учеб.-практ. Пособие. М.: Проспект, 2014. С. 276.

¹⁵ *А.В. Богданов, Е.Н. Хазов.* Основные направления деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и предупреждению преступлений связанных с мошенничеством. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10, С. 276—279.



УДК 34
ББК 67

ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА КАЖДОГО НА СВОБОДУ СЛОВА В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА КОЛМАКОВА,

адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
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 гарантии реализации права каждого на свободу слова. Вопрос рассматривается с позиции широкого понимания права с формулировкой выводов, применимых на практике.

Ключевые слова: права человека, свобода слова, гарантии, реализация.

Annotation. The article investigates the guarantees of the realization of the right of everyone to freedom of expression. The question is considered from the position a broad understanding of the law with the wording of the findings applicable in practice.

Keywords: human rights, freedom of speech, safeguards implementation.

Конституция провозглашает Российскую Федерацию правовым и демократическим государством. Что подразумевает под собой наличие в таком государстве гарантируемых и реально существующих прав и свобод человека и гражданина. Их признание, защита и гарантии считаются основным и определяющим критерием правового характера законодательства и практики его применения¹. Российская Федерация, претендующая на звание «правовое государство», признает право человека на свободу слова, гарантируя его непосредственное действие Конституцией, законами и другими правовыми актами. Но насколько реальны эти гарантии?

Чтобы ответить на этот вопрос, по нашему мнению, необходимо обратиться к понятию свободы как ценности права. Свобода обычно включается в число основополагающих ценностей права и часто ставится в их системе на первое место. Однако, в трактовке самого понятия «свобода» не всегда присутствует необходимая определенность. Как писал Ш.Л. Монтескье, «нет слова, которое получило бы столько разнообразных значений и производило бы столь различные впечатления на умы, как слово «свобода». Одни называют свободой легкую воз-

можность низлагать того, кого они наделили тиранической властью; другие — избирать того, кому они должны повиноваться; третьи — право носить оружие и совершать насилия; четвертые видят ее в привилегии состоять под управлением человека своей национальности или подчиняться собственным законам...»².

Одна из классических концепций свободы принадлежит И. Канту. Свобода, в соответствии с его метафизикой нравов, тесно связывается с понятием «произвол»: «Способность желания, согласно понятиям, поскольку основание, определяющее ее к действию, находится в ней самой, а не в объекте, называется способностью действовать или не действовать по своему усмотрению. Поскольку эта способность связана с сознанием способности совершать поступки для создания объекта, она называется произволом... Свобода произвола есть... независимость его определения от чувственных побуждений — это негативное понятие свободы произвола. Положительное же понятие — это способность чистого разума быть для самого себя практическим». Более краткое определение свободы у Канта — «независимость от принуждающего произвола другого»³.



Эта возможность, именуемая свободой, носит не абсолютный, а относительный характер, поскольку ее объектом является жизненный выбор, изначально ограниченный как имеющимися альтернативами, так и разнообразными внешними и внутренними условиями, сопутствующими его совершению. Собственно, именно нарушение легальных рамок свободы и является основанием для ее «лишения» (точнее ограничения). Поскольку объектом свободы в ее правовом значении является, по существу, только внешняя активность человека, то ее можно определить как возможность движения. Наконец, юридическая свобода отличается от других видов свободы формой своей репрезентации — она гарантирована субъекту через публичное, официальное установление границ допустимого поведения⁴.

Таким образом, свобода с правовой точки зрения может рассматриваться как официально предоставленная субъекту относительная возможность самостоятельного движения или масштабированное поле беспрепятственного жизненного выбора.

Продемонстрировать ценность свободы в сфере права можно различными способами. Одним из таких способов является ее конституционная гарантированность. Конституционные гарантии прав и свобод представляют собой систему взаимосвязанных и взаимодействующих положений Конституции РФ, обеспечивающих реализацию и защиту конституционных прав и свобод. Под конституционными гарантиями понимаются условия и средства осуществления прав и свобод, основания и формы ограничения прав и свобод человека, пределы их действия, а также совокупность установленных конституцией процессуальных прав, обеспечивающих реализацию и защиту основных прав и свобод человека. Наряду с этим в качестве конституционных гарантий рассматриваются установленные конституцией правозащитные институты вместе с основными принципами их деятельности.

Конституции советского периода гарантировали свободу слова, печати лишь в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя (например, ст. 50 Конституции СССР 1977 г.). Об интересах и развитии самой личности при этом даже не упоминалось. Действующая Конституция не обуславливает свободу мысли и слова какими-либо идеологическими рам-

ками. Наоборот, конституционные нормы о свободе мысли и слова должны действовать в единстве с положениями Конституции о признании идеологического и политического многообразия, недопущении установления какой бы то ни было идеологии в качестве государственной или обязательной (ст. 13). Реально гарантированная свобода выражения разнообразных взглядов, мнений, убеждений, свобода критики, оппозиции является конкретным показателем демократизма общества⁵.

В силу значимости гарантий основных прав и свобод, следует рассмотреть, прежде всего, те из них, которые входят в состав конституционной нормы о свободе слова и находятся в имманентной связи с другими ее составляющими.

Ст. 29 Конституции РФ, закрепляя свободу слова, определяет следующие гарантии: запрет принуждать кого-либо к выражению мнений и убеждений или отказу от них (ч. 3 ст. 29 Конституции РФ), гарантия свободы массовой информации (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ) и запрет цензуры (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ). Данные гарантии имманентно связаны с конституционным правом на свободу слова, они непосредственно направлены на обеспечение именно этого конституционного права. Без этих гарантий свобода слова неосуществима⁶.

В соответствии с ч. 3 ст. 29 Конституции РФ никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

Ни Конституция РФ, ни основополагающие международные акты не дают определения, понятий «мнения» и «убеждения». В толковом словаре русского языка «мнение» определяется как суждение, выражающее оценку чего-нибудь, отношение к кому-, чему-нибудь, взгляд на что-нибудь; «убеждение» — твердый взгляд на что-нибудь, основанный на какой-нибудь идее, мировоззрении. Таким образом, понятие «мнение» выступает в качестве родового по отношению к понятию «убеждение». Твердые, обоснованные мнения по наиболее важным для конкретного человека вопросам становятся его убеждениями — научными, философскими.

Гарантия ч. 3 ст. 29 Конституции РФ имманентно присуща праву на свободу слова. Конституционное право на свободу слова предполагает свободу выражать мнения и убеждения, а также свободу отказываться от реализации этого права («право на



молчание»). Как таковая свобода слова исключает возможность принуждения к выражению своих мнений и убеждений и отказу от них. В обратном случае свобода слова утрачивает свои сущностные свойства и разрушается.

Поэтому конституционный запрет принуждать к выражению своих мнений и убеждений и отказу от них в ч. 3 ст. 29 Конституции РФ следует рассматривать как неотъемлемое конституционное средство защиты права на свободу слова. Конституция РФ не прилагает к данному положению никакой специальной оговорки к закону. Ст. 29 Конституции РФ согласно ч. 3 ст. 56 Конституции РФ не включается в число конституционных прав и свобод, которые не подлежат ограничению. Поэтому в решении вопроса ограничения права на свободу слова следует руководствоваться общими положениями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а также другими положениями, предусмотренными самой Конституцией РФ⁷.

В связи с изложенным следует подчеркнуть, что в юридической науке вопрос о соотношении свободы массовой информации, гарантированной ч. 5 ст. 29 Конституции РФ и свободы информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ) как составляющей свободы слова, решается неоднозначно.

Многие авторы подчеркивают непосредственную связь свободы массовой информации со свободой слова. Так, В.Г. Елизаров отмечает, что свобода массовой информации неразрывно связана со свободой слова, поскольку первая не может существовать, если гражданам не обеспечены гарантии последней. С этой точки зрения общая норма о свободе слова (ст. 29 Конституции РФ) является, по мнению автора, системообразующим элементом в составе конституционных основ свободы массовой информации.

Массовая коммуникация как особый вид коммуникации, как процесс передачи (распространения) массовой информации представляет собой разновидность коммуникации между неопределенным числом индивидов. Способы распространения обозначаются как средства массовой информации (СМИ), под которыми имеются ввиду любые технические средства приема и передачи сообщений для распространения массовой информации.

СМИ при этом наделяются особым свойством, а именно: способностью преодолевать территориаль-

ную, временную (или территориально-временную) разобщенности множества индивидов. Это множество составляет сообщество, в котором прямые контакты между его членами сильно ограничены либо невозможны.

В связи с этим, свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ) — один из видов свободы информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ) и неотъемлемая составляющая свободы слова. Как уже ранее отмечалось, право на свободу слова представляет собой гарантию от вмешательства государства в важнейшую сферу человеческой жизни — коммуникацию: свободу высказываться, выражать мнения и суждения, мысли и чувства, распространять идеи и воззрения, передавать другим людям информацию (любое семантическое содержание) в форме сообщения, свобода соответствующих средств коммуникации⁸.

Поэтому положения ч. 4 и ч. 5 ст. 29 Конституции РФ, закрепляющие право на свободу информации и свободу массовой информации, в том числе на свободу средств массовой информации, рассматриваются как конкретизирующие, непосредственно связанные с положениями ч. 1 ст. 29 Конституции РФ. Это означает то, что защита свободы массовой информации и средств массовой информации есть не что иное, как защита свободы информации, а в конечном счете — свободы слова.

В свою очередь, защита свободы слова невозможна без защиты права на свободу информации, в том числе массовой информации и соответствующих средств. При этом гарантии массовой информации и гарантии средств массовой информации (запрет цензуры в соответствии ч. 5 ст. 29 Конституции РФ) — суть особый вид гарантий свободы слова по ч. 1 ст. 29 Конституции РФ⁹.

Исходя из сказанного, следует считать, что положение ч. 5 ст. 29 Конституции РФ не только закрепляет негативную обязанность государства (запрет вмешательства), но и содержит позитивную обязанность — не допускать концентрацию собственности (прежде всего государственной собственности) на рынке средств массовой информации, а также обязанности поддерживать конкуренцию и уделять особое внимание монопольным тенденциями на соответствующих рынках товаров и услуг.



Таким образом, свобода массовой информации как одна из составляющих свободы слова имеет институциональную природу. Будучи непосредственно связанной с информационными ресурсами, свобода массовой информации выступает по отношению к свободе слова как дополнительное право. Свобода массовой информации как дополнительное право — суть экономическая составляющая свободы слова. Как таковая свобода массовой информации гарантирует экономическую свободу средств коммуникации.

Признаками цензуры в смысле ч. 5 ст. 29 Конституции РФ является ее предварительный и внешний характер. Исключения из этого правила возможны на основании федерального закона в соответствии с Конституцией РФ. Конституция РФ устанавливает запрет на предварительную цензуру, а именно на требования должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы, а равно налагать запрет на распространение сообщений и материалов или их отдельных частей¹⁰.

Таким образом, конституционными гарантиями, имманентно присущими праву на свободу слова, являются, согласно ст. 29 Конституции РФ, запрет принуждать кого-либо к выражению мнений и убеждений или отказу от них (ч. 3), свобода информации (ч. 4), в том числе свобода массовой информации (ч. 5), и запрет цензуры (ч. 5). Эти гарантии входят в состав конституционного права на свободу слова как комплексного явления.

Последующая цензура призвана не допускать свободу слова в сферах, на которые свобода слова не распространяется, например, запрет на сбор и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ); запрет определенных видов агитации и пропаганды (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ). Следовательно, по смыслу Конституции РФ, запрет цензуры не является безоговорочным. На основе конституционных положений федеральный законодатель вправе при определенных условиях и в определенный срок устанавливать в форме Федерального конституционного закона ограничения права на свободу слова средствами цензуры.

¹ Коваленко А.И. Конституционное право России. М.: Юрист. 2008. С. 237.

² *Монтескье Ш.Л.* О духе законов. Избранные произведения М., 1955. С. 288.

³ Кант И. Метафизика нравов. Сочинения в 6 томах. Т. 4. 4.2. М., 1965. С. 119—120.

⁴ Ромашов Р.А. Право — язык и масштаб свободы. СПб, 2015. С. 133.

⁵ См. подробнее: Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. СПб, 2004. С. 335.

⁶ Эктумаев А.Б. Свобода слова в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). Дисс. к.ю.н., 2012. С. 67.

⁷ См.: Кин Д. Средства массовой информации и демократия. М.: Наука, 2012. С. 17—20.

⁸ Эктумаев А.Б. Указ.Соч. С. 71.

⁹ Кочев В.А. Право частной жизни в структуре основных прав и свобод человека и гражданина. Пермь: Изд-во Перм. гос. ун-та, 2006. С. 88.

¹⁰ Пальцева Е.С. Допустимые ограничения свободы слова во время избирательных кампаний с целью защиты чести, достоинства кандидата // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 53—55.



Полиция Российской империи. Монография. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С. Изд-во ЮНИТИ, 2014. 320 с.

В монографии исследуются организация и деятельность полиции Российской империи. Рассматривается деятельность учреждений, выполнявших полицейские функции до образования империи, анализируется процесс слома полиции самодержавной России весной 1917 г.

Книга рассчитана как на профессиональных историков, правоведов, сотрудников полиции, так и на всех интересующихся отечественной историей.



УДК 34
ББК 67

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СВОБОДЫ СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В СТРАНАХ ПРИБАЛТИКИ (НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЛАТВИИ, ЛИТВЕ И ЭСТОНИИ)

ОЛЬГА ВАЛЕРЬЕВНА МАШАРОВА,

*аспирантка кафедры конституционного и муниципального права Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего профессионального образования*

«Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации»

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

E-mail: masharova.ov@gmail.com

Научный руководитель: В.А. Виноградов, доктор юридических наук, профессор

Рецензент: А.Ю. Кирьянов, кандидат юридических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены вопросы конституционно-правового регулирования свободы совести и вероисповедания в странах Прибалтики на примере Латвии, Литвы и Эстонии. Приводится законодательный опыт указанных стран; дается сравнительно-правовой анализ регулирования данной сферы.

Ключевые слова: свобода вероисповедания, страны Прибалтики, законодательное регулирование, отношения между религиозными институтами и государством.

Annotation. The article is dedicated to the study of the constitutional regulation of the freedom of conscience and religion in the Baltic countries on the example of Latvia, Lithuania and Estonia. The legislative experience of the mentioned countries is considered and on this basis comparative and legal analysis of this sphere's regulation is conducted.

Keywords: freedom of religion, the Baltic countries, legislative regulation, relations between religious institutions and the state.

Концепция восприятия и правового регулирования института свободы совести и вероисповедания в странах Европы в настоящее время построена на европейских стандартах в области прав человека, в основу которых заложен принцип главенства общечеловеческих ценностей, прав и свобод человека и гражданина и его равная защита, в том числе посредством участия государства.

Несмотря на то, что страны Прибалтики, а это страны, ранее входившие в состав СССР (Латвия, Литва и Эстония), на сегодняшний день имплементировали указанные европейские стандарты, в указанных странах до сих пор законодательное регулирование общественных институтов развивается

с учетом исторических и национальных особенностей.

Несмотря на различия правовых систем России и стран Прибалтики изучение данного опыта является актуальным с точки зрения развития системного представления о регулировании данной сферы общественных отношений, рассмотрения конституционно-правовой регламентации сферы общественных отношений в данных государствах.

Начать следует с опыта Латвии. Так, согласно ст. 99 Конституции Латвии у каждого жителя страны есть право на свободу мысли, сознания и религиозных убеждений. И установлено, что церковь отделена от государства. В то же время,



Конституция содержит публично-правовой механизм защиты прав и свобод граждан. Ст. 116 Конституции устанавливает, что распространение религиозных убеждений может быть ограничено и далее Конституция определяет, в каких целях может быть установлено данное ограничение, а именно «для защиты прав других людей, демократического устройства государства, безопасности общества, благосостояния и нравственности».

На законодательном уровне вопросы деятельности религиозных организаций, а также их взаимодействие с государством находят свое закрепление в законе «О религиозных организациях». Данный закон определяет порядок создания организации, получения правового статуса религиозной организации и участие данного рода религиозных институтов в общественной жизни страны.

Анализ законодательных актов, регламентирующих данную сферу, позволяет сделать вывод, что, как правило, на законодательном уровне устанавливается возможность религиозным объединениям участвовать в образовательном процессе либо предоставлять гражданам, исповедующим различные вероучения, которые не являются традиционными для данного государства, самостоятельно определять возможность обучения своих детей в религиозных школах.

Ст. 6 закона Латвии «О религиозных организациях» устанавливает, что «В школах национальных меньшинств, находящихся в ведении государства и самоуправлений, с учетом желания учащихся и их родителей или опекунов в установленном Министерством образования и науки порядке может осуществляться также преподавание вероучения, характерного для соответствующего национально-меньшинства». Закон закрепляет, что обучение христианскому вероучению и этике финансируется из государственного бюджета. Таким образом, этот факт косвенно подтверждает, что государство осуществляет финансовую поддержку религиозных институтов, вместе с тем, прямо не вмешиваясь в их деятельность.

Не менее интересен опыт регулирования рассматриваемой сферы в Литве. В ст. 26 Конституции Литовской Республики рассматриваемая

сфера описана более подробно. Согласно данной статье: «Свобода мысли, вероисповедания и совести ограничению не подлежит. Каждый человек имеет право на свободу выбора любой религии или вероисповедания и единолично или сообща с другими, в частном или публичном порядке ее исповедовать, отправлять религиозные обряды, практиковать вероисповедание и обучать ему». Конституционная норма также определяет, что «...никто не может ни подвергаться принуждению другое лицо, ни принуждаться выбирать или исповедовать какую-либо религию или веру». Ограничение свободы совести и вероисповедания возможно только на основании закона и только в случаях, если отправление религиозного культа будет нарушать общественную безопасность, общественный порядок, здоровье и нравственность людей.

Ст. 43 Конституции устанавливает, что в Литве нет государственной религии, но государство признает традиционные в Литве церкви и религиозные организации, а другие церкви и религиозные организации — в случае, если они имеют опору в обществе и их учение и обряды не противоречат закону и нравственности. Положение церковью и других религиозных организаций в государстве устанавливается соглашением или законом. Таким образом, государство позволяет гражданам самостоятельно определить, какие из религиозных организаций и институтов пользуются общественной поддержкой, а какие нет? Тем самым государство может ограничить сферу деятельности других религиозных организаций, не нарушая конституционные права и свободы большинства проживающих граждан Литвы. Законодательно Литва определяет 9 традиционных существующих религиозных общин и сообществ, которые составляют определенную часть исторического, духовного и социального наследия Литвы. В указанное число входят римско-католические, греко-католические, евангелическо-лютеранские, евангелическо-реформатские, ортодоксальные (православные), старообрядческие, иудейские, мусульманско-суннитские и караимские религиозные общины.

Вместе с тем, законом Литвы «О религиозных общинах и сообществах» установлен порядок



признания других религиозных сообществ, согласно которому признание государством данных сообществ традиционными осуществляется Сеймом Литовской Республики при выполнении ряда условий.

Во-первых, данное религиозное сообщество должно быть зарегистрировано в качестве религиозного и с момента его регистрации до подачи документов на получение статуса традиционного религиозного сообщества должно пройти не менее 25 лет.

Во-вторых, их деятельность, включая учение и обряды не должны противоречить законам и нравственности.

И, наконец, данные религиозные сообщества должны иметь общественную поддержку, чтобы быть признанными государством в качестве исторического и духовного наследия страны.

Безусловно, соответствие данным признаком не означает автоматического признания данных сообществ в качестве традиционных. В случае неудовлетворения ходатайства повторное обращение по этому поводу возможно лишь по истечении 10 лет со дня неудовлетворения ходатайства.

Другой не менее важной проблеме также уделяется внимание в странах Прибалтики, а именно влиянию религии на сферу семейных правоотношений. Так, согласно положению Конституции Литвы «Родители и опекуны свободно заботятся о религиозном и нравственном воспитании детей и подопечных согласно собственным убеждениям». Получается, что с одной стороны, родителям и опекунам предоставляется свобода действий в отношении воспитания несовершеннолетних, с другой — персонифицируется возможная ответственность, которая может наступить в случае, если законные права и интересы детей будут нарушены. В Эстонии, например, начиная с 2001 г. религиозные объединения имеют возможность ходатайствовать своим духовным лицам пра-

ва заключать брачные союзы наравне с государством.

В целом, рассматриваемые страны идут по пути сближения государства и религии, при этом стараясь обеспечивать на должном правовом уровне свободу совести и вероисповедания. Анализ законов показывает, что государства обеспечивают равенство зарегистрированных на их территориях религиозных организаций. Более того, на государственном уровне созданы механизмы взаимодействия с религиозными объединениями. Так, в 2002 г. в Эстонии был заключен протокол между Советом церковью Эстонии и Правительством об общих интересах, в рамках которого ежегодно проводится встреча премьер-министра с членами правления Совета церковью Эстонии. Особый статус имеет Эстонская евангелическо-лютеранская церковь, в целях развития сотрудничества с которой создана правительственная комиссия, в задачи которой входит оказание содействия развитию указанного религиозного объединения.

Подводя итоги краткого обзора законодательства о свободе совести и вероисповедания, включая законодательство о религиозных организациях в Латвии, Литве и Эстонии необходимо отметить, что, несмотря на соблюдение общеевропейских стандартов в области прав человека, а также придерживаясь курса на гармонизацию национального законодательства с общеевропейским правом, законодательство данных стран в рассматриваемой сфере отражает национальные и исторические особенности каждого из рассматриваемых государств. Безусловно, нельзя не оспаривать тот факт, что данные государства официально поддерживают традиционные религиозные объединения, что само по себе не входит в конфронтацию с заявленными в конституциях положениями о свободе совести и вероисповедании, и, в итоге, данные положения реализуются, а не носят декларативный характер.



УДК 342
ББК 67.300

ВЛИЯНИЕ СПОСОБОВ ФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА НА ЕГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР

ИРИНА СЕРГЕЕВНА НАЗАРОВА,

*заместитель начальника кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского
военного института внутренних войск МВД России, полковник юстиции, кандидат юридических наук*

E-mail: irina-nazarova@inbox.ru

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются проблемы взаимосвязи способов формирования российского парламента и его представительной природы; анализируется новейшее конституционное законодательство, связанное с реформированием палат Федерального Собрания в аспекте усиления его представительных начал.

Ключевые слова: представительный характер парламента, выборы депутатов Государственной Думы, формирование Совета Федерации, реформирование порядка формирования палат Федерального Собрания, представители Российской Федерации в Совете Федерации.

Annotation. The article is devoted to the problems of interaction of ways of formation of the Russian Parliament and its representative nature, the analysis of recent constitutional legislation related to the reform of the chambers of the Federal Assembly in the aspect of strengthening its representative started

Keywords: the representative nature of the Parliament, the election of deputies of the State Duma, the formation of the Federation Council, the reform of the procedure for the formation of chambers of the Federal Assembly, representatives of the Russian Federation in the Federation Council.

Действующая Конституция Российской Федерации определила, что Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст. 94). Представительный характер российского парламента предопределяет особый способ его формирования: Государственная Дума избирается путем прямых общенациональных выборов; Совет Федерации состоит из равного числа представителей субъектов Российской Федерации. При этом порядок формирования Федерального Собрания конституционно задан. Согласно Конституции Совет Федерации формируется в порядке, установленном федеральным законом (ч. 2 ст. 96), а Государственная Дума, как предписывает императивная норма Конституции, «избирается» (ч. 1 ст. 96). Несмотря на то обстоятельство, что конституционный законодатель использует различ-

ную терминологию применительно к каждой из палат — Государственная Дума «избирается», а Совет Федерации «формируется» — по смыслу ст. 94, во взаимосвязи с положениями ст. 3, 10, 11, 99 Конституции Российской Федерации, палаты Федерального Собрания должны формироваться таким образом, чтобы это в полной мере соответствовало его (парламенту) представительной природе и назначению. Следовательно, Конституция предполагает демократические способы конституирования палат.

Очевидно, что в этой связи формирование обеих палат путем выборов в наибольшей мере соответствовало бы отмеченному предназначению парламента. Примечательно, что, согласно п. 7 разд. 2 Конституции Российской Федерации («Заключительные и переходные положения»), Совет Федерации первого созыва и Государствен-



ная Дума первого созыва избирались сроком на два года. В последующем этот порядок был изменен.

В преддверии принятия действующей Конституции Российской Федерации порядок формирования палат Федерального Собрания был определен Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. «Об утверждении уточненной редакции положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период», а также Указом Президента от 11 октября 1993 г., утвердившим Положение о выборах депутатов Совета Федерации. В соответствии с указанными Положениями срок деятельности палат определялся в 2 года. Положения определяли, что выборы депутатов Государственной Думы проводятся по правилам смешанной избирательной системы: 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, а остальные 225 избираются на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу. В Положении о выборах в Совет Федерации предусматривалось, что в Совет Федерации избирается по два депутата от каждого субъекта Российской Федерации. При этом депутаты этой палаты избирались на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам (один округ — два депутата), образованным в рамках административных границ субъектов Российской Федерации.

Порядок формирования Государственной Думы 2-го и 3-го созывов остался неизменным. В соответствии с нормами Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы 1995 г. и ст. 5 Федерального закона 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 225 депутатов избирались по одномандатным (один округ — один депутат) избирательным округам; 225 депутатов Государственной Думы избирались по единому федеральному избирательному округу. Четвертый избирательный цикл оставил неизменным порядок формирования Государственной Думы.

Порядок формирования Совета Федерации 2-го и 3-го созывов определялся Федеральным законом

от 5 декабря 1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Данный закон устанавливал, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — главы законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти, по должности. В двухпалатном законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации представитель в Совет Федерации определялся совместным решением обеих палат. В Совет Федерации, таким образом, входили представители органов государственной власти субъекта РФ исключительно по должности (*ex officio*).

Последующий этап был связан с радикальными преобразованиями: а) упразднением мажоритарной избирательной системы при проведении выборов депутатов Государственной Думы пятого и шестого созывов, и б) реформированием порядка формирования Совета Федерации.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы пятого и шестого созывов устанавливался Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (вступившим в силу с 7 декабря 2006 г. и действовавшим вплоть до выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва). Соответственно ст. 3 данного Закона «депутаты избираются только по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы» [1].

Наряду с несомненными преимуществами использования исключительно пропорциональной системы при проведении выборов в Государственную Думу обнаружилось и негативные стороны. Введение семипроцентного заградительного пункта (процентного барьера) одновременно означало ограничение представительства в парламенте. Избиратели, голосовавшие за партии, не прошедшие в Государственную Думу, не нашли для себя тех избирательных объединений, с которыми они связывали бы реализацию своих интересов. Тем самым корпус избирателей, а вместе с этим индекс представительности парламента, значительно уменьшился. Не будет преувеличением утверждение о



том, что Закон от 18 мая 2005 г. заведомо запрограммировал попадание в парламент исключительно крупных партий. Применительно к российским конституционным реалиям такой подход иначе как революционным назвать нельзя. Для сравнения: в ФРГ, Венгрии заградительный барьер составляет 5% — в Болгарии, Украине — 4%, Испании, Аргентине — 3%, Дании — 2%, в Израиле с 2,0 — 1,5% и только в Словении — 7%, в Турции — 10% [2, с. 120].

Используемые в Федеральном законе от 18 мая 2005 г. оговорки относительно того, что партии, набравшие менее 7% голосов, могут участвовать в распределении мандатов — в случаях, если по итогам выборов все партии собрали менее 60% голосов избирателей (ч. 8 и 9 ст. 82), не меняло сути в силу невозможности фактической реализации данного положения. Подобная законодательная конструкция приводила к тому, что мнение значительного числа избирателей оказывалось не учтенным. Как отмечалось в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г., за партии, «прошедшие в Государственную Думу в 2007 г., проголосовало более 90% избирателей. Но при этом 5 млн наших граждан отдали голоса партиям, которые в Государственную Думу не попали. Эти люди не получили представительства на федеральном уровне, хотя и проявили гражданскую активность, и просто пришли на выборы. Это несправедливо. И должно быть исправлено». При этом в Послании отмечалось о нецелесообразности «пока... снижать барьер прохождения в Государственную Думу, установленный законом для депутатов» [3, с. 4].

Очевидно, что одна из радикальных мер в решении отмеченной проблемы заключалась в снижении заградительного барьера, хотя бы до прежнего уровня, т.е. с 7% до 5%. Предложение, которое следовало из Послания, исходило из целесообразности «давать партиям, получившим от 5 до 7% голосов, 1—2 депутатских мандата». Отмечалось, что «такая схема позволит, с одной стороны, сохранить систему поощрений и укрепления крупных партий, а с другой, — дать парламентскую трибуну малым партиям, представляющим интересы достаточно значительного числа людей» [4].

Содержащееся в Послании предложение было реализовано в Федеральном законе от 12 мая 2009 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» [5].

Суть законодательной новеллы в том, что федеральному списку кандидатов, получившему менее 6, но не менее 5% голосов избирателей, передается один депутатский мандат, а федеральному списку кандидатов, получившему менее 7, но не менее 6% — два депутатских мандата. Очевидно, что в качестве оперативных мер развития представительности данная мера может оказаться полезной.

В то же время, нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что основные оппоненты партиям, представленным в парламенте, как показали результаты парламентских выборов 2003, 2007 и 2011 гг., не получали на выборах в Государственную Думу долю голосов между 5 и 7% и, более того, «не дотягивали» даже до 5% барьера [6].

Отсюда действенность рассматриваемой законодательной новеллы оставалась весьма проблематичной и, очевидно, что реальное усиление представительства в Государственной Думе Федерального Собрания связывать с ней означало бы грешить против истины.

Вместе с тем, реализация анализируемой меры при определенных условиях действительно могла бы способствовать усилению представительного характера законодательного органа власти. Ведь даже незначительное представительство депутатов в составе парламента предоставляет такой партии очевидные преимущества: партия, квалифицируемая Федеральным законом от 12 мая 2009 г. № 94-ФЗ как партия, федеральному списку кандидатов которой передан депутатский мандат в соответствии со ст. 82.1 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», наделяется большинством прав, имеющихся у партий, «допущенных к распределению мандатов»; указанная партия и ее кандидаты освобождаются от сбора подписей на выборах всех уровней; на нее также распространяются льготы при формировании избирательных комиссий и др.



Несколько иные трансформации претерпел порядок формирования Совета Федерации. Действовавший до 2000 г. порядок формирования верхней палаты существенно изменил Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями от 16 декабря 2004 г., 25 июля 2006 г., 21 июля 2007 г., 14 февраля 2009 г.). Закон устанавливал, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: один от законодательного (представительного) и один от исполнительного органов государственной власти субъекта РФ (ст. 1). Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа власти субъекта назначался высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, т.е. руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта — губернатором края, области, президентом республики, мэром города федерального значения. При этом данное лицо должно было быть назначено не позднее трех месяцев со дня вступления в должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (в том числе в случае досрочного прекращения полномочий предыдущего высшего должностного лица). Решение о назначении представителя в Совете Федерации оформлялось указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, после чего в трехдневный срок направлялось в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и вступало в силу при следующем условии: против назначения представителя не проголосуют две трети от общего числа его (органа) депутатов на очередном или внеочередном заседании данного органа. Оба предста-

вителя назначались на срок полномочий представляемых ими органов власти субъекта Российской Федерации [7].

Новейший этап формирования палат Федерального Собрания связан с радикальным реформированием избирательной системы России, изменением порядка выборов Государственной Думы и способа формирования Совета Федерации, введенного двумя федеральными законами: Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которым будут проводиться парламентские выборы Государственной думы седьмого созыва в декабре 2016 г., и Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 2 апреля, 7 мая, 2 июля 2013 г., 28 июня, 1 декабря 2014 г.) [8].

Согласно темпоральным нормам (ст. 104 «Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона») данный Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением ст. 103 Федерального закона (ч. 1 ст. 104). Состоящая из 29 пунктов ст. 103 Закона вступает в силу со дня прекращения полномочий Государственной Думы созыва, действующего на день вступления в силу Федерального закона (ч. 2 ст. 104) [9].

Фундаментальное значение в этой же связи имеют поправки к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ об увеличении срока полномочий Государственной Думы и Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», существенно уточнивший порядок формирования Совета Федерации.

Новый порядок выборов депутатов Государственной Думы и, соответственно, дополнительные механизмы усиления представительных начал российского парламента, определены Федеральным законом Российской Федерации от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».



К числу наиболее значимых новелл Федерального закона Российской Федерации от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ следует, как представляется, отнести следующие:

- ❖ во-первых, возвращение смешанной системы выборов, применяемых на выборах депутатов Государственной Думы первого — четвертого созывов, т.е. в 1993—2003 гг.). Согласно ч. 2 и 3 ст. 3 Закона 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ — один депутат), образуемым в соответствии со ст. 12 Федерального закона; 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы;
- ❖ во-вторых, снижение процентного барьера. В соответствии с ч. 7 ст. 89 анализируемого Закона к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух, и что за эти списки подано в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допускаются.

Такие радикальные преобразования избирательной системы, несомненно, способствуют значительному усилению представительности Федерального Собрания — парламента России.

По действующему законодательству порядок формирования Совета Федерации определен Конституцией Российской Федерации — ч. 2 ст. 95 (в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации») и Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 2 апреля, 7 мая,

2 июля 2013 г., 28 июня, 1 декабря 2014 г.), вступившим в силу с 1 января 2013 г.

Подчеркнем, что законодательные новеллы трансформировали порядок формирования палаты путем наделения полномочиями представителя в Совете Федерации от исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, избранного одновременно с высшим должностным лицом этого субъекта, оставив при этом открытым вопрос о выборности всех членов верхней палаты. По мнению исследователей, такой способ формирования Совета Федерации недостаточно полно отражает природу народного представительства, как это определено Конституцией России (ст. 3).

В соответствии с Конституцией и упомянутым Законом кандидатуры для наделения полномочиями члена Совета Федерации — представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации — представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов этого органа и оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Понятно, что наделение полномочиями члена Совета Федерации представителя от исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации значительно отличается от описанной выше процедуры. Федеральным законом от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ изложена в новой редакции. Согласно законодательной новелле в случае, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Федерации, каждый кандидат на данную должность представ-



ляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, отвечающие установленным Законом от 3 декабря 2012 г. требованиям и ограничениям.

Принципиально важно следующее обстоятельство: по сравнению с ранее действовавшим порядком формирования Совета Федерации Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» внес существенные изменения. Согласно новой редакции ст. 95 Конституции Российской Федерации дополнена положением, указывающим на утверждение в отечественной конституционной практике качественно нового подхода к формированию Совета Федерации. Ч. 2 ст. 95 Конституции дополнена нормой, согласно которой в Совет Федерации входят «представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации — представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Тем самым сделан серьезный шаг в сторону усиления не территориального, а общенационального представительства Совета Федерации.

Литература

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.
2. *Червонюк В.И.* Законодательная власть в зарубежных странах. Часть II. Законодательные производства: учебное пособие. М.: Московский университет МВД России, 2012; Конституционное право зарубежных стран *Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н.* Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.
3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.
4. Российская газета. 2008, 6 ноября. С. 4.
5. Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2391.
6. www.votas.ru/virtcons20.html.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336; 2004. № 51. Ст. 5128.
8. Собрание законодательства РФ. 2012. № 50. Ст. 6952; 2013. № 14. Ст. 1638; 2013. № 19. Ст. 2329; 2014. № 26. Ст. 3397; 2014. № 49. Ст. 6926; Избирательное право. *Гасанов К.К., Белоновский В.Н., Виноградов В.А., Егоров С.А., Прудников А.С., Курскова Г.Ю., Миронов А.Л., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д.* Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2015.
9. Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

References

1. Collected legislation of the Russian Federation. 2005. No. 21. PT. 1919.
2. *Chervonyuk V.I.* Legislature in foreign countries. Part II. Legislative production: a training manual. M.: Moscow University of the MIA of Russia, 2012; Constitutional law of foreign countries *Zubov I.N., Vasilevich G.A., Khazov E.N.* Textbook for University students, studying on the speciality «Jurisprudence». M., 2013.
3. Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly // Russian newspaper. 2008. 6 November. C. 4.
4. Russian newspaper. 2008, 6 November. C. 4.
5. The collection of RF legislation. 2009. No. 20. PT. 2391.
6. www.votas.ru/virtcons20.html.
7. Collected legislation of the Russian Federation. 2000. No. 32. PT. 3336; 2004. No. 51. PT. 5128.
8. The collection of RF legislation. 2012. No. 50. PT. 6952; 2013. No. 14. PT. 1638; 2013. No. 19. PT. 2329; 2014. No. 26. PT. 3397; 2014. No. 49. PT. 6926; suffrage. *K.K. Hasanov, Belonovsky V.N., Vinogradov V.A., Egorov S.A., Prudnikov A.S., Kurskova G.Yu., Mironov A.L., Osaveluk A.M., Pavlov E.A., Khazov E.N., Eliashvili N.D.* Textbook for University students, studying on the speciality «Jurisprudence». M., 2015.
9. The collection of RF legislation. 2014. No. 8. PT. 740.



УДК 342

ББК 67.300

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА СУБЪЕКТОВ: ОПРАВДАНО ЛИ РАСШИРЕНИЕ? (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

ТАМЕРЛАН ТАЙМУРАЗОВИЧ ОЗИЕВ,

помощник Председателя Конституционного Суда Чеченской Республики, кандидат юридических наук

E-mail: oziev@rambler.ru

Рецензент: Б.С. Эбзеев, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации,

Заслуженный юрист Российской Федерации

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследуются теоретические и прикладные проблемы, возникающие вследствие наделения субъектов Российской Федерации правом расширить круг субъектов права законодательной инициативы в региональном законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: субъект федерации, законопроект, инициатор, законодательная инициатива.

Annotation. Examined the theoretical and practical problems arising in consequence of the vesting of the subjects of the Russian Federation the right to expand the circle of the subjects of the right of legislative initiative in the regional legislative (representative) body of the subject of the Russian Federation.

Keywords: subject of the Federation; bill; initiator of legislative initiative.

Заранее хотелось бы отметить, что в данной статье вы не найдете исчерпывающего ответа на основной вопрос, поставленный ее автором. Однако, содержание статьи подчинено цели анализа состояния правового регулирования права законодательной инициативы субъектов Российской Федерации и возникающих в данной сфере теоретико-прикладных проблем.

В 2008 г. в ч. 1 ст. 6 Федерального Закона от 6 октября 1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены изменения, суть которых заключается в наделении субъектов Российской Федерации правом расширить круг субъектов права законодательной инициативы в региональном законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации¹.

На практике это означает, что региональный законодатель по собственному усмотрению может наделить правом законодательной инициативы лю-

бой государственный и негосударственный орган власти, а также иных субъектов конституционных правоотношений. Однако, возникает вопрос: оправдано ли такое расширение с точки зрения возможности возникновения противоречий (юридических коллизий) между федеральной Конституцией (круг субъектов законодательной инициативы в ней исчерпывающий и расширенному толкованию не подлежит), обеспечения процессуального механизма реализации этого права; с точки зрения качества эффективности деятельности всех этих субъектов.

Понятийную суть права законодательной инициативы кратко и просто можно выразить в том, что его субъекты по закону наделены правомочием вносить в законодательный орган государственной власти определенные предложения о принятии (установлении), изменении или прекращении действия тех или иных законов в целом (во всей их редакции) или отдельных, содержащихся в данных законах норм права, принятие которых относится к компетенции этого законодательного органа. А на



последний, соответственно, возложена безусловная обязанность рассмотреть такие законодательные предложения и решить, принимать их или отклонить (это, заметим, не относится к принятию, изменению или отмене законов в особом порядке в ходе всенародного референдума).

Субъектами, обладающими правом внесения законодательной инициативы в Федеральное Собрание РФ, являются: 1) Президент РФ; 2) Совет Федерации и его члены; 3) депутаты Государственной Думы РФ; 4) Правительство РФ; 5) законодательные (представительные) органы субъектов РФ; 6) Конституционный Суд РФ; 7) Верховный Суд РФ; 8) Высший Арбитражный Суд РФ. Перечень субъектов, обладающих правом внесения законодательной инициативы в органы законодательной власти субъектов РФ, устанавливается конституциями (уставами) соответствующих субъектов РФ. Субъекты законодательной инициативы вправе вносить в Государственную Думу РФ законопроекты и законопредложения по любому вопросу, относящемуся к ведению РФ и совместному ведению РФ и ее субъектов. Исключение составляют высшие судебные органы РФ, которые могут вносить законопроекты и законопредложения только по вопросам своего ведения. Надлежащим образом оформленный текст (в виде готового документа, содержащего статьи, главы и т.п.) возможного будущего закона можно определить как законопроект. Что обозначает надлежаще оформленный текст, мы рассмотрим дальше. Хотя требования к законопроектам, вносимым на рассмотрение законодательного органа власти субъектов РФ, устанавливаются законами соответствующих субъектов РФ, тем не менее, на уровне Чеченской Республики такого специализированного закона нет. Вместе с тем, необходимо упомянуть о том, что некоторые требования к законопроектам, касающимся законодательных инициатив исполнительной власти и законодательной власти, находят свое отражение в Регламенте Парламента Чеченской Республики.

Законопредложение представляет собой не оформленную окончательно идею, концепцию будущего закона, которая может быть воплощена в законопроект уже в самом законодательном органе власти, если он согласится с законопредложением. Правом внесения законопредложения в государственную Думу Федерального Собрания Россий-

ской Федерации обладают те же субъекты законодательной инициативы, что и правом внесения законопроектов на рассмотрение Государственной Думы. Законодательная инициатива является первой стадией законодательного процесса в РФ. Все законопроекты и законопредложения, внесенные в порядке законодательной инициативы правомочными субъектами, обязательно должны быть рассмотрены на заседаниях Государственной Думы ФС РФ. На уровне федерации данные вопросы давно уже получили адекватную правовую регламентацию.

Законодательный процесс как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ базируется на общих принципах, к которым относятся: законность, гласность, коллективное обсуждение и решение вопросов, политическое многообразие, федерализм, верховенство федерального законодательства. При этом принцип федерализма является основным критерием определения степени влияния институтов федерального законодательного процесса на порядок построения данной процедуры в субъектах РФ². В соответствии с ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит: 1) депутатам, 2) высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), 3) представительным органам местного самоуправления. Этот перечень является обязательным, но не исчерпывающим.

Конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ — представителям от законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти данного субъекта РФ, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта РФ.

Круг возможных (потенциальных) субъектов права законодательной инициативы на региональном уровне так же достаточно широк. При этом



субъект РФ вправе самостоятельно расширить и закрепить в своем основном законе (конституции или уставе) круг органов и лиц, обладающих правом законодательной инициативы, что следует из содержания ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Как в федеральном законодательстве, нормативные правовые акты субъектов РФ содержат деление на общее, специальное и исключительное право законодательной инициативы³. Под общим правом понимается возможность внесения инициатором законопроектов по неограниченному кругу вопросов; под специальным правом — возможность внесения проектов законов, ограниченная пределами компетенции инициатора; а под исключительным правом — строго ограниченное право конкретного субъекта инициативы вносить определенный вид законопроектов по ограниченному кругу вопросов.

Общим правом законодательной инициативы практически во всех субъектах РФ обладают депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, главы субъектов РФ, высшие исполнительные органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления. При этом реализация права законодательной инициативы главами субъектов РФ имеет особенность, которая заключается в том, что законопроекты, внесенные высшим должностным лицом субъекта РФ, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке (ч. 2 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Своего рода новеллой можно считать наделение Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики общим правом законодательной инициативой в Парламенте Чеченской Республики. Дело в том, что в связи с последними изменениями в Конституции Чеченской Республики (имеются в виду изменения от 20 мая 2012 г.), Законе Чеченской Республики «О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики», Администрация Главы и Правительства Чеченской Республики трансформировалась из государственного органа в орган

государственной власти общей компетенции⁴, который теперь не только обеспечивает деятельность Главы Чеченской Республики и Правительства, но самостоятельно осуществляет исполнительно — распорядительные функции (причем, как полномочия общие, так и в специальных сферах).

Таким образом, возможно полагать, что законодатель Чеченской Республики либо делит законодательную инициативу Правительства Чеченской Республики, либо знает, но при этом не разъясняет разницу, между общим правом законодательной инициативой Правительства Чеченской Республики и законодательной инициативой Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики. Многие субъекты РФ наделили общим правом законодательной инициативы в региональном законодательном процессе членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ — представителей от соответствующего субъекта Российской Федерации (республики Марий Эл, Мордовия, Пермский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский края, Волгоградская, Вологодская, Ивановская, Костромская, Курганская, Липецкая, Магаданская, Нижегородская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Тюменская, Ульяновская области, Еврейская автономная область и некоторые другие). Тут же отметим, что Чеченская Республика не наделила своего представителя в Совете Федерации таким правом, что, на наш взгляд, совершенно справедливо.

Некоторые субъекты РФ наделяют общим правом законодательной инициативы региональные избирательные комиссии (например, Республики Башкортостан, Мордовия, Кабардино-Балкарская Республика, Ивановская, Кемеровская, Ленинградская, Тверская, Томская, Ульяновская области, Чукотский автономный округ и некоторые другие), однако такая тенденция не является беспорядочной. Намного правильнее, на наш взгляд, поступили те субъекты Российской Федерации, которые отнесли региональные избирательные комиссии к числу субъектов специального права законодательной инициативы, т.е. ограничили данное право определенным кругом вопросов, касающихся организации и проведения выборов и референдумов (Республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Карелия, Татарстан, Тыва, Хакасия, Удмуртская Республика, Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Примор-



ский край, Амурская, Архангельская, Белгородская, Брянская, Воронежская, Калининградская, Калужская, Кировская, Костромская, Курганская, Магаданская, Московская, Новгородская, Орловская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тульская, Тюменская, Челябинская, Ярославская области, Еврейская автономная область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий автономный округ и некоторые другие). Чеченская Республика так же относит право законодательной инициативы региональной избирательной комиссии к специальному праву⁵.

Вопрос об отнесении к числу субъектов права законодательной инициативы (как общего, так и специального) судов и прокуроров также является достаточно дискуссионным. В отношении прокуроров, Чеченский законодатель, на наш взгляд, занимает весьма правомерную позицию, когда не устанавливает права законодательной инициативы за прокурором Чеченской Республики; при этом в тексте ст. 103 Основного закона закрепляется, что Прокуратура Чеченской Республики входит в единую централизованную систему прокуратуры Российской Федерации, а полномочия, организация и порядок деятельности органов прокуратуры определяются федеральным законом. Однако, в первую очередь, аргументом против отнесения прокуроров к числу субъектов права законодательной инициативы в региональном законодательном процессе могут являться положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1, в ст. 3 которого, в частности, сказано, что на прокуратуру РФ не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральным законодательством.

Аргументом против отнесения судов общей юрисдикции и арбитражных судов к числу субъектов права законодательной инициативы на региональном уровне являются положения федеральных конституционных законов «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ч. 2 ст. 18, ч. 6 ст. 19, ч. 3 ст. 20, ч. 3 ст. 21, ч. 3 ст. 22, ч. 6 ст. 23, ч. 3 ст. 24, ч. 2 ст. 24.1, ч. 2 ст. 25, ч. 2 ст. 26) и «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (ч. 2 ст. 2) о том, что полномочия и порядок деятельности этих судов устанавливаются Конституцией

РФ и федеральными конституционными законами. Это значит, что субъекты РФ не вправе регулировать деятельность судов, а порядок наделения данных органов правом законодательной инициативы должен устанавливаться на уровне федерального законодательства.

Таким образом, приходится констатировать, что круг лиц, которым принадлежит право законодательной инициативы на региональном уровне в ряде субъектов РФ (таких, как, например, республики Алтай, Башкортостан, Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия — Алания, Тыва, Хакасия, Кабардино-Балкарская, Удмуртская, Чувашская республики, Архангельская, Астраханская, Воронежская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Мурманская, Новгородская, Орловская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Тамбовская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская области, Алтайский, Краснодарский, Хабаровский края, Ямало-Ненецкий автономный округ) неоправданно расширен, что не соответствует положениям федерального законодательства и должно быть приведено в соответствие с ним. Здесь Чеченская Республика не является исключением, поскольку в редакции Конституционного закона ЧР от 2 сентября 2010 г. № 4-РКЗ ст. 87 Конституции Чеченской Республики устанавливает, что правом законодательной инициативы обладают Конституционный Суд Чеченской Республики, Верховный Суд Чеченской Республики, а так же Верховный Арбитражный Суд Чеченской Республики. Автору представляется справедливым более детально остановиться на праве законодательной инициативы Конституционного Суда Чеченской Республики (и др. судов) в рамках отдельной статьи.

¹ Так, в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2007 г. одним из главных критериев политической культуры и развития общества названо увеличение объема полномочий региональных и местных властей.

² *Фатеев А.Н.* Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: общее и особенное // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С. 348.

³ *Фатеев А.Н.* Указ. соч. С. 349.

⁴ Указ Президента Чеченской Республики от 21 мая 2012 г. № 60 «Об Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики», Положении «Об администрации Главы и Правительства Чеченской Республики».

⁵ Конституция Чеченской Республики, ст. 87.



УДК 342
ББК 67.3

К ВОПРОСУ О ФОРМЕ НАДЕЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ОСАВЕЛЮК,

доктор юридических наук, профессор,

профессор кафедры конституционного и муниципального права

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

E-mail: osaveluk@mail.ru

СВЕТЛАНА АЛЕКСЕЕВНА МУНКУЕВА,

старший преподаватель кафедры теории и история государства и права юридического факультета ФГБОУ ВПО

«Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления»

E-mail: sveto4r@mail.ru

Научная специальность 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основе юридического анализа действующего законодательства показана необходимость установления двух форм наделения органов местного самоуправления в Российской Федерации отдельными государственными полномочиями. Предлагается основная форма наделения — законодательная и субсидиарная — договорная.

Ключевые слова: органы государственной власти, органы местного самоуправления, полномочия, наделение отдельными государственными полномочиями, местное самоуправление.

Annotation. On the basis of a legal analysis of current legislation shown the need to establish two forms of empowerment for local government in the Russian Federation of separate state powers. Proposed basic form of vesting legislative and subsidiary — negotiable.

Keywords: state bodies, local authorities, powers, empowerment of separate state powers, local government.

В юридической литературе по муниципальному праву имеется много публикаций, посвященных наделению отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления¹. Вместе с тем, на наш взгляд, многие авторы незаслуженно обходят проблему формы, в которой осуществляется подобное наделение. Думается, этот вопрос заслуживает не только пристального внимания, но и вдумчивого юридического анализа.

Применительно к форме наделения указанными полномочиями ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Рос-

сийской Федерации» (в ред. от 30 марта 2015 г.) устанавливает, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации — законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по



предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам².

В связи с этим мы задаемся вопросом: является ли закон единственной формой наделяния отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления? В поисках ответа на него мы обратились к федеральному закону, регламентирующему полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, которые в соответствии с ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ вправе наделять отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления. В п. 6. ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ (в ред. от 6 апреля 2015 г.) установлен перечень вопросов, которыми законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации с передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Кроме того, в ч. 1 ст. 3 указанного Федерального закона № 184-ФЗ установлено, что «федеральными законами, договорами о разграничении полномочий, соглашениями о передаче осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — соглашения), конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (далее — предметы совместного ведения), а также предметы ведения субъектов Российской

Федерации. В случае противоречия Конституции Российской Федерации положений указанных актов действуют положения Конституции Российской Федерации»⁴.

Если, во-первых, в процитированном положении Федерального закона перечень наделяющих органы местного самоуправления отдельных государственных полномочий четко установлен и в процессе наделяния официально участвуют компетентные органы государственной власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления, а во-вторых, передача полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации договорами допускается, то форма наделяния полномочиями уже не носит принципиального характера.

Другое дело, если бы федеральный закон не установил четкий перечень наделяемых органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и не допускал передачу договорами отдельных полномочий между двумя уровнями государственной власти.

Тем более, что органы государственной власти и органы местного самоуправления являются органами публичной власти, а ст. 12 Конституции Российской Федерации закрепила принцип в соответствии с которым местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В подобной конституционно-правовой ситуации наделяние органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями только законом нам представляется чрезмерным.

Любой закон о наделянии государственными полномочиями является обязательным для органов местного самоуправления и «заставляет» их выполнять то, что не свойственно их природе. Это в определенной мере не соответствует конституционному принципу ст. 12 о самостоятельности органов местного самоуправления.

Кроме того, законом не всегда можно удачно регламентировать все нюансы и отразить не только специфику соответствующего полномочия, но и специфику соответствующего муниципального образования, органы которого наделяются от-



дельными государственными полномочиями. Даже в тех случаях, когда используется проведение согласительных процедур с органами местного самоуправления при разработке законопроекта о наделении их отдельными государственными полномочиями, не все нюансы удается учесть.

В отличие от закона, в договоре о передаче отдельных государственных полномочий, поскольку это двусторонний источник права, создаваемый на паритетных началах, удобнее прописать все нюансы и взаимную ответственность. Кроме того, договорная форма в большей степени соответствует конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления.

Все вышеизложенное позволяет нам заключить, что поскольку законодательно перечень передаваемых органам местного самоуправления отдельных полномочий закреплён, сама форма передачи отдельных полномочий может быть разной. Для типичных ситуаций это может быть закон. Для уникальных ситуаций формой наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может быть договор между соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Можно также сказать, что существование указанных выше двух форм наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления «выводит» нас на основную форму наделения — законодательную и субсидиарную — договорную.

Договорная форма наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, по нашему мнению, в большей степени отражает сущность конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления и позволит регулировать наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления для нетипичных ситуаций, более конкретно решать вопросы ответственности, кадрового обеспечения и контроля.

Поэтому для введения договорной формы наделения отдельными государственными полномо-

чиями органов местного самоуправления необходимо внести изменения в ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изложить ее в следующей редакции: «2. Отдельные государственные полномочия, решение которых в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» может передаваться органам местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными такими государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации — законами субъектов Российской Федерации и договорами между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления».

Договорная форма представляется более предпочтительной еще и потому, что ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ не вполне удачно установлен особый порядок введения в действие положений федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

¹ См., например: *Стукалова О.А.* Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007; *Тимофеев Н.С.* Бремя власти пора переложить на народ // *Местное право*. 2011. № 3. С. 3—10; *Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М.* Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: учебник для магистров. М., 2014; *Широковских В.Н.* Теория и практика наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: правоприменительный аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2008.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ Там же.



УДК 347.3
ББК 67.304

СУБЪЕКТЫ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

ЛЕОНИД ДМИТРИЕВИЧ ВАРЛЫГИН,

*адъюнкт кафедры гражданско-правовых дисциплин Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
старший инспектор по ИАЗ полка ДПС ГИБДД УВД по ЦАО ГУ МВД России по г. Москве*

*Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право,
международное частное право*

E-mail: leo2102@yandex.ru

*Научный руководитель: Эриашвили Н.Д., профессор кафедры гражданского права и процесса
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проведен анализ субъектного состава обязательства по возмещению вреда, причиненного при дорожно-транспортных происшествиях; установлены условия возникновения таких обязательств для различных субъектов.

Ключевые слова: владелец транспортного средства, субъектный состав обязательства, причинитель вреда, ответственность владельца источника повышенной опасности.

Annotation. The article is dedicated to analyze subject structure of the obligations related to reparation of auto accident damages and to identify conditions of such obligations for different actors.

Keywords: automobile owner, subject structure of obligations, tortfeasor, responsibility of auto owner.

Иски, возникающие вследствие причинения вреда в результате дорожно-транспортных происшествий (далее по тексту — ДТП), имеют широкое распространение в судебной практике. При этом суды испытывают затруднения в разрешении споров ввиду недостаточно полной регламентации этого вида деликтных обязательств.

При рассмотрении указанной категории дел нередко возникают вопросы, связанные с составом участников складывающихся отношений.

Если причиненный вред был результатом взаимодействия транспортных средств и должен возмещаться на общих основаниях (ст. 1064 ГК РФ), исследование вопроса о владельце транспортного средства остается неизменным, поскольку необходимо установить надлежащих субъектов возникшего внедоговорного обязательства.

Общие начала деликтных обязательств указывают на условия привлечения к ответственности определенных субъектов.

Субъектный состав обязательства по возмещению вреда, причиненного автомобилем, можно представить следующим образом:

- ❖ причинитель вреда — таковым может быть любой субъект гражданского права, независимо от вида и содержания его право- и дееспособности;
- ❖ лицо, обязанное к возмещению вреда — им может быть лицо, не являющееся причинителем вреда;
- ❖ потерпевший — лицо, имеющее право требовать возмещения причиненного вреда.

В рассматриваемом нами деликтном обязательстве, возникающем в случае взаимодействия



транспортных средств, обе стороны (сопричинители) являются взаимно должником и кредитором. Поэтому отношения взаимных причинителей следует регулировать не нормами ст. 1079 ГК РФ, а ст. 307, 308 ГК РФ, т.е. как субъектов, ответственных за виновное нарушение прав третьих лиц.

Рассматриваемые деликтные обязательства по правовой природе компенсационного возмещения вреда являются квазидоговорными и требуют специальной регламентации.

Особенность субъектов в обязательствах из причинения вреда в результате взаимодействия транспортных средств заключается в том, что каждый из них является и потерпевшим, и причинителем вреда.

Потерпевший как субъект обязательства определяется по общим правилам, устанавливающим статус лица как субъекта гражданско-правовых отношений. Однако, как субъект в качестве причинителя вреда последний определяется в соответствии с положениями ст. 1079 ГК РФ.

Разрешение этих несовпадающих аспектов статуса участников обязательства требует специальных правил, направленных на согласование общего статуса субъекта с его правом на возмещение вреда и специального статуса причинителя вреда источником повышенной опасности.

На наш взгляд, специальное правовое регулирование должно исходить из того, что субъективное право потерпевшего на возмещение вреда должно быть построено на общих началах защиты участника любого обязательства, в том числе и договорного.

Обязанность по возмещению причиненного вреда возложена на лицо, причинившее вред, за некоторыми исключениями.

По смыслу ст. 1079 ГК РФ владельцем автомобиля считается тот, кто его эксплуатирует в силу определенного правомочия.

Как видно из анализа данной нормы, титулы владения могут носить как вещно-правовой (право собственности, право хозяйственного ведения и право оперативного управления), так и обязательственно-правовой характер (договор аренды, договор проката, доверенность на право управления транспортным средством). Кроме того, закон устанавли-

вает и особый титул, который ввиду его специфики нельзя отнести к двум другим видам владения. Это завладение источником повышенной опасности (в частности, автомобилем) в силу распоряжения соответствующего публично-властного органа о необходимом использовании.

Если собственником и лицом, управляющим транспортным средством в момент ДТП, является одно и то же физическое лицо, то именно оно и является субъектом возникшего деликтного обязательства.

Иная ситуация складывается в случаях, если в момент ДТП лицом, осуществляющим техническое управление автомобилем, является не собственник, а другое лицо. В таком случае необходимо выяснить правомерность владения транспортным средством. Это необходимо ввиду действия правил п. 2 ст. 1079 ГК РФ, устанавливающих, что владение транспортным средством может быть как законным, так и незаконным.

Источник повышенной опасности (далее по тексту — ИПО) может выбыть из обладания его владельца помимо воли последнего. Согласно п. 2 ст. 1079 ГК РФ владелец источника повышенной опасности не отвечает за вред, причиненный этим источником, если докажет, что источник выбыл из его обладания в результате противоправных действий третьих лиц.

Анализ правил ст. ст. 1064 и 1079 ГК РФ позволяет сделать вывод о том, что в указанных случаях действует два вида презумпций: 1 — презумпция признания в качестве причинителя вреда лица, которому принадлежит по праву источник повышенной опасности (презумпция совпадения в одном лице причинителя вреда и законного владельца ИПО); 2 — презумпция вины владельца автомобиля в случаях выбытия последнего из обладания владельцем помимо его воли. Исходя из этого на владельца ИПО возложено бремя доказывания того, что автомобиль выбыл из его обладания в результате противоправных действий непосредственных причинителей вреда.

В случаях, если владелец создает определенную доступность к своему имуществу, он, тем самым, принимает риск его утраты на себя. Другое дело: оставление автомобиля с ключом в замке зажигания. В такой ситуации владелец создает для себя



лишь риск утраты автомобиля, в то время как для лиц, неправомерно завладевших им, владелец автомобиля создает условия и риск причинения вреда третьим лицам.

Законодательное закрепление положений п. 2 ст. 1079 ГК РФ вполне оправданно и обусловлено тем, что использование автомобиля как источника повышенной опасности при неумелом управлении, иной эксплуатации может причинить значительный по своему характеру вред: повредить имущество, причинить вред жизни и здоровью, др.

Положение об ответственности владельца источника повышенной опасности в рамках п. 2 ст. 1079 ГК РФ стало достаточно привычным. В указанном случае владельцу утраченного транспортного средства вменяется вина за причинение вреда потерпевшим, в то время как вина владельца имеет совсем иной характер. Она обусловлена обеспечением условий, препятствующих доступу к его имуществу. П. 12.8 Правил дорожного движения Российской Федерации устанавливает, что водитель может покинуть свое место или оставлять транспортное средство, если им приняты необходимые меры, исключающие самопроизвольное движение транспортного средства или использование его в отсутствие водителя.

Субъектный состав деликтных обязательств осложняется в случаях, если субъектом исполнения обязанности по возмещению причиненного вреда признан не делинквент, а специальное лицо.

Таковы случаи ответственности юридического лица или гражданина за вред, причиненный его работниками (ст. 1068 ГК РФ), ответственность публичного образования за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами (ст. 1069, 1070 ГК РФ), ответственность родителей, иных лиц за вред, причиненный несовершеннолетними (ст. 1073—1076 ГК РФ), ответственность владельца источника повышенной опасности за вред, причиненный таким источником (ст. 1079 ГК РФ).

По мнению В.Т. Смирнова, вина отдельных работников и вина юридического лица, по крайней мере, в области деликтной ответственности, совпадают. Вина отдельного работника, допустившего

упущение или неправильное действие при исполнении и в связи с исполнением своих служебных (трудовых) обязанностей, составляет вину юридическое лица [1, С. 270—271].

Юридическое лицо отвечает не за чужие действия, а за свои действия, которые только и могут выражаться в действиях его работников [2, С. 77].

Специфика деятельности (включая ответственность) юридического лица заключается в том, что при реализации гражданской правоспособности нет полного совпадения лиц, волей которых реализуется правоспособность юридического лица, и лиц, через поведение которых осуществляется деятельность юридического лица (как позитивная, так и негативная) [3, С. 229—306].

Мы разделяем позицию Б.Б. Черпахина, согласно которой подлинным и действительным участником правоотношений является само юридическое лицо. Воля юридического лица есть именно его воля, и вина юридического лица есть его вина как субъекта права. Оно осуществляет свою правоспособность, в том числе и деликтоспособность, через свои органы и представителей.

Таким образом, вина юридического лица как субъекта обязанности по возмещению причиненного вреда есть его собственная вина, а не вина физических лиц, составляющих его органы, а также других работников, представителей, участников. Тот факт, что при реализации гражданской правоспособности юридического лица нет полного совпадения лиц, волей которых реализуется правоспособность юридического лица, и лиц, через поведение которых осуществляется деятельность юридического лица, не изменяет самостоятельности ответственности юридического лица за свои действия в гражданских правоотношениях.

Что касается публичных образований и юридических лиц, созданных по их решению (например, органов МВД, ФСБ, судов и т.п.), то надлежащим субъектом обязанности по возмещению причиненного вреда является соответствующий орган, имеющий статус юридического лица. Например, если виновником ДТП является сотрудник ГИБДД (при этом ДТП произошло на служебном автомобиле и при исполнении должностных обя-



занностей), то надлежащим субъектом обязанности по возмещению причиненного вреда является соответствующее Управление внутренних дел.

Следует отметить, что учреждения не всегда обладают финансовой возможностью по возмещению причиненного вреда. В соответствии с п. 2 ст. 120 ГК РФ к возмещению вреда в субсидиарном порядке привлекается учредитель.

Согласно п. 3 ст. 158 Бюджетного кодекса РФ по требованиям к бюджетным учреждениям отвечает соответствующий главный распорядитель средств бюджета, в ведении которого находится соответствующее учреждение. На федеральном уровне таковыми, как правило, выступают органы государственной власти Российской Федерации, а в субъектах РФ и муниципальных образованиях — также и иные бюджетные учреждения.

Изложенное позволяет утверждать, что в случае причинения вреда должностными лицами органов публичных образований, которые по своей природе являются «составными субъектами», применяются правила об ответственности юридического лица за

вред, причиненный его работниками, представителями, участниками.

Литература

1. *Смирнов В.Т.* Обоснование деликтной ответственности юридических лиц // Проблемы гражданского и административного права. М., 2011.
2. *Козлова Н.В.* Правосубъектность юридического лица. М., 2011.
3. *Черепакхин Б.Б.* Волеобразование и волеизъявление юридического лица // Труды по гражданскому праву. М., 2012.

References

1. *Smirnov V.T.* The rationale for tort liability of legal persons // The problems of civil and administrative law. M., 2011.
2. *Kozlova N.V.* The legal personality. M., 2011.
3. *Cherepakhin B.B.* Saleabration and the will of the legal person // Works on civil law. M., 2012.



Арбитражный процесс: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Л.В. Тумановой, Н.Д. Эриашвили. 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 на-

рушение 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 347.72

ББК 67

ОБЪЕДИНЕНИЯ ЛИЦ БЕЗ ОБРАЗОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА

ВАСИЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ЕРИН,*старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса**Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, Кемеровский институт (филиал),**кандидат юридических наук PhD**Научная специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право;**международное частное право**E-mail: erin1982@yandex.ru**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Анализируется нормативно-правовое регулирование создания и деятельности некоторых форм объединений лиц без образования юридического лица. Сравнительному анализу подвергаются такие формы объединений лиц, как: договор простого товарищества, договор инвестиционного товарищества, консорциум, артель. Отмечается возможность использования некоторых исторических форм объединения лиц без образования юридического лица как одно из средств правовой организации для предприятий малого и среднего бизнеса реального сектора экономики.

Ключевые слова: объединение, договор простого товарищества, консорциум, артель, пул, производственный кооператив.

Annotation. Analyzed law regulatory of formation and activity of some forms of unincorporated associations of enterprises and persons. Given a comparative analysis of such forms of associations as: partnership agreement, investment partnership agreement, consortium, work association. The author defines the possibility of using some historical forms of unincorporated associations of enterprises and persons as one of means of legal organization of enterprises of small and medium size of economy real sector.

Keywords: unincorporated association, partnership agreement, consortium, pool, cartel, work association, production cooperative.

В настоящее время, принимая во внимание сложное мировое экономическое положение, перед организациями среднего и мелкого бизнеса стоят достаточно сложные задачи по выживанию и дальнейшему развитию. Необходимость объединения и консолидации совместных усилий, единство целей и общность задач дают возможность предприятиям обратить свое внимание на такую форму объединения лиц без образования юридического лица, как товарищество. В соответствии со ст. 1041 Гражданского кодекса РФ [1] (далее — ГК РФ) по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вкла-

ды и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной, не противоречащей закону, цели. Целями договора простого товарищества могут быть не только извлечение прибыли, но и иные, не противоречащие закону, цели. При этом для осуществления инвестиционной деятельности, т.е. деятельности по инвестированию общего имущества товарищей в объекты инвестирования в целях реализации инвестиционных, в том числе, инновационных, проектов, законодатель прямо предусмотрел заключение договора инвестиционного товарищества [2]. По договору инвестиционного товарищества двое или несколько лиц (товарищей)



обязуются соединить свои вклады и осуществлять совместную инвестиционную деятельность без образования юридического лица для извлечения прибыли. Участниками договора инвестиционного товарищества могут быть не только коммерческие организации, но и некоммерческие организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность для достижения своих целей. При этом законодатель четко указал, что иностранные юридические лица и иностранные организации, не являющиеся юридическими лицами по иностранному праву, участвуют в качестве стороны по договору с учетом законодательства РФ и положений международных договоров. Соответственно круг участников инвестиционного товарищества законодателем строго ограничен: во-первых число участников не более 50, во-вторых, ни физические лица, ни публично-правовые образования участниками договора инвестиционного товарищества быть не могут.

Таким образом, из анализа норм ГК РФ и ФЗ от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе» можно сделать вывод: договор инвестиционного товарищества является разновидностью договора простого товарищества.

Помимо товариществ, существуют и другие формы объединения лиц, например, консорциум. Европейской экономической комиссией ООН в 1973 и 1979 гг. были разработаны руководства по составлению контрактов о создании консорциумов, которые носят рекомендательный характер [3]. Консорциуму характерны следующие признаки:

- ❖ согласованность цели участников в реализации инвестиционного проекта;
- ❖ временный характер создания, определяемый сроком договора или достижением поставленной цели — реализацией конкретного проекта;
- ❖ договорный характер взаимоотношений между участниками и между консорциумом и заказчиком, а также третьими лицами;
- ❖ отсутствие статуса юридического лица;
- ❖ сохранение участниками, являющимися субъектами предпринимательской деятельности, юридической самостоятельности.

Однако, ранее некоторые авторы (М.И. Махлина) [4] приводили возражение о том, что при дание консорциуму статуса простого товарищества неправомерно, поскольку они сильно различаются между собой по внутренним хозяйственным связям и структуре. Однако, как отмечает И.С. Шиткина, основной целью создания консорциумов является реализация крупномасштабных проектов, программ, выполнение заказа, когда по производственным, финансовым, техническим или иным причинам требуется объединение усилий нескольких коммерческих организаций: промышленных и (или) кредитно-финансовых [5]. Если рассмотреть опыт зарубежного законодательства, в частности в ст. 233 Гражданского кодекса Республики Казахстан [6] (далее — ГК РК), то понятие консорциум определяется как временный добровольный равноправный союз (объединение) на основе договора о совместной хозяйственной деятельности, в котором юридические лица объединяют те или иные ресурсы и координируют усилия для решения конкретных хозяйственных задач. Простое товарищество в соответствии с ГК РК образуется на основе договора о совместной деятельности и, в отличие от консорциума, его участниками могут быть граждане или граждане и юридические лица.

Помимо консорциумов, в предпринимательской деятельности встречаются и другие объединения лиц, например, пул и картель. Целью образования картелей является получение в общих интересах участников прибыли путем устранения или регламентации конкуренции между участниками картеля, а также путем подавления внешней конкуренции [7]. Под пулом понимают добровольную договорную форму объединения предпринимателей, распространенную чаще всего в сфере услуг: торговых, биржевых, патентных, страховых, транспортных услуг и пр. [8].

Вышеуказанные формы объединения лиц характерны в основном для крупного капитала, а также для реализации крупных инвестиционных проектов. Возможно ли использование договорной формы товарищества для применения в среднем и малом бизнесе. В настоящий момент для экономики



Российской Федерации это как никогда актуально. В соответствии со ст. 1041 ГК РФ участниками по договору простого товарищества могут быть любые лица (товарищи), в том числе, индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации. Для достижения целей товарищи обязуются соединить свои вклады и совместно действовать. Вкладами могут быть деньги, иное имущество, профессиональные и иные знания, навыки и умения, деловая репутация и деловые связи, а также все то, что вносится в общее дело. Внесенное имущество, а также произведенная в ходе совместной деятельности продукция, плоды и доходы признаются общей долевой собственностью товарищей, если иное не установлено законом или договором простого товарищества или не вытекает из существа обязательства. Полученная прибыль, если иное не предусмотрено договором или соглашением товарищей, распределяется среди товарищей пропорционально стоимости их вкладов. Помимо соединения вклада, следует обратить внимание на термин, который использует законодатель, называя участников договора, а именно слово «товарищ». Помимо использования этого термина в советский период в качестве обращения к гражданину, это слово использовалось также в дореволюционный период в других значениях: 1. в качестве обозначения человека, близкого к кому-нибудь по взглядам, деятельности, условиям жизни, 2. для обозначения некоторых должностей (например, товарищ министра) [12].

Если обратиться к истории, то можно встретить форму, близкую к договору простого товарищества; это артель. Несмотря на то, что в ГК РФ встречается использование данного термина для обозначения производственного кооператива (ст. 106.1 ГК РФ). Производственный кооператив (артель) — добровольное объединение граждан на основе членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности (производство, переработка, сбыт промышленной, сельскохозяйственной и иной продукции, выполнение работ, торговля, бытовое обслуживание, оказание других услуг), основанной на их личном трудовом и ином участии и объединении его членами (участниками) имущественных паевых взносов [9].

У «исторической» артели и производственного кооператива есть как сходства, так и различия. Сходство между ними заключается, прежде всего, в то, что:

- ❖ «историческая» артель и производственный кооператив являются объединениями лиц;
- ❖ эти объединения образуются на добровольных началах;
- ❖ лица участвуют на правах члена;
- ❖ каждый их участников обладает равными правами;
- ❖ участники совместно осуществляют хозяйственную деятельность;
- ❖ организация управления осуществляется на основе самоуправления и согласованности действий.

В качестве различий между этими двумя формами можно привести следующее:

- ❖ производственный кооператив является коммерческой организацией, т.е. юридическим лицом. «Историческая» артель представляла собой объединение лиц на основе писанного или неписанного договора [10];
- ❖ число членов кооператива не может быть менее пяти человек. У «исторической» артели число членов не ограничивается, но соответственно подразумевается минимум двое;
- ❖ ответственность членов производственного кооператива является субсидиарной и определяется уставом кооператива. Ответственность членов «исторической» артели была определена принципом круговой поруки [11]. Исторический опыт формирования и развития артели был достаточно обширным и успешным, поскольку применялся на многих производственных объектах в различных отраслях экономики, в частности, П.М. Рябушинским, С.И. Мамонтовым и многими другими.

Принимая во внимание, что в нынешних существующих экономических реалиях для преодоления стоящих перед государством и обществом задач необходимо применение более гибкого правового механизма как к крупному, так и к среднему и малому бизнесу, приведенный краткий обзор существовавших и существующих отечественных и



зарубежных форм объединений лиц дает возможность широко использовать и применять данные формы в настоящее время для решения многих проблем.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410.

2. Федеральный закон от 28 ноября 2011 г. № 335-ФЗ «Об инвестиционном товариществе» (ред. от 21 июля 2014 г.) // www.pravo.gov.ru.

3. Гражданское и торговое право капиталистических государств / отв. ред. Е.А. Васильев. М.: Международные отношения, 1993. С. 360.

4. *Махлина* Избранные публикации. 1992—1999. М.: ООО «Нестор Академик Паблшерз», 2000. С. 50.

5. *Шиткина И.С.* Холдинги: правовое регулирование и корпоративное управление: научно-практическое издание. М., Волтерс Клувер, 2006. С. 63.

6. Гражданский кодекс Республики Казахстан (общая часть) от 27 декабря 1994 г. № 269-ХІІ (ред. от 7 ноября 2014 г.) // www.http://online.zakon.kz.

7. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1998. С. 196.

8. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1998. С. 376.

9. Федеральный закон от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах» // Собрание законодательства РФ, 13 мая 1996 г., № 20, ст. 2321.

10. Артель и артельный человек / отв. Ред. О.А. Платонов. М.: Институт русской цивилизации 2014. С. 17.

11. *Новиков И.А.* Артель как социокультурный феномен дореволюционной России (к проблеме определения границ применимости термина «артель» для исследования традиций коллективного труда второй половины XIX — начала XX века) // Исторический Ежегодник. 2010.: Сб. науч. тр. / Институт истории СО РАН. Новосибирск: Параллель, 2010. С. 69.

12. Большой Энциклопедический словарь // www.vedu.ru/bigencdic/63039/.

References

1. Civil code of the Russian Federation (part second) of 26.01.1996 No. 14-FZ (edition of 21.07.2014) // Collection of the legislation of the Russian Federation, 29.01.1996, No. 5, Art. 410.

2. The federal law of 28.11.2011 No. 335-FZ «About investment association» (an edition of 21.07.2014) // www.pravo.gov.ru.

3. Civil and commercial law of the capitalist states / resp. edition E.A. Vasilyev. M.: International relations, 1993. P. 360.

4. *Makhlina* Chosen publications. 1992—1999. M.: JSC Nestor Akademik Pablishez, 2000. P. 50.

5. *Shitkina I.S.* Holdings: legal regulation and corporate management: scientific and practical edition. M, Volters Kluver, 2006. P. 63.

6. Civil code of the Republic of Kazakhstan (general part) of 27.12.1994 No. 269-XII (edition of 07.11.2014) // www.http://online.zakon.kz.

7. The legal encyclopedia / under the editorship of M. Yu. Tikhomirov. M, 1998. P. 196.

8. The legal encyclopedia / under the editorship of M. Yu. Tikhomirov. M, 1998. P. 376.

9. The federal law of 08.05.1996 No. 41-FZ «About production cooperatives» // Collection of the legislation of the Russian Federation, 13.05.1996, No. 20, Art. 2321.

10. Artel and collective person / resp. Edition O.A. Platonov. M.: Institute of the Russian civilization 2014. P. 17.

11. *Novikov I.A.* Artel as a sociocultural phenomenon of pre-revolutionary Russia (to a problem of delimitation of applicability of the term «artel» for research of traditions of collective work of the second half of XIX — the beginning of the XX century) // Historical Year-book. 2010 / Institute of history of the Siberian Branch of the Russian Academy of Science. — Novosibirsk: Parallel. 2010. P. 69.

12. Big Encyclopaedic dictionary // www.vedu.ru/bigencdic/63039/



УДК 34
ББК 67

К ВОПРОСУ О НАДЕЛЕНИИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ РЕГИСТРАЦИИ УДОСТОВЕРИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИЕЙ

ВАЛЕРИЯ ГЕОРГИЕВНА КАШУРИНА,

главный специалист правового отдела нотариальной палаты Ставропольского края

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

E-mail: valery.soldatkina@gmail.com

Научный руководитель: Мельникова М.П., кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского права и процесса

Юридического института СКФУ (г. Ставрополь)

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализируются отдельные положения законопроекта «О государственной регистрации недвижимости», предоставляющего органу государственной регистрации дополнительные полномочия по удостоверению согласия супруга на отчуждение совместного нажитого имущества. Обосновывается невозможность наделения органа государственной регистрации удостоверительной функцией, осуществляемой институтом нотариата.

Ключевые слова: орган государственной регистрации, нотариус, согласие супруга на отчуждение, удостоверительная функция, имущественная ответственность, нотариальный акт, доказательственная сила.

Annotation. Article is devoted to the analysis of several positions of the federal law «State Registration of Real Estate», which going to give to the state registration body additional power to certify the spouse's consent to sale the joint property of spouses. The article also gives the arguments about impossibility to implement the certifying function by the state registration body, because this function is the soul of the notary institute.

Keywords: state registration body, notary, spouse's consent for alienation, certifying function, property responsibility, notary act, evidentiary force.

Уже на протяжении нескольких лет в нашей стране идет процесс создания единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости.

Основной целью является повышение качества предоставляемых государственных услуг в сфере регистрации прав и кадастрового учета, в том числе в части обеспечения эффективной информационно-аналитической поддержки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при решении относящихся к их компетенции вопросов [1].

В целях совершенствования законодательства и дальнейшего развития системы государственной регистрации Правительством РФ 3 сентября 2014 г. на рассмотрение Государственной Думы РФ был внесен законопроект № 597863-6 Федерального за-

кона «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Законопроект, Проект), который был принят в первом чтении [2].

Указанный законопроект предусматривает ведение Единого государственного реестра недвижимости исключительно в электронной форме; сокращение сроков государственной регистрации и кадастрового учета; осуществление государственной регистрации прав, возникающих в силу закона, в порядке межведомственного взаимодействия государственных органов и нотариусов (т.е. без заявления правообладателя); уточнение пределов правовой экспертизы при государственной регистрации прав (в том числе, при нотариальном удостоверении сделок); распределение ответственности за действия (бездействие) органов и лиц при государственной регистрации прав, в том числе регистраторов и нотариусов и др.



В пояснительной записке к Законопроекту указано, что его принятие позволит усилить защиту зарегистрированных прав граждан, «повысить эффективность функционирования государственной регистрационной системы, уровень гарантий прав при проведении государственной регистрации, что будет способствовать снижению рисков инвестирования в объекты недвижимости, ускорению экономического оборота недвижимости» [3].

Вместе с тем, законодатель, преследуя цель повышения гарантий прав граждан, в Проекте предлагает наделить государственных регистраторов дополнительными полномочиями, которые ранее могли быть осуществлены исключительно нотариусами.

Так, в соответствии с п. 5 ст. 42 Законопроекта в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, наряду с нотариально удостоверенным согласием супруга на отчуждение совместно нажитого недвижимого имущества может быть представлено согласие супруга, оформленное непосредственно «на месте». Такое согласие составляется и подписывается в присутствии уполномоченного должностного лица органа регистрации при личном обращении обоих супругов.

Анализируя положения Проекта, а также действующее законодательство о нотариате, представляется, что наделение органа государственной регистрации полномочиями по «удостоверению» согласия супруга является более чем опрометчивым. И вот по каким причинам.

Во-первых, положения п. 5 ст. 42 Проекта, предоставляющие право государственному регистратору удостоверить подпись супруга на заявлении о согласии на отчуждение совместно нажитого недвижимого имущества, противоречат действующей редакции п. 3 ст. 35 Семейного кодекса Российской Федерации, согласно которой для совершения одним из супругов сделки по распоряжению недвижимостью и сделки, требующей нотариального удостоверения и (или) регистрации в установленном законом порядке, необходимо получить нотариально удостоверенное согласие другого супруга.

Во-вторых, наделение органа государственной регистрации дополнительной удостоверительной функцией противоречит правовой природе деятельности государственного регистратора по регистра-

ции прав на недвижимое имущество. Так, в соответствии со ст. 63 Законопроекта государственный регистратор прав является федеральным государственным гражданским служащим, должностным лицом органа регистрации прав, наделенным государственными полномочиями по осуществлению кадастрового учета и регистрации прав. Под государственной регистрацией прав на недвижимое имущество следует понимать «юридический акт, закрепляющий принадлежность объекта недвижимости определенному лицу и подтверждающий возникновение, изменение, переход, прекращение права на такой объект недвижимости или ограничение такого права и обременения недвижимого имущества (права на него)» (п. 3 ст. 1 Проекта). Из этого можно сделать вывод, что орган государственной регистрации не осуществляет удостоверительную деятельность.

В тоже время, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации удостоверительные функции, в том числе полномочия по удостоверению воли субъектов гражданских, семейных и иных правоотношений, направленных на возникновение, изменение и прекращение гражданских прав и обязанностей, возложены на лица и органы, уполномоченные на совершение нотариальных действий, и, в первую очередь, на нотариусов.

Удостоверительная деятельность нотариуса четко прописана в Основах законодательства РФ о нотариате (далее — Основы) [4]. При удостоверении согласия супруга нотариус, в силу ст. 42, 43 Основ, проверяет не только личность обратившегося лица, факт регистрации брака, но и осуществляет проверку его дееспособности. В частности, нотариус при личной беседе с обратившимся к нему супругом должен выяснить, понимает ли супруг сущность нотариального действия и его правовые последствия; отвечает ли его желание дать согласие на отчуждение недвижимости действительной его воле; не оказывается ли на супруга давление со стороны третьих лиц и др.

Если у нотариуса имеются основания предполагать, что супруг-заявитель не может понимать значения своих действий или руководить ими вследствие душевной болезни или слабоумия, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами, а сведений о признании лица неде-



способным или ограниченно дееспособным не имеется, нотариус, в соответствии с абз. 2 ст. 41 Основ, вправе отложить совершение сделки и истребовать дополнительные сведения от физических и юридических лиц. В зависимости от полученной информации нотариус либо удостоверяет сделку, либо отказывает в совершении нотариального действия.

Другой механизм действия прописан для должностных лиц органов регистрации недвижимости в Законопроекте. При удостоверении согласия супруга роль регистратора сводится лишь к проставлению своей фамилии, имени, отчества и даты на нем, т.е. производятся технические действия. На регистратора не возлагается обязанность по проверке дееспособности супруга, регистратор не будет выяснять, оказывается ли на супруга давление или нет, что в жизни бывает очень часто. Эти полномочия чужды и «непонятны» органам государственной регистрации, поскольку удостоверительная деятельность противоречит их правовой природе.

В-третьих, предусмотренный российским законодательством уровень ответственности нотариуса намного выше, чем уровень ответственности государственного регистратора или органа по государственной регистрации прав. В связи с этим уверенно можно утверждать, что не в интересах нотариуса будет удостоверить противоречащее закону согласие супруга или стать субъектом взятки.

Так, в силу ст. 17 Основ нотариус, занимающийся частной практикой, несет полную имущественную ответственность за вред, причиненный имуществу гражданина или юридического лица в результате совершения нотариального действия, противоречащего законодательству Российской Федерации, или неправомерного отказа в совершении нотариального действия, а также разглашения сведений о совершенных нотариальных действиях. При этом возмещение вреда осуществляется за счет страхового возмещения, а в случае его недостаточности — за счет нотариуса.

Государственный же регистратор, в свою очередь, в соответствии со ст. 66 Проекта несет дисциплинарную ответственность, а имущественный вред возмещается за счет казны Российской Федерации.

Таким образом, механизм ответственности нотариуса свидетельствует о реальности возмещения действительного ущерба, понесенного соответству-

ющим субъектом гражданских правоотношений (в нашем случае — супругом), и гарантированности исполнения вынесенного по такому делу судебного решения.

В-четвертых, с 1 января 2015 г. вступили в силу положения Федерального закона 29 декабря 2014 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которым были внесены существенные изменения в гражданско-процессуальное законодательство. Так, ст. 61 Гражданского процессуального кодекса РФ «Основания для освобождения от доказывания» была дополнена п. 5: «Обстоятельства, подтвержденные нотариусом при совершении нотариального действия, не требуют доказывания, если подлинность нотариально оформленного документа не опровергнута в порядке, установленном ст. 186 настоящего Кодекса, или не установлено существенное нарушение порядка совершения нотариального действия». Придание нотариальному акту повышенной доказательственной силы — концептуальное изменение, которое свидетельствует о повышении доверия государства к правоприменительной деятельности нотариуса.

Таким образом, нотариально удостоверенное согласие супруга на распоряжение недвижимым имуществом как нотариальный акт не требует дополнительного доказывания в судебном процессе, и никто не вправе ставить под сомнение его содержание. Оспорить его можно только в особом порядке.

И это еще одно достаточно весомое преимущество нотариальной формы согласия супруга.

Согласие же супруга, удостоверенное компетентным лицом органа регистрации, такой доказательственной силы в суде иметь не будет. И это может в будущем привести к увеличению имущественных споров между супругами и третьими лицами, и как следствие — увеличению судебных споров.

Итак, общие тенденции законодательных новшеств позволяют сделать вывод о том, что в целом законопроект направлен на повышение эффективности функционирования государственной регистрационной системы, упрощение процедуры регистрации прав, на минимизацию временных и финансовых затрат граждан, что является, безусловно, положительным моментом. Однако, неосмотрительность и недальновидность в вопросе возложения



на должностных лиц органа регистрации несвойственной их природе удостоверительной функции может привести к нарушению имущественных прав супругов. И как следствие это приведет к увеличению судебных разбирательств по оспариванию зарегистрированного права, что всегда связано с дополнительными временными и финансовыми затратами. Нельзя согласиться и с тем, что принятие его в этой редакции позволит повысить уровень гарантий прав при проведении государственной регистрации, в частности супругов, и это только повысит риски инвестирования в объекты недвижимости.

К счастью, законопроект находится на стадии подготовки к рассмотрению его во второй чтении, запланированному на срок позднее февраля 2015 г. И хотелось бы верить, что разум и буква закона не позволят сделать поспешные шаги, которые в будущем могут привести к серьезным последствиям правового характера.

Литература

1. Об утверждении Концепции создания единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости, плана подготовки проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих создание и развитие единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости и плана реализации мероприятий по созданию единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости [Электронный ресурс]: Приказ Минэкономразвития РФ от 18 декабря 2009 г. № 534. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обновления: 3 марта 2015 г.).

2. Законопроект № 597863-6 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» [Электронный ресурс] // Duma.gov.ru: официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=597863-6+&sort=date> (дата обращения 19 марта 2015 г.).

3. Пояснительная записка проекту федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» [Электронный ресурс] // Duma.gov.

ru: официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ // URL:<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=597863-6&02> (дата обращения 19 марта 2015 г.).

4. Основы законодательства РФ о нотариате [Электронный ресурс]: утвержден Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. № 4463-1 (с посл. изм. и доп., внесен. Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 457-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обновления: 3 марта 2015 г.).

References

1. Ob utverzhdenii Kontseptsii sozdaniya edinoi federal'noi sistemy v sfere gosudarstvennoi registratsii prav na nedvizhimost' i gosudarstvennogo kadaastrovogo ucheta nedvizhimosti, plana podgotovki proektov normativnykh pravovykh aktov, obespechivayushchikh sozдание i razvitie edinoi federal'noi sistemy v sfere gosudarstvennoi registratsii prav na nedvizhimost' i gosudarstvennogo kadaastrovogo ucheta nedvizhimosti i plana realizatsii meropriyatii po sozdaniyu edinoi federal'noi sistemy v sfere gosudarstvennoi registratsii prav na nedvizhimost' i gosudarstvennogo kadaastrovogo ucheta nedvizhimosti [Elektronnyi resurs]: Prikaz Minekonomrazvitiya RF ot 18.12.2009 № 534. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus» (data obnovleniya: 03.03.2015).

2. Zakonoproekt № 597863-6 Federal'nogo zakona «O gosudarstvennoi registratsii nedvizhimosti» [Elektronnyi resurs] // Duma.gov.ru: ofitsial'nyi sait Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya RF. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=597863-6+&sort=date> (data obrashcheniya 19.03.2015).

3. Poyasnitel'naya zapiska projektu federal'nogo zakona «O gosudarstvennoi registratsii nedvizhimosti» [Elektronnyi resurs] // Duma.gov.ru: ofitsial'nyi sait Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya RF URL:<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=597863-6&02> (data obrashcheniya 19.03.2015).

4. Osnovy zakonodatel'stva RF o notariate [Elektronnyi resurs]: utverzhden Verkhovnym Sovetom RF 11.02.1993 № 4463-1 (s posl. izm. i dop., vnesen. Federal'nym zakonom ot 29.12.2014 № 457-FZ). Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus» (data obnovleniya: 03.03.2015).



УДК 34
ББК 67

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА В ДОГОВОРНОЙ РАБОТЕ

ЕЛИСЕЙ СЕРГЕЕВИЧ РОГАЧЕВ,

старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право

E-mail: elisey@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Задача договора состоит в юридическом закреплении (оформлении) соглашений, достигнутых субъектами экономической деятельности. Статья раскрывает вопросы выбора подходящей договорной конструкции, разработки структуры и содержания договора.

Ключевые слова: договор, договорная работа, юридическая техника.

Annotation. The task of the contract is legal consolidation of the agreements reached by its parties. The article reveals the issues of selecting a suitable contract type, developing the structure and the content of a contract.

Keywords: contract, contractual work, legal techniques.

Деятельность любой организации вне зависимости от организационно-правовой формы и формы собственности практически немыслима без ее участия в обязательственных правоотношениях, связанных с куплей-продажей товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Основанием возникновения такого рода обязательств является договор, представляющий собой соглашение двух и более лиц, направленное на установление их взаимных прав и обязанностей (ст. 420 ГК РФ).

Вопросы подготовки, согласования и заключения договоров входят в содержание договорной работы организации, которая, в свою очередь, является видом правовой работы.

Цель договорной работы состоит, в первую очередь, в надлежащем юридическом оформлении экономических взаимоотношений участников гражданского оборота, с тем чтобы:

- ❖ максимально учесть в договоре не противоречащие закону интересы (как правило — экономические) стороны договора;
- ❖ заранее обеспечить возможность надлежащей защиты прав и законных интересов сто-

роны договора в случае его нарушения контрагентом или наступления иных неблагоприятных для стороны договора обстоятельств (например, обстоятельств непреодолимой силы);

- ❖ минимизировать риски имущественных потерь стороны договора, вызванных его неисполнением или ненадлежащим исполнением.

В этой связи одной из первостепенных задач договорной работы становится совершенствование юридической техники составления договоров, под которой следует понимать совокупность приемов, применяемых при разработке содержания и структуры проектов договоров.

На первый взгляд, составить договор — задача не из самых трудных: взять за основу какой-нибудь имеющийся под рукой договор нужного вида и отредактировать его. Действительно, такой подход — вполне распространенная практика, но тонко подстроить договор под новые обстоятельства, устранить все внутренние противоречия, логически структурировать его — все это требует знаний и опыта.



В настоящей статье рассмотрены некоторые приемы юридической техники, способствующие достижению целей договорной работы.

Прежде, чем приступить к подготовке проекта договора, следует выбрать подходящую договорную конструкцию, т.е. вид договора. Вид договора будет определять нормы, подлежащие применению к отношениям между его сторонами. На практике, это — та самая «природа договора», с выяснения которой суд начинает рассмотрение спора, вытекающего из договора. Выбор договорной конструкции производится в зависимости от желаемого правового результата (цели) и способов его достижения.

Так, если цель состоит в переходе права собственности на вещь, то такой переход опосредуют договоры купли-продажи, мены, дарения, ренты. Но условие о переходе права собственности на вещь может быть включено и в иные договоры, предмет которых изначально имеет иную направленность. Например, по договору лизинга лизингодатель (арендодатель) передает лизингополучателю (арендатору) специально приобретенное для последнего имущество во временное владение и пользование. В то же время, в качестве самостоятельного условия договор лизинга может предусматривать, что по окончании срока своего действия право собственности на объект лизинга переходит лизингополучателю.

Круг доступных договорных конструкций будет сужаться по мере того, как будут появляться все новые критерии выбора (характер объекта, наличие встречного представления и т.д.). Результатом такого выбора может в итоге стать смешанный или непоименованный договор.

За выбором подходящего вида договора обычно следует подготовка его проекта.

Составление договора начинается, как правило, с определения его структуры — той основы, которая затем будет наполняться отдельными договорными условиями.

При разработке структуры договора можно придерживаться следующей рекомендации: обычно существенные условия договора объединяются в группы с сопутствующими им прочими условиями, и эти группы выделяются в отдельные разделы договора. Так, раздел «предмет договора» встречается

повсеместно, поскольку это универсальное для всех договоров существенное условие; раздел «сроки» — всегда есть в договоре подряда и почти всегда в договоре аренды; раздел «цена и порядок расчетов» также характерен почти для любого возмездного договора.

Универсальной может быть признана структура договора, состоящая из следующих элементов:

- ❖ преамбула;
- ❖ предмет договора;
- ❖ права и обязанности сторон (если права и обязанности не нашли отражения в других разделах договора);
- ❖ цена договора и порядок расчетов;
- ❖ сроки выполнения обязательств;
- ❖ срок действия договора;
- ❖ ответственность сторон;
- ❖ порядок изменения и расторжения договора, в том числе правила подсудности;
- ❖ реквизиты сторон.

В зависимости от вида договора данный перечень может быть дополнен следующими разделами:

- ❖ требования к качеству товара (работ, услуг);
- ❖ порядок сдачи-приемки работ (услуг);
- ❖ порядок поставки и приемки товара;
- ❖ условия доставки товара и др.

При наполнении разделов договора условиями целесообразно придерживаться нижеследующих рекомендаций.

В первую очередь, в договор следует включить существенные условия, предусмотренные законом и иными правовыми актами, а также теми, которые будущие стороны определили в качестве существенных (например, в ходе переговоров или переписки). Характер существенных могут приобрести и обычные условия, предусмотренные диспозитивными правовыми нормами, если они будут включаться в договор в измененном виде, либо договором будет исключаться их применение к отношениям сторон.

Второй момент, на который следует обратить внимание составителя договора, — не включать в договор условия, противоречащие закону и иным правовым актам, — они будут недействительны и договорно-правовых последствий для сторон не создадут¹.



В-третьих, нужно следить за тем, чтобы в договоре не возникали внутренние противоречия, например, из-за того, что в двух его разных пунктах один и тот же вопрос урегулирован отличным образом. В противном случае договорное условие может быть признано несогласованным, а договор — незаключенным (при существенности условия).

В-четвертых, нужно стремиться к исключению дублирующих условий из текста договора: достаточно в одном месте указать цену товара, а затем при необходимости ее упоминания в других пунктах просто сослаться на первоначальный пункт с ценой (использовать отсылочные условия договора). Более того, при отсылке к другим пунктам желательно, по возможности, вообще не указывать их номера (когда и без упоминания номера пункта очевидно, что речь идет именно о нем), поскольку любое редактирование договора, влекущее изменение номера одного пункта требует корректировки отсылочных пунктов по всему договору.

Кстати, по этой же причине нумерацию пунктов целесообразно начинать в каждом разделе заново, с тем чтобы добавление или удаление пункта договора не влекло необходимости полного изменения всей нумерации.

В-пятых, в договоре можно использовать бланкетные условия, т.е. отсылающие не к другим пунктам этого же договора, а к условиям, содержащимся в иных документах (например, ссылка в договоре на техническую документацию, разработанную отдельно от договора). В этом случае документ формально приобретает характер составной части договора (к примеру, ссылка в страховом полисе на правила страхования, изложенные в отдельном документе). При использовании бланкетных условий нужно проявлять определенную предусмотрительность, поскольку изменение документа, к которому отсылает договор, по общему правилу не влечет изменения договора, т.е. к отношениям сторон применяется та редакция документа, которая действовала на момент заключения договора. Иное может быть установлено договором или дополнительным соглашением к нему.

В договоре можно сослаться на сложившиеся обычаи. Так, в договорах международной куп-

ли-продажи, а нередко и во внутренних договорах упоминают термины ИНКОТЕРМС, расшифровка которых содержится в соответствующих сборниках.

В-шестых, в договоре желательно использовать не объемные и пространные, а краткие и емкие фразы, не боясь частой повторяемости слов и прочих стилистических издержек. Главное в договоре — его ясность и недвусмысленность при буквальном толковании; в противном случае создается почва для возможных споров из-за его разночтения сторонами.

Не стоит пренебрегать включением в состав договора приложений, содержащих отдельные его условия. Необходимо, чтобы все приложения в обязательном порядке были в качестве таковых обозначены (в них самих и в тексте договора) и должны быть, также как и договор, подписаны сторонами. В противном случае может возникнуть спор относительно того, является ли документ приложением к договору, а если и является, то к какому конкретно договору, ведь их у сторон может быть множество.

Наиболее распространены следующие виды приложений к договору:

- ❖ спецификация, под которой понимается «перечень предлагаемых к продаже или поставке товаров, в котором указаны их количество, сорт, марка, качественные характеристики, а в необходимых случаях — и цены»²;
- ❖ календарный план поставки, под которым понимается документ, определяющий сроки и размеры партий, поставляемых товаров;
- ❖ график производства работ, под которым понимается документ, определяющий этапы выполнения работ по договору подряда;
- ❖ техническое задание, под которым понимается «задание на разработку проекта, проведение научных исследований, содержащее описание целей и задач выполнения работы, сроков выполнения, требований к результатам работы, форм отчетности»³;
- ❖ технические спецификации, под которыми понимается документ, содержащий технические требования к выполнению работ и их результатам;



- ❖ график финансирования, под которым понимается документ, определяющий сроки и объемы оплаты товаров, работ и услуг по договору;
- ❖ смета, под которой понимается «полная сводка затрат на производство продукции, выполнение работ, услуг»⁴;
- ❖ протокол согласования договорной цены, под которым следует понимать документ, в котором стороны определили как общую стоимость товаров, работ и услуг по договору, так и стоимость отдельных этапов, товаров, видов работ или услуг, формирующих цену договора.

Приложения к договору (особенно те, которые определяют периодичность определенных действий) желательно оформлять в виде таблиц с заданными показателями и их значениями. Такие приложения не следует перегружать текстом,

поскольку их задача наглядно в удобочитаемой форме изложить основные существенные условия договора.

Приведенные в статье юридико-технические рекомендации позволят сторонам оптимизировать свою договорную работу и минимизировать риски возникновения споров, вызванных неконкретностью и внутренней несогласованностью его условий.

¹ Приведенное утверждение следует рассматривать через призму текущей редакции Гражданского кодекса Российской Федерации об оспоримости сделок, нарушающих требования закона или иных правовых актов (ст. 168).

² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. «Современный экономический словарь». М.: ИНФРА-М, 2006.

³ Там же.

⁴ Там же.



Наследственное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. О.Ю. Ильиной, Н.Д. Эриашвили, М.В. Самойловой. 7-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 34

ББК 67

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АРЕНДЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПОД ОБЪЕКТАМИ НЕЗАВЕРШЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ РЫБЕНЦОВ,

преподаватель кафедры гражданского права и процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право

E-mail: 9261945188@rambler.ru

Рецензент: Л.В. Зарапина, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин

Московского финансово-юридического университета, кандидат юридических наук, доцент

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализ эмпирических материалов относительно оформления земельно-правовых отношений под объектами незавершенного строительства свидетельствует о том, что правоприменительные органы (уполномоченные предоставлять земельные участки гражданам и юридическим лицам) предоставляют собственникам объектов незавершенного строительства в собственность земельные участки в нарушение действующего законодательства.

Публично-правовые образования, в соответствии с законодательством Российской Федерации, как собственники земельных участков имеют лишь право предоставить в аренду без проведения торгов под объектом незавершенного строительства земельный участок исключительно с целью завершения строительства; указанная правовая позиция нашла свое подтверждение в судебной практике.

Ключевые слова: аренда земельного участка без проведения торгов, предоставление земельного участка в собственность, объект незавершенного строительства, права собственника объекта незавершенного строительства.

Annotation. The analysis of empirical material on registration of land legal relations under construction in progress («reflects» that law enforcement authorities are empowered to grant land plots to citizens and legal entities) provide the owners of objects of construction in progress land in violation of any applicable laws.

Public legal education in accordance with the legislation of the Russian Federation, as landowners, have only the right to lease without competitive bidding under construction in progress land solely for the purpose of completion, this legal position was confirmed in judicial practice.

Keywords: rent of land without a tender, land in the property, construction in progress, rights of the owner of the object under construction.

В результате инвестиционно-строительной деятельности возникают объекты недвижимости, право собственности на которые приобретают их участники. Однако, в случае не завершения строительства по каким-либо причинам (финансовым, разногласия в разделе между инвесторами и т.п.) по результатам строительства имеются объекты незавершенного строительства, правовой режим которых имеет особый характер, что, в свою очередь, обуславливает возникновение особых (пре-

имущественных) прав у собственников таких объектов.

Правовой режим земель в период строительства имеет особенности, установленные земельным законодательством, которые, в частности, заключаются в возложении на арендатора определенных обязанностей на период строительства, определении ставок арендной платы и установлении в законе специальных оснований для прекращения договора аренды.



Так, в соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации¹ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

В соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»², юридические лица, за исключением указанных в п. 1 ст. 20 Земельного кодекса Российской Федерации юридических лиц, обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность; религиозные организации, кроме того, переоформить на право безвозмездного срочного пользования по своему желанию до 1 июля 2012 г. в соответствии с правилами ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации. Юридические лица могут переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, на которых расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (линейные объекты), на право аренды таких земельных участков или приобрести такие земельные участки в собственность в соответствии с правилами, установленными настоящим абзацем, до 1 января 2015 г. по ценам, предусмотренным соответственно п. 1 и 2 ст. 2 указанного Федерального закона.

В соответствии с п. 1 ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с названным Кодексом.

Объекты незавершенного строительства не оговорены в названной статье в качестве объектов, право собственности на которые дает исключительное право на приобретение земельных участков. На основании ст. 55 Градостроительного кодекса Россий-

ской Федерации³ право на использование зданий, строений, сооружений возникает после ввода таких объектов в эксплуатацию. Объекты незавершенного строительства, в отличие от зданий, строений или сооружений, не могут быть использованы в соответствии с их назначением до завершения строительства и ввода в эксплуатацию, что исключает возможность предоставления занятых ими земельных участков в собственность в порядке, установленном ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации.

В связи с чем, можно сделать вывод, что объект незавершенного строительства не может быть введен в эксплуатацию и использован в качестве здания, строения, сооружения, так как находится на стадии строительства и к нему не могут быть применены нормы п. 1 ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации.

Указанная правовая позиция отражена в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2008 г. №8985/08; от 1 марта 2011 г. № 14880/10; от 9 ноября 2010 г. № 7454/10; от 10 апреля 2012 г. № 15874/11; Определение ВАС РФ от 28 мая 2013 г. № ВАС-6172/13 по делу № А40-21632/12-41-199; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 10 апреля 2013 г. по делу № А56-35440/2012; Постановление ФАС Московского округа от 8 февраля 2013 г. по делу № А40-21632/12-41-199; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28 января 2013 г. по делу № А66-19006/2011; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 31 января 2013 г. по делу № А56-63293/2011; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 24 апреля 2013 г. по делу № А53-22892/2012; Постановлением ФАС Поволжского округа от 15 июля 2013 г. по делу № А49-6033/2012 и др.

Также необходимо отметить, что 14 декабря 2011 г. был опубликован и вступил в силу Федеральный закон от 12 декабря 2011 г. № 427-ФЗ «О внесении изменений в ст. 2 и 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴.

Подпунктом «в» п. 2 ст. 1 данного закона был дополнен Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» п. 21 следующего



содержания: «21. Собственник объекта незавершенного строительства, право собственности, на который зарегистрировано до 1 января 2012 г., имеет право приобрести земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен указанный объект, в аренду без проведения торгов в порядке, установленном для оформления прав на земельные участки собственниками зданий, сооружений».

Таким образом, с 14 декабря 2011 г. законодатель закрепил, что собственник объекта незавершенного строительства, право собственности, на который зарегистрировано до 1 января 2012 г., имеет лишь право приобрести земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен указанный объект, в *аренду без проведения торгов*. Данная правовая позиция нашла свое отражение в Постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 11 апреля 2013 г. по делу № А19-8613/2012; Определении ВАС РФ от 26 июня 2013 г. № ВАС-7463/13 по делу № А76-10540/2012; Постановлении ФАС Московского округа от 26 декабря 2013 г. № Ф05-15965/2013 по делу № А40-85717/2012; Постановлении ФАС Московского округа от 25 сентября 2013 г. по делу № А40-109277/12-6-1021.

Исходя из вышеизложенного, «публичный» собственник земельного участка имеет лишь основания в соответствии с законодательством Российской Федерации по предоставлению земельного участка в аренду без проведения торгов с целью завершения строительства. При этом полномочием по отчуждению земельного участка в частную собственность данный субъект не обладает.

Необходимо отметить, что согласно абз. 4 п. 4 ст. 28 Земельного кодекса Российской Федерации не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, ограниченных в обороте и находящихся в государственной или муниципальной собственности, если федеральным законом разрешено предоставлять их в собственность граждан и юридических лиц.

В то же время, п. 4 ст. 28 Земельного кодекса Российской Федерации регулирует вопросы приобретения прав на находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки, не занятые объектами недвижимости, в то время как

вопросы приобретения в собственность земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения, являющиеся частной собственностью, урегулированы ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации.

Объекты незавершенного строительства, в том числе объекты, на которые зарегистрировано право собственности как на объекты недвижимости, не указаны в ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации⁵ наряду со зданиями, строениями, сооружениями, а в соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации объекты незавершенного строительства являются самостоятельным объектом недвижимости с отдельным правовым режимом.

В настоящее время законодателем урегулированы правомочия собственника объекта незавершенного строительства. Так, Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, вступающим в силу с 1 марта 2015 г., внесены дополнения в Земельный кодекс РФ.

Теперь п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ будет предусматривать, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных п. 2, а в подп. 10 п. 2 указанной статьи законодатель предусмотрел, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, на котором расположены объекты незавершенного строительства, однократно для завершения их строительства собственникам объектов незавершенного строительства в случаях, предусмотренных п. 5 данной статьи.

При этом п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ закреплены лица которым предоставляются земельные участки в аренду без проведения торгов. Так, предоставление в аренду без проведения торгов земельного участка, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположен объект незавершенного строительства, осуществ-



вляется однократно для завершения строительства этого объекта: 1) собственнику объекта незавершенного строительства, право собственности на который приобретено по результатам публичных торгов по продаже этого объекта, изъятого у предыдущего собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности; 2) собственнику объекта незавершенного строительства, за исключением указанного в подп. 1 настоящего пункта, в случае, если уполномоченным органом в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка, на котором расположен этот объект, в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путем продажи с публичных торгов либо судом отказано в удовлетворении данного требования или этот объект не был продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах. Предоставление земельного участка в аренду без аукциона в соответствии с настоящим подпунктом допускается при условии, что такой земельный участок не предоставлялся для завершения строительства этого объекта ни одному из предыдущих собственников этого объекта.

Максимальный срок предоставления земельного участка собственнику объекта незавершенного

строительства установлен п. 8 ст. 39.8 ЗК РФ, где указано, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок до трех лет в случае предоставления земельного участка, на котором расположен объект незавершенного строительства, для завершения строительства этого объекта либо на срок, указанный в п. 9 данной статьи, в случае, если право собственности на объект незавершенного строительства приобретено по результатам публичных торгов по продаже этого объекта, изъятого у собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Таким образом, с 1 марта 2015 г. вступают в силу изменения и дополнения в Земельный кодекс Российской Федерации, которые устанавливают в земельном законодательстве права собственников объектов незавершенного строительства.

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301

² Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

³ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2011. № 51. Ст. 7448

⁵ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁶ Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3377



Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н.В. Румянцев. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 759 с. (Серия «*Dura lex, sed lex*»).

В учебнике предложено оригинальное видение предмета административного права, механизма административно-правового регулирования общественных отношений, во многом отличающееся от стереотипов, сложившихся в административно-правовой науке в течение многих десятилетий. Особое внимание уделено таким малоизученным вопросам административного права, как особенности административно-правового статуса организаций (в том числе государственных учреждений, должностных лиц), основы правоохранительной службы, административно-правовые действия, методы осуществления административной деятельности, основы теории административно-публичного обеспечения безопасности.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений юридического профиля.



УДК 34

ББК 67

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ УЧАСТИЮ ЗАКОННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СЕМЕЙНЫХ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА

*КИРИМ НИКОЛАЕВИЧ САПРЫКИН,**аспирант кафедры гражданского права Российской правовой академии Министерства юстиции РФ**Научная специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право**E-mail: 111867@gmail.com**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Исследуются обстоятельства, установленные российским законодательством в виде запретов, лишений и ограничений для участия законного представителя в осуществлении семейных прав и интересов ребенка. Сделан вывод о том, что под обстоятельствами, препятствующими участию законных представителей в осуществлении семейных прав и интересов ребенка следует понимать запреты, лишения и ограничения на осуществление семейных прав и интересов ребенка. Эти обстоятельства носят временный характер, имеют целью соблюдение прав и интересов ребенка, относятся как ко всем законным представителям, так и к некоторым из них.

Ключевые слова: обстоятельства, препятствия, лишения, ограничения прав.

Annotation. Explored the circumstances established by the Russian legislation in the form of prohibitions, deprivation and restrictions in the participation of a legal representative in implementation of family rights and interests of the child.

It is concluded that under the circumstances that prevent the participation of legal representatives in implementation of family rights and interests of the child should be understand the prohibitions, deprivation and restrictions in implementation of family rights and interests of the child. These circumstances have the temporary character, are intended to protect the rights and interests of the child, depend as to all legal representatives, and to some of them.

Keywords: circumstances, obstacles, deprivations, restrictions on rights.

Сущность законного представительства прав и интересов ребенка заключается в осуществлении его прав другими лицам либо одновременно ребенком и другими лицами. В его основе, как справедливо отметила И.Ю. Пешина, «лежит идея о восполнении недостающей или отсутствующей дееспособности, содействии реализации прав и отстаивании интересов несовершеннолетнего. Вводя законного представителя, законодатель исходит из презумпции если не совпадения, то непротиворечивости интересов родителя (опекуна, попечителя) и ребенка»¹.

К сожалению, как показывает судебная практика, при осуществлении своих полномочий законные представители допускают всяческие нарушения прав и интересов ребенка: не совершают необходимые действия, в том числе, связанные с судебной

защитой прав ребенка; совершают действия во вред ребенку; уклоняются от его воспитания и содержания.

В целях пресечения таких действий законодательство РФ предусматривает правила, лишаящие, ограничивающие полномочия законных представителей представлять права и интересы ребенка.

Обстоятельства в виде запретов, лишений, ограничений являются препятствиями для участия законных представителей в осуществлении семейных прав и интересов ребенка.

Препятствия для участия законного представителя в осуществлении прав и интересов ребенка могут быть связаны с применением к законному представителю мер семейно-правовой ответственности или иных ограничений в случаях, когда нет оснований для лишения родительских прав, однако



введение таких препятствий необходимо в целях защиты прав и интересов ребенка.

Некоторые препятствия применимы ко всем законным представителям. Например, в качестве препятствия для участия законного представителя в осуществлении семейных прав и интересов ребенка, применительно к физическим лицам, являются нахождение законного представителя в местах лишения свободы, арест, признание недееспособным, длительная командировка.

Для отдельных законных представителей предусмотрены специальные препятствия.

Как известно, законными представителями ребенка являются его родители. С момента установления между родителем и ребенком юридической связи родитель обладает правом участвовать в осуществлении прав и интересов ребенка. Вместе с тем, препятствиями для осуществления им прав и интересов ребенка могут быть лишение родительских прав (ст. 69 СК РФ); ограничение родительских прав (ст. 73 СК РФ); отобрание ребенка при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью (ст. 77 СК РФ); лишение права представлять права и интересы ребенка (ст. 64 СК РФ).

Помимо родителей, представлять интересы ребенка вправе усыновители. Усыновление как форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей, является приоритетной. Как справедливо отмечает И.Е. Манылов, «усыновление относится к делам особого производства, в результате которого устанавливаются правовые отношения между усыновляемыми и усыновителями. Эти отношения аналогичны родительским. В результате усыновления возникают наследственные, алиментные и другие правоотношения. С фактическими родителями у ребенка прекращаются отношения, за исключением некоторых случаев, предусмотренных п. 3, 4 ст. 137 СК РФ»².

Правовой статус усыновителей приравнен к правовому статусу родителей. Препятствиями для их участия в осуществлении семейных прав ребенка является применение к ним таких мер, как отобрание ребенка (ст. 77 СК РФ), лишение права представлять интересы ребенка (ст. 64 СК РФ); отмена усыновления (ст. 141 СК РФ).

В качестве препятствия для участия в осуществлении семейных прав и интересов ребенка

опекунов (попечителей) можно назвать применение к ним таких мер, как отобрание ребенка (ст. 77 СК РФ) и прекращение опеки и попечительства (ст. 39 ГК РФ).

Препятствием для участия опекуна (попечителя) в осуществлении семейных прав и интересов ребенка может быть и противоречие интересов, не вызывающее необходимость применения к опекуну (попечителю) мер семейно-правовой ответственности.

Так, в силу ч. 4 ст. 29 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (Далее — Закон об опеке и попечительстве) орган опеки и попечительства может освободить опекуна или попечителя от исполнения своих обязанностей, в том числе временно, в случае возникновения противоречий между интересами подопечного и интересами опекуна или попечителя³.

Препятствием для участия опекуна (попечителя) может быть противоречие не только между интересами опекуна (попечителя) и подопечного, но и между интересами подопечных. Такая ситуация возможна в случаях, когда под опекой одного опекуна находятся несколько детей. В силу п. 10 ст. 10 Закона об опеке и попечительстве в случае возникновения противоречий между интересами подопечных одного и того же опекуна или попечителя при осуществлении ими законного представительства орган опеки и попечительства обязан назначить каждому из подопечных временного представителя для разрешения возникших противоречий.

Передача ребенка в приемную семью также является формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. При этом, как отмечает О.М. Гюрджан, «очень часто отношения между детьми и приемными родителями складываются гораздо лучше, чем между усыновителями и усыновленными. В этом сказывается психологический компонент: приемный ребенок не ждет от родителей больше, чем они ему могут дать, в то время как у усыновленных детей достаточно часто, особенно в переходном возрасте, бывают претензии к усыновителям относительно непонимания, основанного на отсутствии кровного родства»⁴.

Препятствиями осуществления прав и интересов ребенка приёмными родителями являются ото-



брание ребенка (ст. 77 СК РФ), прекращение договора о приемной семье (ст. 153.2 СК РФ).

К отношениям, возникающим из договора о приемной семье, применяются положения гл. 20 СК РФ, посвященной опеке и попечительству (п. 2 ст. 152 СК РФ). Следовательно, противоречие между интересами также является препятствием для участия приемных родителей в осуществлении семейных прав и интересов ребенка. Применение к приемным родителям положений об опеке объясняется тем, что «приемная семья — это платный вид опеки (попечительства)»⁵.

Препятствиями для участия патронатных воспитателей в осуществлении семейных прав и интересов ребенка является отобрание ребенка (ст. 77 СК РФ) и прекращение договора о патронатном воспитании.

Обратим внимание на то, что, например, в г. Москве в соответствии с Законом г. Москвы от 14 апреля 2010 г. № 12 «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве» патронатный воспитатель обладает всеми правами и обязанностями опекуна (попечителя) (п. 1 ст. 12), а договор о патронатном воспитании должен предусматривать условия содержания, воспитания и образования ребенка-сироты, ребенка, оставшегося без попечения родителей, меры по защите его прав и законных интересов, права и обязанности сторон (п. 3 ст. 13)⁶. В силу этого также нельзя не признать, что патронатные воспитатели являются разновидностью опекунов⁷, а патронат — разновидностью опеки и попечительства⁸.

Органы опеки и попечительства могут выполнять функции опекунов и попечителей. Так, в силу п. 3 ст. 11 Закона об опеке и попечительстве и ст. 123 СК РФ, в случае, если лицу, нуждающемуся в установлении над ним опеки или попечительства, не назначен опекун или попечитель в течение месяца, исполнение обязанностей опекуна или попечителя временно возлагается на орган опеки и попечительства по месту выявления лица, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства. Т.П. Евдокимова и П. Зубков полагают, что «в этих случаях орган опеки и попечительства несет такую же ответственность, как и опекун или попечитель»⁹. С указанной позицией согласиться нельзя. Не представляется

возможным применение к органам опеки и попечительства такой меры, как отстранение от опеки и попечительства, так как закон не предусматривает возможности изменения органа, ответственного за устройство ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Одной из форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, является помещение их в специализированные организации — организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Правилами СК РФ установлено, что детям, помещенным под надзор в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуны или попечители не назначаются, а исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию и образованию детей, а также защите их прав и законных интересов возлагается на эти организации. К организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в которые дети помещены под надзор, применяются нормы законодательства об опеке и попечительстве, относящиеся к правам, обязанностям и ответственности опекунов и попечителей (ст. 155.2 СК РФ). Следовательно, к ним возможно применение тех же препятствий, что и к опекунам, однако с некоторыми исключениями, вызванными особенностями правового регулирования деятельности названных организаций. Так, к ним, как и к органам опеки и попечительства, не может быть применена такая мера, как прекращение опеки (попечительства).

В отношении лиц, не являющихся законными представителями, но представляющими права и интересы ребенка, названные выше специальные препятствия отсутствуют. Однако, общие препятствия к ним применимы.

Так, для представителей на основании случая (ст. 24 Закона об опеке и попечительстве, ст. 56 СК РФ и другие) в качестве единственного препятствия можно назвать отсутствие необходимой дееспособности представителя.

Препятствия для участия законного представителя в осуществлении семейных прав и интересов ребенка могут касаться всех полномочий законного представителя либо только их части (определенных полномочий).



При этом по общему правилу применение к законному представителю мер семейно-правовой ответственности лишает его права всех полномочий в отношении ребенка. Например, родитель, ограниченный в своих правах по отношению к ребенку, утрачивает такие права как:

- «❖ возможность лично воспитывать ребенка (т.е. может участвовать в воспитании, например, помогая другому родителю выбрать форму обучения);
- ❖ право на льготы (например, по трудовому законодательству) и государственные пособия для граждан, имеющих детей;
- ❖ право быть законным представителем ребенка»¹⁰.

Данный вывод основан на правилах ст. 74, 121 СК РФ.

Аналогичный вывод применим и при отобрании ребенка, лишении родительских прав, отмене усыновления, прекращении опеки и попечительства, расторжении договора, на основании которого установлено попечительство над ребенком (о приемной семье, о патронатном воспитании).

Вместе с тем, в ряде случаев нет необходимости лишать законных представителей всех полномочий. Например, в силу ст. 64 СК РФ родители не вправе представлять интересы своих детей, если органом опеки и попечительства установлено, что между интересами родителей и детей имеются противоречия. В случае разногласий между родителями и детьми орган опеки и попечительства обязан назначить представителя для защиты прав и интересов детей. И.Ю. Пешина, анализируя данное правило, справедливо отмечает наличие проблем при ее применении: «Во-первых, непонятным становится объем прав родителей по отношению к ребенку. <...> Во-вторых, как соотносятся полномочия назначенного представителя с полномочиями родителей как законных представителей, если мы полагаем их хотя бы отчасти сохранившимися? <...> Полагаем, что по смыслу данной нормы утрачиваются права родителей на представительство детей только в тех отношениях, в которых органом опеки и попечительства был диагностирован конфликт. Что же касается полномочий назначенного представителя, то представляется целесообразным определение их объема путем точного перечисле-

ния, ограничиваясь рамками конфликтного правоотношения»¹¹.

Данное правило применимо ко всем случаям возникновения противоречий между интересами опекуна (попечителя) и подопечного (подопечных), между интересами подопечных.

Таким образом, под обстоятельствами, препятствующими участию законных представителей в осуществлении семейных прав и интересов ребенка следует понимать запреты, лишения и ограничения на осуществление семейных прав и интересов ребенка. Эти обстоятельства носят временный характер, имеют целью соблюдение прав и интересов ребенка, относятся как ко всем законным представителям, так и некоторым из них.

Представляется, что в целях совершенствования механизма защиты прав и интересов ребенка необходимо систематизировать правила, связанные с препятствиями для участия законных представителей в осуществлении семейных прав и интересов ребенка.

¹ Пешина И.Ю. К вопросу о законном представительстве ребенка в семейных правоотношениях // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. С. 22.

² Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / А.В. Аргунов, В.В. Аргунов, А.В. Демкина и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2012. С. 433.

³ Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства РФ. 28 апреля 2008 г. № 17. ст. 1755.

⁴ Горджан О.М. Правовая природа усыновления // Lex russica. 2013. № 9. С. 995.

⁵ Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» и Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» / О.Г. Алексеева, В.В. Андропов, А.А. Бухарбаева и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2012. С. 320.

⁶ Закон г. Москвы от 14 апреля 2010 г. № 12 «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве» // «Вестник Мэра и Правительства Москвы», № 29, 25.05.2010.

⁷ Нарутто С.В. Патронат как институт защиты имущественных прав несовершеннолетних: особенности регионального регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1563.

⁸ Матвеев П.А. Особенности реализации воспитательной функции семейного права в замещающей семье // Семейное и жилищное право. 2014. № 5. С. 14.

⁹ Евдокимова Т.П., Зубков П. Совершенствование попечительства // ЭЖ-Юрист. 2008. № 19.

¹⁰ Вишнякова А.В. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации (постатейный). 3-е изд., испр., доп., перераб. М.: Контракт, 2011. С. 225.

¹¹ Пешина И.Ю. К вопросу о законном представительстве ребенка в семейных правоотношениях // Семейное и жилищное право. 2012. № 6. С. 23.



УДК 34
ББК 67

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АЛЬБЕРТ ВЛАДИСЛАВОВИЧ ТУМАКОВ,

преподаватель Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право

E-mail: albert-tumakov@rambler.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализ современного законодательства РФ позволяет сделать однозначный вывод, что правовые основы и методы государственной поддержки малого предпринимательства находится на начальном этапе своего формирования. Автор обозначил проблемы становления малого предпринимательства в Российской Федерации, обобщил нормативно-правовые методы государственной поддержки субъектов малого предпринимательства.

Ключевые слова: малое предпринимательство, экономический кризис, государственная поддержка, налоговые режимы, имущественная поддержка.

Annotation. Analysis of the current legislation of the Russian Federation allows an unambiguous conclusion that the legal framework and methods of state support of small business in the early stages of its formation. The author outlined the problems of formation of small business in the Russian Federation, also the author summarizes the legal methods of state support of small businesses.

Keywords: small business, economic crisis, state support, tax regimes, property support.

В условиях современного кризиса в Российской Федерации предпринимательство, как важное и необходимое социально-экономическое явление, требует поддержки со стороны государства. Формирующееся малое предпринимательство представляет собой актуальный сектор развивающегося хозяйства. Торговля и общественное питание, строительные и транспортные услуги, консалтинг и разнообразные услуги населению — наиболее крупные направления современного хозяйства.

Именно малое предпринимательство в Российской Федерации исторически формировалось и развивалось в сложных экономических, социальных, политических условиях.

Заметим, что учитывая определенные положительные успехи, достигнутые в становлении малого предпринимательства, в России этот неотъемлемый сектор экономики в современных условиях не оказывает существенного влияния на социальное и экономическое развитие общества, как это происходит в промышленно развитых странах Западной

Европы, Америки и Юго-Восточной Азии. Таким образом, происходит ослабление экономики, что существенно осложняет процесс преодоления экономического кризиса, который случился в конце 2014 — начале 2015 годов.

Существующий в настоящее время предпринимательский климат обусловлен определенными негативными тенденциями в экономике страны, в частности:

- ❖ неразвитостью инфраструктуры поддержки малого предпринимательства;
- ❖ перемещением капитала из производства в сферу преимущественно торгово-посреднических операций;
- ❖ недолговечностью субъектов малого предпринимательства в связи с отсутствием стимулов к долгосрочным инвестициям в развитие производства;
- ❖ уходом мелких предприятий в теневую экономику в целях уклонения от необоснованного налогообложения и, как следствие, неспособности государства обеспечить защиту от существующих криминальных структур¹.



Обозначенные тенденции развития малого предпринимательства характерны не только для экономики страны в целом, но и для экономики регионов в отдельности, что обуславливает сложность и многогранность проблемы поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации.

Для эффективного развития сферы предпринимательской деятельности в Российской Федерации, безусловно, необходима государственная поддержка малого предпринимательства как на федеральном, так и на региональном уровнях, и прежде всего в сфере кредитования и страхования, стимулирования его инвестиционной активности.

В настоящее время абсолютное большинство делового сообщества единогласно признает наличие эффективного малого предпринимательства необходимой составляющей развития экономики Российской Федерации. Как справедливо отмечает Е.И. Левина, этому способствует лучшая адаптация к изменению структуры рынка, более низкий уровень затрат, более высокая инновационная активность предприятий малого бизнеса.

Значительная часть существующих проблем малого предпринимательства обусловлена наличием несовершенного законодательства на федеральном и региональном уровнях. Также существует острая проблема отсутствия механизмов реализации законодательства на практике, особенно это актуально для регионов страны. В связи с этим необходимо проводить работу по усовершенствованию правовой среды, которая обеспечивала бы возможность нового, эффективного этапа развития малого предпринимательства.

Преобразование законодательства в сфере государственной поддержки малого предпринимательства неизбежно должно включать в себя создание законодательной базы и механизмов применения норм права, которые будут обеспечивать эффективное взаимодействие субъектов малого предпринимательства как между собой, так и с органами государственной власти.

На необходимость разработки указанного законодательства не раз обращал внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин, указывая на острую необходимость проработки вопросов взаимоотношений между субъектами малого бизнеса и органами государственной власти.

Основополагающим законом, регулирующим основы государственной поддержки малого предпринимательства, является Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»².

Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» закрепляет критерии для отнесения хозяйствующих субъектов к категориям средних, малых и микропредприятий, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по регулированию вопросов развития малого и среднего предпринимательства, определяет основные виды поддержки субъектов предпринимательства.

Отметим, что согласно данному закону, Правительство Российской Федерации должно установить критерий годовой выручки для каждой из трех категорий субъектов малого и среднего предпринимательства. Однако, Правительство Российской Федерации приняло Постановление «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства»³ сравнительно недавно, в феврале 2014 г., а Положение «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁴ — в декабре 2014 г. Из вышесказанного можно сделать вывод, что, несмотря на принятие основного закона по государственной поддержке малого предпринимательства в 2007 г., его реализация началась совсем недавно; в настоящее время, в условиях преодоления экономического кризиса, актуальность государственной поддержки малого предпринимательства высока, как никогда.

Проанализируем, как реализуются нормативно-правовые методы поддержки малого бизнеса, описанные в законодательстве РФ. Определяющим для малого бизнеса фактором, показывающим выгоду от ведения предпринимательской деятельности и целесообразность открытия собственного дела, является система налогообложения.

Общая налоговая ставка в России в 2013 г. составляла 54%, из них налог на прибыль — 7% и налог на заработную плату — 41.2%⁵. Отметим, что льготное



налогообложение малого бизнеса является в Российской Федерации приоритетным направлением поддержки малого предпринимательства, как следствие, в РФ существует несколько основных налоговых режимов для представителей малого бизнеса.

Упрощенная система налогообложения — особая система налогообложения, направленная на снижение налогового бремени малых предприятий и облегчение ведения бухгалтерского учета⁶. Для данной системы налогообложения установлены следующие ставки:

- ❖ 6%, если доходы предпринимателя являются объектом налогообложения;
- ❖ 15%, если доходы, уменьшенные на величину расходов, являются объектом налогообложения.

Некоторые малые предприятия не могут перейти на упрощенную систему налогообложения. Список подобных субъектов малого предпринимательства представлен в Налоговом кодексе РФ.

Единый налог на вмененный доход — особая система налогообложения определенных видов предпринимательской деятельности. Налогом облагается именно деятельность, а не юридическое лицо, в результате чего данный налог сочетается с обычной и упрощенной системой налогообложения. Смысл данной налоговой системы в том, что налог берется не с фактически полученного дохода, а с вмененного, т.е. с того, который предполагается чиновниками.

Налоговая система, введенная с 2013 г., — **патентная система налогообложения**⁷. Применять данную систему налогообложения могут исключительно индивидуальные предприниматели. Ее суть состоит в том, что индивидуальные предприниматели получают на определенный срок патент, заменяющий собой уплату определенных налогов. Патент, полученный по определенному виду деятельности, заменяет уплату налога с дохода, получаемого предпринимателем именно в результате данной деятельности.

Помимо вышеперечисленных налоговых режимов, возможных для малого бизнеса, государство предоставляет множество других льгот малым предпринимателям⁸:

- ❖ освобождение от налогообложения затрат работодателей на обучение сотрудников (налог на прибыль, ЕСН, НДФЛ);
- ❖ ускоренный (заявительный) порядок возмещения НДС;

- ❖ вычет НДС с авансов;
- ❖ освобождение от НДС ввоза технологического оборудования (по перечню), не имеющего аналогов в РФ;
- ❖ изменение порядка принятия НДС к вычету по капитальному строительству (принять НДС к вычету можно до завершения капитального строительства);
- ❖ отмена налога на движимое имущество, принятое на учет в компании с 1 января 2013 г. или позже;
- ❖ введение амортизационной премии по налогу на прибыль в размере 10%;
- ❖ увеличение амортизационной премии до 30% для основных средств 3—7 группы — срок полного использования 3—20 лет;
- ❖ исключение требования о стоимости вклада (доли) в уставный капитал — не менее 500 млн руб. право на нулевую ставку по налогу на прибыль;
- ❖ введение коэффициента 1,5 по затратам на НИОКР (по перечню);
- ❖ специальный коэффициент (не более 3) в отношении амортизируемых ОС, используемых только для НТД;
- ❖ освобождение от НДС НИР и НИОКР, выполняемых за счет средств бюджетов и различных фондов;
- ❖ освобождение от налога на прибыль организаций дохода от реализации ценных бумаг (условие — 5 лет);
- ❖ получение инвестиционного кредита, имеющего наивысший класс энергетической эффективности в соответствии с перечнем;
- ❖ применение к основной норме амортизации специального коэффициента в отношении амортизации основных средств, относящихся к объектам с высокой энергетической эффективностью;
- ❖ предоставление отдельным категориям налогоплательщиков пониженной ставки налога на прибыль организаций;
- ❖ освобождение от НДС операций по реализации исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности;
- ❖ предоставление субсидий по кредитам на перевооружение;
- ❖ предоставление субсидий по кредитам на производство продукции на экспорт;
- ❖ предоставление субсидий на лизинг;



- ❖ предоставление субсидий на приобретение сырья и материалов (на текущую деятельность);
- ❖ предоставление государственных гарантий по кредитам, полученным компанией;
- ❖ взносы бюджетных средств в уставной капитал.

Отдельно необходимо остановиться на деятельности института **Уполномоченного по защите прав предпринимателей**. В настоящее время в государственных органах действует несколько субъектов по защите прав предпринимателей: назначенный Президентом России Борис Титов и заместители полпредов в федеральных округах⁹.

Борис Титов был назначен Уполномоченным при Президенте России по защите прав предпринимателей 22 июня 2012 г. указом Президента РФ Владимира Путина. Официально он был назначен после проведения рейтингового голосования среди предпринимателей России¹⁰.

В обязанности Уполномоченного по защите прав предпринимателей входит:

- ❖ обращение в суд с заявлением о признании недействительными решений государственных органов (за исключением прокуратуры, Следственного комитета и судебных органов) и муниципалитетов;
- ❖ обращение в суд с исками о защите прав предпринимателей и групп предпринимателей;
- ❖ получение от государственных органов власти необходимой информации;
- ❖ обжалование судебных актов арбитражных судов;
- ❖ беспрепятственное посещение органов государственной власти и органов местного самоуправления при предъявлении служебного удостоверения;
- ❖ возможность посещения обвиняемых и осужденных по «предпринимательским статьям» в местах содержания под стражей;
- ❖ участие в проверках государственных предприятий;
- ❖ направление президенту РФ предложений об изменении или отмене нормативных актов, регулирующих деятельность предпринимателей.

Перечень методов по реализации государственной поддержки малого предпринимательства не является исчерпывающим. Существует также имущественная поддержка и другие методы, однако анализ практической составляющей деятельности

предприятий малого бизнеса указывает на то, что реализация существующих способов не в достаточной мере эффективна. Зачастую нормы по государственной поддержке малого предпринимательства не соответствуют современным реалиям экономики, существуют проблемы с административными барьерами, отсутствует взаимодействие между малым, средним и крупным предпринимательством.

Все вышеобозначенные проблемы необходимо решать путем совершенствования законодательства в данной сфере, укрепления взаимодействия субъектов малого предпринимательства с субъектами среднего и крупного бизнеса, упразднения излишнего вмешательства в деятельность со стороны государственных структур. **Эффективная, развитая на всей территории Российской Федерации деятельность субъектов малого предпринимательства создаст реальную экономическую основу государства, что поможет безболезненно преодолеть кризисные ситуации в экономике и, безусловно, будет способствовать повышению уровня благосостояния общества.**

¹ Левина Е.И. Развитие государственной поддержки малого и среднего предпринимательства. Дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2008.

² Ф3 РФ от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 30 июля 2007 г., № 31, ст. 4006.

³ Постановление Правительства № 101 от 9 февраля 2013 г. «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» // Собрание законодательства РФ, 18 февраля 2013 г., № 7, ст. 646.

⁴ Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2014 г. № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ от 22 декабря 2014 г., № 51, ст. 7438.

⁵ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/russia/#paying-taxes> Doing Business. Ease of doing Business in RF, paying taxes.

⁶ Гл. 26.2. Налогового кодекса РФ // СЗ. 3 августа 1998 г., № 32, ст. 3824.

⁷ Гл. 26.5 Налогового кодекса РФ // СЗ. 3 августа 1998 г., № 32, ст. 3824.

⁸ <http://rspp.ru/> Российский союз промышленников и предпринимателей. Список льгот, субсидий, гарантий и других инструментов государственной поддержки из приложения исследования Российского союза промышленников и предпринимателей апреля 2013 года.

⁹ <http://www.ombudsmanbiz.ru/main.php?mid=3&doc=72> Бизнес омбудсмен. Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ.

¹⁰ <http://kremlin.ru/news/15880> Встреча с Уполномоченным по защите прав предпринимателей Борисом Титовым.



УДК 34
ББК 67

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАХОВОГО ВОЗМЕЩЕНИЯ ПО ВКЛАДАМ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СВЕТЛАНА АЛЕКСАНДРОВНА УСТИМОВА,

старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право,
международное частное право

E-mail: 7791sveta@mail.ru

Рецензент: М.В. Короткова, доцент кафедры гражданского права Финансового университета при Правительстве РФ,
кандидат юридических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Системы финансовой стабильности необходимы всем странам мира для снижения вероятности наступления финансовых кризисов и уменьшения их масштаба в случае наступления. Система страхования вкладов является одним из ключевых институтов обеспечения стабильности банковской системы Российской Федерации, необходима не только для укрепления кредитной системы, но также для поддержания доверия со стороны вкладчиков.

Страхование вкладов представляет собой комплекс мер, направленных на защиту вкладов граждан и обеспечивающих их гарантийный возврат в полном или частичном объеме в случае банкротства финансово-кредитного учреждения. В первую очередь, этот институт является эффективным государственным инструментом, регулирующим отношения, складывающиеся по поводу приема денежных средств во вклады у физических лиц банками и производством выплат из фонда страхования при наступлении страхового случая.

Ключевые слова: система страхования вкладов, выплата страхового возмещения, правовые основы страхования вкладов граждан, участники системы страхования вкладов.

Annotation. Financial stability is needed by all countries to reduce the probability of financial crises and reduce their scale in the case of occurrence. The Deposit insurance system is one of the key institutions to ensure the stability of the banking system of the Russian Federation, is necessary not only to strengthen the credit system, but also to maintain the confidence of depositors.

Deposit insurance is a complex of measures aimed at the protection of the deposits of citizens and ensuring their warranty refund in full or partial amount in case of bankruptcy of a financial institution. First of all, the Institute is the effective state instrument for regulating relations on the acceptance of money deposits from individuals, banks, and production payments from the insurance Fund upon the occurrence of the insured event.

Keywords: deposit insurance, the insurance indemnity, the legal framework for the insurance of deposits of citizens, participants of the deposit insurance system.

В реформировании финансовой системы есть элемент важнее денег и важнее золота — это доверие людей.

Франклин Рузвельт

Нестабильность банковской системы и финансовые кризисы в Российской Федерации продемонстрировали необходимость системы защиты (гарантирования) вкладов, прежде всего



граждан, поскольку она повышает устойчивость кредитных учреждений, несмотря на ее высокую стоимость.

Международный опыт по созданию систем защиты вкладов граждан показывает разный подход к этой проблеме. В одних странах создания системы страхования вкладов с государственным капиталом, в других — с государственным капиталом и капиталом коммерческих банков, и, в-третьих, только с капиталом коммерческих банков. Безусловно, позитивные и негативные моменты функционирования систем защиты вкладов граждан за рубежом необходимо использовать в процессе развития и совершенствования системы защиты вкладов граждан в Российской Федерации.

Американская система страхования вкладов предусматривает работу специального государственного финансового органа (Федеральной корпорации страхования депозитов) вместе с коммерческими банками и другими кредитными учреждениями. Финансирование такой системы совместное за счет взносов банков и государственных средств (в случае недостаточности средств Корпорации)¹.

Федеральная корпорация страхования вкладов США использует два основных способа управления несостоятельными банками: компенсацию депозитов, получение компенсации от продажи банка и поглощение несостоятельного банка другим юридическим лицом. Такой способ позволяет вкладчикам получать полное возмещение по вкладам.

Например, страхование вкладов в Германии осуществляют три организации: Фонд страхования вкладов частных банков, Фонд страхования вкладов сберегательных касс и Страховой фонд кооперативных банков.

Государство Германии не имеет прямого отношения к страховым фондам. Он взаимодействует с центральным банком и органами контроля. Специальным органом является Федеральное ведомство контроля над кредитным делом. Союзы занимаются страхованием вкладов по группам банков.

Созданная более 10 лет назад система страхования вкладов граждан в Российской Федерации активно развивается и поддерживает банковскую систему. Правовые, финансовые и организацион-

ные основы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках РФ, компетенция, порядок образования и деятельности организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов, порядок выплаты возмещения по вкладам установлены Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»².

Эффективность названной системы проявилась во время финансового кризиса 2008 г.; при этом сумма гарантирования вкладов была повышена, многие банки не стали банкротами, в связи с этим сократился объем возмещения по вкладам для фонда страхования.

В последние годы в мире в условиях финансового кризиса увеличился интерес к системам страхования депозитов, и возросла их роль как важнейшего механизма поддержания стабильности финансовых систем и укрепления доверия населения к банкам. Увеличение размера гарантий по вкладам была одна из первых мер, принятая правительствами разных стран с целью сдерживания финансового кризиса. Не обошло своим вниманием этот вопрос и Правительство Российской Федерации. Обсуждение необходимости увеличения страхового возмещения не прекращалось на протяжении всего 2014 г. Очевидно, что банкам надо восстанавливать ликвидность и иметь доверие вкладчиков в непростой экономической ситуации.

Российские законодатели на фоне паники вкладчиков с 2015 г. установили сумму государственного страхового возмещения вкладов физических лиц — до 1 400 000 руб. Согласно ст. 1 Федерального закона РФ от 29 декабря 2014 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в ст. 11 Федерального закона РФ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и ст. 46 Федерального закона «О Центральном банке (Банке России)» размер возмещения по вкладам каждому вкладчику устанавливается исходя из суммы обязательств по вкладам банка, в отношении которого наступил страховой случай, перед этим вкладчиком. Возмещение по вкладам в банке, в отношении которого наступил страховой случай, выплачивается вкладчику в размере 100% суммы вкладов в банке, но не более 1 400 000 руб. Если вкладчик имеет несколько



вкладов в одном банке, возмещение выплачивается по каждому из вкладов пропорционально их размерам, но не более 1 400 000 руб. в совокупности (ч. 2 ст. 1 названного Федерального закона о внесении изменений).

Страховое возмещение в других странах мира имеет более значительные размеры (в США, в странах Европейского союза). Такие страны, как Япония, Бельгия, обеспечивают своему населению 100-процентный возврат вкладов. Что же касается Российской Федерации — есть вероятность повышения компенсационных выплат по вкладам граждан в будущем, так как наша система страхования построена на основе накопления фонда обязательного страхования вкладов за счет регулярных страховых взносов банков³.

Необходимость повышения суммы возмещения по вкладам появилась в настоящее время по большей части из-за оттока денежных средств граждан со счетов в национальной денежной единице, т.е. в рублях. Банкиры указывают на желание населения перевести средства в валютные вклады, а также инвестировать капиталы в имущество. Но в данный момент, отток по депозитам вызван не только переживаниями граждан относительно банкротства банка, сколько растерянностью перед вопросом — куда вкладывать денежные средства — в рубли или доллары? Где держать денежные средства — дома или на счете в банке?

Закон об увеличении суммы страхового возмещения до 1,4 млн руб. будет применяться для всех страховых случаев, которые наступают после вступления его в законную силу. Если страховой случай наступит до даты вступления закона в силу, т.е. банк будет закрыт по причине неплатежеспособности или другой, страховое возмещение составит только 700 тыс. руб.

Увеличение суммы страхового возмещения можно, на наш взгляд, назвать дополнительной гарантией для граждан со стороны правительства, что, безусловно, должно позитивно сказаться на размещении депозитов граждан в банках Российской Федерации.

Помимо суммы возмещения, ограничения касаются и субъектов, на которые оно распространяется. В соответствии с п. 4 ст. 2 Закона о страховании вкладов физических лиц застрахованными

являются только вклады физических лиц — граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства. Страхование не распространяется на вклады (депозиты) индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, так как их страхование, по мнению законодателя, может повлечь избыточные риски для государства. Таким образом, система страхования вкладов в России социально направлена на защиту интересов, главным образом, мелких и средних вкладчиков, для которых потеря личных сбережений будет серьезным последствием.

За рубежом, однако, ситуация иная: страхование распространяется на депозиты индивидуальных предпринимателей и юридических лиц — субъектов малого предпринимательства. Так, согласно Директиве Европарламента и Совета от 16 мая 1994 г. № 94/19/ЕС «О системах гарантирования депозитов» гарантии сохранности сбережений распространяются на депозиты как физических, так и юридических лиц (например, в США застрахованы депозиты равным образом физических и юридических лиц в одинаковой сумме; также происходит страхование в Норвегии).

В настоящее время в банках — участниках системы страхования вкладов сосредоточена большая часть всех вкладов населения. Остальные сбережения обеспечиваются нормами Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 96-ФЗ «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»⁴.

В соответствии со ст. 56 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁵ Банк России является органом банковского надзора за соблюдением кредитными организациями и банками банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов.

В целях поддержания стабильности банковской системы и защиты законных интересов вкладчиков и кредиторов Банк России на основании Совета директоров вправе предоставлять субординированные кредиты ОАО «Сбербанк России» в размере, не пре-



вышающем размера собственных средств (ст. 2 Федерального закона РФ от 29 декабря 2014 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в ст. 11 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и ст. 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»). Также в этих целях была введена новая норма в ст. 3 названного Федерального закона РФ о внесении изменений, которая говорит, что Агентство по страхованию вкладов вправе осуществлять меры по повышению капитализации банков, за исключением «Сбербанка России», путем передачи облигаций федерального займа, внесенных Российской Федерацией в имущество Агентства в качестве имущественного взноса, в субординированные займы и (или) путем оплаты такими облигациями субординированных облигационных займов банков.

Российская банковская система уже столкнулась с такими негативными последствиями, например, когда вкладчики выбирают банки по уровню процентной ставки, а не надежности.

В этом случае, необходим четкий и эффективный банковский надзор за деятельностью рискованных банков, участвующих в системе страхования вкладов. Следует согласиться с мнением В.А. Ульяновой о необходимости комплексной проработки концепции развития системы страхования вкладов, а также определения законодательных актов Российской Федерации, в том числе нормативных актов Банка России⁶.

Система защиты прав вкладчиков дает должный эффект только при создании адекватной системы надзора и контроля за деятельностью ее участников. В связи с этим, жесткая система контроля и надзора за деятельностью финансовых институтов и их клиентами со стороны государственных органов необходима.

Исследуя итоги страховых случаев и порядок возмещения по вкладам, можно сделать вывод, что действующая система страхования вкладов в России показала свою эффективность и значимость; в процессе страховых выплат не было волнений

среди вкладчиков, тем не менее, она требует своего совершенствования. В частности, на наш взгляд, необходимо расширить перечень объектов и субъектов страхования, включив в него юридических лиц, которые имеют денежные средства на счетах, в первую очередь внимание надо уделить индивидуальным предпринимателям. В перспективе, рассмотреть вопрос об увеличении размера страхового возмещения по вкладам, когда банковская система станет более прозрачной и прогнозируемой, и количество банков уменьшится, что сократит увеличение суммы отчислений для банков, и усилении роли Агентства по страхованию вкладов при осуществлении мер по предупреждению несостоятельности банков — участников системы страхования. Безусловно, Агентству для оказания финансовой помощи таким банкам необходима поддержка со стороны государства; необходимо в комплексе рассмотреть все неурегулированные в настоящее время вопросы страхования вкладов, и, как следствие, внести необходимые изменения в законодательные акты Российской Федерации, а также в нормативные акты Банка России.

Итак, в заключение хотелось бы отметить, что банкротство банков приводит к негативным настроениям в обществе, что может привести к серьезным последствиям. По нашему мнению, данная тема нуждается в дальнейшем теоретическом и практическом осмыслении, что непосредственно связано с развитием института страхования вкладов и экономическими проблемами нашего общества.

¹ См.: Богомолов А.А. Правовое регулирование страхования вкладов в банках Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.: 2009. С. 14.

² Собрание законодательства РФ 29 декабря 2003 г. № 52 (ч. 1) ст. 5029.

³ Ленева И.Г. Система страхования вкладов физических лиц в банковской системе Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 1. С. 21.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3232.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁶ Ульянова В.А. Обеспечение прав вкладчиков при банкротстве кредитных организаций / «Адвокат», 2012., № 3.



УДК 347.731
ББК 67.404

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЭМИТЕНТОВ В ПРОЦЕССЕ ЭМИССИИ ЦЕННЫХ БУМАГ

ИРЕК АЛИМОВИЧ ХАМЕТОВ,

соискатель кафедры частного права

Российского государственного гуманитарного университета

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

E-mail: irek_khametov@mail.ru

Научный руководитель: М.Т. Шелкович, кандидат юридических наук,

доцент кафедры частного права юридического факультета Института экономики, управления и права

Российского государственного гуманитарного университета

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Исследованы существующие законодательные подходы к определению гражданско-правовой ответственности эмитентов в процессе эмиссии ценных бумаг. Проанализированы основные правовые нормы, накладывающие ответственность на эмитента в случае признания выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг недействительным или несостоявшимся. Выявлены коллизии законодательства в отношении определения формы возврата средств инвестирования владельцу ценных бумаг.

Ключевые слова: ценная бумага, эмиссия, эмитент, гражданско-правовая ответственность.

Annotation. Investigated the existing legal approaches to the determination of civil liability of issuers in the process of issuing securities. Analyzed the main legal provisions that impose liability on the issuer in the event that the issue (additional issue) of securities invalid or void. Identified conflicts of law in determining the form of a refund of investment securities owner.

Keywords: security, issue, issuer, civil liability.

Гражданско-правовая ответственность представляет собой последствия, которые возникают в результате гражданского правонарушения. При этом, чаще всего, обязанность правонарушителя заключается в совершении определенных имущественных действий (например, возмещение убытков, уплата неустойки), которые будут удовлетворять законные интересы лица, чьи права были нарушены. Кроме этого, гражданско-правовая ответственность может заключаться в лишении определенных гражданских прав правонарушителя, либо его понуждении совершить определенные действия в отношении другого лица или организации (например, опровергнуть порочащее лицо информацию).

Гражданское законодательство предусматривает различные формы ответственности, к которым можно отнести следующие:

- ◆ компенсационная (возмещение убытков и компенсация морального вреда);
- ◆ штрафная (например, уплата неустойки или потеря задатка);
- ◆ запретительная (например, осуществление запрета на занятие определенным видом деятельности или ограничение в правах в отношении правонарушителя);
- ◆ понуждение (нарушитель вынужден совершить определенные действия, например, заключить договор).



Рассмотрение вопросов гражданско-правовой ответственности эмитентов в процессе эмиссии ценных бумаг (далее — ЦБ) выглядит актуальным и важным в связи с развитием рынка ценных бумаг (далее — РЦБ) в России.

Действия на РЦБ регулируются гражданским законодательством, прежде всего, Гражданским кодексом Российской Федерации¹ (далее — ГК РФ) и Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»² (далее — Закон о РЦБ), а также рядом других федеральных законов и подзаконных актов.

Эмиссия является основной процедурой, при которой эмитент выводит на рынок свои ЦБ. На сегодняшний день известны различные виды ЦБ, которые в соответствии с действующим законодательством имеют правовой режим эмиссионных (акция, облигация, государственная облигация, опцион, российская депозитарная расписка, жилищный сертификат).

Правовое регулирование эмиссии и действий эмитента при выпуске (дополнительном выпуске) ЦБ определяются требованиями ГК РФ и Гл. 5 Закона о РЦБ.

Основным подходом при этом выступает то, что в ходе эмиссии ЦБ эмитент обязан при оформлении требуемых законом документов указывать достоверную и полную информацию, которая не должна вводить в заблуждение заинтересованных лиц, Банк России и уполномоченный регистрационный орган (в зависимости от требуемых и оформляемых документов).

Указание эмитентом недостоверных сведений и неполной информации может привести к тому, что выпуск (дополнительный выпуск) ЦБ будет признан несостоявшимся или недействительным.

Кроме того, основаниями для признания эмиссии ЦБ несостоявшейся или недействительной выступают:

- ❖ несоответствие требованиям законодательства Российской Федерации;
- ❖ невозможность устранения нарушений без изъятия из обращения ЦБ.

В этом случае происходит аннулирование государственной регистрации эмиссионного выпуска,

изъятие ЦБ из обращения и возвращение владельцам данных ЦБ денежных средств или иного имущества, которые были получены эмитентом в счет их оплаты.

Срок исковой давности для возмещения убытков владельцам ЦБ начинается в этом случае с даты начала размещения ЦБ, а при регистрации проспекта ЦБ впоследствии — с даты раскрытия информации, которая содержится в данном проспекте ЦБ.

Порядок возвращения владельцам ЦБ в указанной ситуации денежных средств или иного имущества устанавливается нормативным актом Банка России. На сегодняшний день им является Постановление ФКЦБ РФ от 8 сентября 1998 г. № 36 (с последующими изменениями) «Об утверждении Положения о порядке возврата владельцам ценных бумаг денежных средств (иного имущества), полученных эмитентом в счет оплаты ценных бумаг, выпуск которых признан несостоявшимся или недействительным»³ (далее — Постановление).

Согласно п. 4.1 Постановления средства инвестирования должны возвращаться владельцу ЦБ в денежной форме, а если они были уплачены эмитенту в виде иностранной валюты, то подлежат возврату в рублевом эквиваленте по курсу Банка России на дату возврата.

Однако, данная норма признана недействительной и не порождающей правовых последствий со дня издания Решения Верховного Суда РФ от 27 февраля 2001 г. № ГКПИ 2001-51⁴.

Средства инвестирования возвращаются эмитентом в размере оплаты или части оплаты ЦБ (в случае, если была проведена частичная оплата приобретения ЦБ) в соответствии с данными бухгалтерского учета и данными, предусмотренными реестром владельцев именных ЦБ, и (или) данными депозитарного учета.

Если денежных средств эмитента недостаточно для выполнения обязательств перед владельцами ЦБ, то он обязан реализовать принадлежащее ему имущество или предпринять другие меры, позволяющие провести своевременный возврат средств инвестирования.

Владелец ЦБ, в случае несогласия с тем размером возвращаемых средств инвестирования, ко-



торые определены эмитентом и доведены до владельца ЦБ соответствующим уведомлением, имеет право направить эмитенту заявление, в котором указать причины и основания своего несогласия, а также документы, которые могут подтвердить доводы владельца ЦБ.

Кроме этого, согласно п. 6.3 Постановления владелец ЦБ может обратиться в суд с требованием о взыскании средств инвестирования с эмитента без предварительного направления заявления о несогласии с размером и условиями возврата средств инвестирования.

Срок возврата средств инвестирования владельцу ЦБ не может превышать 1 месяц после истечения срока изъятия ЦБ из обращения, который составляет не более 4 месяцев с даты получения письменного уведомления об аннулировании государственной регистрации выпуска ЦБ.

Возвращение средств инвестирования владельцу ЦБ осуществляется путем перечисления денежных средств на его счет или иным способом, который предусмотрен законодательством Российской Федерации, а также может быть выбран по соглашению эмитента и владельца ЦБ.

Согласно ч. 12 ст. 26 Закона о РЦБ, владельцы эмиссионных ЦБ, а также иные лица, которым были причинены убытки в связи с нарушениями, совершенными в ходе эмиссии, а также в связи с признанием несостоявшимся или недействительным выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ЦБ, могут потребовать от эмитента возмещения убытков.

Кроме этого, если было нарушено преимущественное право приобретения эмиссионных ЦБ, а также имело место иное нарушение, которое было допущено в ходе эмиссии ЦБ и в результате которого лицо лишилось возможности приобретения ЦБ, на которые оно вправе было рассчитывать, данное лицо имеет право потребовать от эмитента по своему выбору:

1) возмещения связанных с этим убытков, в том числе убытков, возникших в связи с приобретением лицом, права которого было нарушено, соответствующих эмиссионных ЦБ у третьих лиц;

2) предоставления со стороны эмитента соответствующего количества эмиссионных ЦБ с оплатой их стоимости по цене размещения (ч. 13 ст. 26 Закона о РЦБ).

Таким образом, важным подходом законодательства в отношении определения гражданско-правовой ответственности эмитентов в процессе эмиссии ЦБ выступает то, что все расходы, которые связанные с признанием выпуска (дополнительного выпуска) ЦБ несостоявшимся или недействительным и возвратом средств владельцам ЦБ, относятся на счет эмитента. В различных случаях владелец ЦБ, чьи права были нарушены, может требовать возвращения средств инвестирования, возмещения убытков, дополнительного предоставления ЦБ с оплатой эмитентом их стоимости по цене размещения.

Действующие нормативные требования предусматривают возвращение средств инвестирования владельцу ЦБ в денежной форме, а если они были уплачены эмитенту в виде иностранной валюты, то подлежат возврату в рублевом эквиваленте по курсу Банка России на дату возврата. Данная норма признана Верховным Судом РФ недействительной и не порождающей правовых последствий. Однако, до сегодняшнего дня изменений в нормативные документы так и не внесено, что является правовым упущением и должно быть несомненно исправлено.

¹ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 5 мая 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

³ Постановление ФКЦБ РФ от 8 сентября 1998 г. № 36 (с изм. от 27 февраля 2001 г.) «Об утверждении Положения о порядке возврата владельцам ценных бумаг денежных средств (иного имущества), полученных эмитентом в счет оплаты ценных бумаг, выпуск которых признан несостоявшимся или недействительным» // Экономика и жизнь. 1998. № 41.

⁴ Решение Верховного Суда РФ от 27 февраля 2001 г. № ГКПИ2001-51 «О признании недействительным первого предложения п. 41 Положения о порядке возврата владельцам ценных бумаг денежных средств (иного имущества), полученных эмитентом в счет оплаты ценных бумаг, выпуск которых признан несостоявшимся или недействительным, утв. Постановлением ФКЦБ РФ от 8 сентября 1998 г. № 36» // СПС Консультант Плюс.



УДК 34
ББК 67

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРАВА ЗАСТРОЙКИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ В КОНТЕКСТЕ СУПЕРФИЦИАРНОЙ ИДЕИ

ЛЮБОВЬ ВЛАДИМИРОВНА ЩЕРБАЧЕВА,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса

Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что существующий набор ограниченных вещных прав на земельные участки явно несовременен, не отвечает потребностям российского гражданского оборота, поскольку не отражает объективные реалии современного периода, практика которого все больше охватывает случаи использования земельных участков из состава государственных (муниципальных) земель под застройку и, за исключением сервитутов, не обеспечивает необходимого регламентирования правоотношений с участием частного собственника земельного участка. В настоящее время право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения все больше демонстрируют свои недостатки.

Ключевые слова: земельный участок, суперфиция, собственник, имущество, государственная регистрация права, правовая регламентация.

Annotation. Analysis of the legislation suggests that the existing set of limited real rights in land are clearly out of date, does not meet the needs of Russian civil law because it does not reflect the objective reality of the modern period, the practice of which increasingly encompasses land use cases from the State (municipal) land for development and, with the exception of easements do not provide the necessary regulating legal relationships involving private land owner. The author also notes assessing current legislation rightly notes that, at present, the right of permanent (indefinite) use and the right of lifetime inheritable possession increasingly show their flaws.

Keywords: plot, superficities, owner, property, state registration of the right, legal regulation.

Одна из проблем современного этапа совершенствования российского гражданского законодательства в изучаемой сфере вопросов является гармонизация всей совокупности нормативных актов как по горизонтали, т.е. в комплексе действующих или принимаемых законодательных актов, так и вглубь исторического экскурса, т.е. с учетом нормативно-законодательных актов, принятых ранее в период существования СССР — зачастую волюнтаристским методом, не заботясь о том, насколько правомерно и однозначно была осуществлена процедура перехода от одного способа регламентации к другому. Законом РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории

РСФСР», и Постановлением ВС РСФСР «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» подтверждено действие на территории нашей страны законодательных актов, принятых органами СССР при условии, что Верховным Советом РСФСР или Советом Министров РСФСР их действие не было приостановлено, и в части, не противоречащей Конституции РФ, и законодательству РФ.

По общему правилу возведенные на земельном участке здания и сооружения поступают в собственность собственника земельного участка с момента их создания (осуществления государственной регистрации права собственности на здания,



сооружения). Нахождение зданий, сооружений в собственности собственника земельного участка не влияет на содержание указанных выше прав суперфициара в отношении здания, сооружения, у которого эти объекты находятся в ограниченном вещном праве. В этом случае по окончании права застройки все строения, сооружения вместе с земельным участком остаются у собственника земельного участка без какой-либо компенсации суперфициару. Вопрос о возложении на суперфициара риска случайной гибели (порчи) строения, сооружения на период существования суперфиция может быть решен в договоре, равно как и вопрос о балансовом учете соответствующего имущества. С учетом использования предлагаемой правовой конструкции для земель, находящихся как в государственной или муниципальной, так и в частной собственности, возможны переходные положения, по-иному определяющие, кто является собственником строений и какова будет юридическая судьба строений и земельного участка по прекращении суперфиция, вплоть до предоставления суперфициару права приобретения земельного участка в собственность за определенную компенсацию.

Е.А. Манько занимает позицию, согласно которой необходимо расширение правовой конструкции, закрепленной в ст. 263 ГК РФ путем максимального ее приближения по форме и содержанию к дефиниции суперфиция. Цель такого рода сближения — реализация принципа «единства судьбы земельного участка и строения на нем».

В.В. Метельская и С.Г. Шевцов считают, что необходимо внести изменения «в п. 1 ст. 25.2 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним ... с целью допущения возможности переоформления ранее возникших прав на земельные участки на основании документов о приобретении права застройки до 1948 г.». Однако, несмотря на тот факт, что, действительно, отсутствует гармонизация в современном законодательстве, порожденная волюнтаристским характером принятия отдельных законодательных актов в период существования советского государства, когда общество и юридическая наука были больше обеспокоены решением социальных проблем (в данном случае — проблемой обеспечения

жильем советских граждан), нежели обоснованностью с научно-теоретической точки зрения принятия тех или иных законодательных актов и их гармонизацией, трудно согласиться и с вышеизложенной позицией В.В. Метельской и С.Г. Шевцова, так как предлагаемый ими подход противоречит основной идее римского права — «*Superficies solo cedit*», лежащей в основе суперфициарной идеи.

В.В. Метельская и С.Г. Шевцов ставят под сомнение целесообразность введения в гражданское законодательство РФ ограниченного вещного права на земельные участки в виде суперфиция. Однако, по мнению А.П. Анисимова и А.Ю. Чикильдиной, «современные реалии диктуют необходимость пересмотра отдельных положений законов, касающихся гражданско-правового регулирования права застройки в качестве ограниченного вещного права».

Проблематика суперфиция в дискуссионном плане рассматривается в работах К. Стициной.

Здесь возникает необходимость выяснения того, находится ли суперфициарная идея в согласии с сутью градостроительного регламента и если находится в согласии, то насколько гармонично.

С одной стороны, как было показано выше, признаком суперфиция (как и права застройки) является целевое назначение земли. С другой стороны, какие виды строений могут быть возведены на конкретном земельном участке, и каковы должны быть параметры сооружения, например, его высота, этажность, расстояние от края земельного участка, процент застроенности участка) — это определяется градостроительным регламентом. Свидетельством юридической силы градостроительного регламента является его фиксация в Правилах землепользования и застройки муниципального образования, т.е. в муниципальном правовом акте. Поэтому возведение и эксплуатация зданий и сооружений осуществляется не только в соответствии с целевым назначением земельного участка, но, в большей степени, с учетом вида его разрешенного использования — основным, вспомогательным, условно разрешенным, — которые, в свою очередь, вытекают из содержания градостроительного регламента, установленного для конкретной территориальной зоны, т.е. муниципалитета в том числе. Таким об-



разом, речь идет о том, что изложено в ч. 4 ст. 37 Градостроительного кодекса РФ: основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования. Следовательно, целевое назначение земли как признак суперфиция в рамках рецепции суперфиция в современное российское законодательство должно трактоваться с точки зрения основных и вспомогательных видов разрешенного использования земельного участка.

Анализ правоприменительной практики показывает, что у лиц, являющихся субъектами права собственности на земельный участок возникают вопросы относительно возможности распоряжения частью земельного участка без находящегося на нем строения. Здесь необходимо четкое разграничение частей земельного участка — часть земельного участка, свободная от строения, и часть земельного участка, находящаяся под строением или относящаяся к строению в силу требований градостроительных нормативов. Отчуждение земельного участка, на котором находится сооружение (т.е. части земельного участка, находящаяся под строением или относящаяся к строению в силу требований градостроительных нормативов) без одновременного отчуждения самого строения запрещено п. 4 ст. 35 ЗК РФ, что разъяснено Обзором законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ. Таким образом, в соответствии тезисом «*Superficies solo cedit*» земельный участок под сооружением может быть отчужден (например, продан) только вместе с возведенным на нем сооружением. И это находится в согласии с суперфициарной идеей. Вместе с тем, часть земельного участка, свободная от строения (так же, как и земельный участок полностью свободный от застройки), принадлежащий лицу на праве собственности, не подлежит ограничениям, установленными вышеупомянутой ст. 35 ЗК РФ.

Правовая регламентация этих прав в настоящее время характеризуется противоречивостью и может выступать в качестве примера отсутствия должной гармонизации в системе российского гражданского законодательства. Поскольку суперфиций, по сути, предоставляется в том случае, когда у лица, т.е. суперфиция, имеется необходимость или намерение использовать земельный участок с конкретной целью, а именно для возведения на данном земельном участке сооружения и последующей его эксплуатации, то его — суперфиций — можно рассматривать как механизм предоставления большего объема гарантий, нежели предоставляемые арендатору земельного участка.

Литература

1. *Анисимов А.П.* Разрешенное использование земельных участков: вопросы теории // *Гражданское право.* 2006. № 4. С. 32—35.
2. Закон РСФСР от 24 октября 1990 г. «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» // «Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР» от 25 октября 1990 г. № 21 ст. 237.
3. *Манько Е.А.* Ограниченные вещные права на недвижимое имущество. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15.
4. *Метельская В.В., Шевцов С.Г.* Некоторые проблемы системы вещных прав на земельные участки по российскому законодательству // *Власть Закона,* 2010. № 1. С. 130—135.
5. Постановление ВС РСФСР от 24 октября 1990 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» // «Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР» от 25 октября 1990 г. № 21.
6. Постановление ВС РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2014-I «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» // *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР* от 19 декабря 1991 г., № 51, ст. 1798.
7. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал



2003 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 3.

References

1. *Anisimov A.P.* Permitted use of land plots: theory // Civil law. 2006. No. 4. P. 32—35.

2. The law of the RSFSR of October 24, 1990 «On acts of the USSR on the territory of the RSFSR» // Vedomosti of the Congress of people’s deputies of the RSFSR and of the RSFSR” dated 25 October 1990 No. 21 of article 237.

3. *Manko E.A.* Limited real rights on immovable property. Author. dis. ... candidate of law sciences. M., 2008. — P. 15.

4. *Metelskaya V.V., Shevtsov S.G.* Some problems of the system of property rights on land plots under Russian law // the rule of Law, 2010. No. 1. Pp. 130—135.

5. Decree of the RSFSR Supreme Soviet dated October 24, 1990 «On the procedure for introduction in action of the Law of RSFSR «About the acts of the USSR on the territory of the RSFSR» // Vedomosti of the Congress of people’s deputies of the RSFSR and of the RSFSR» dated 25 October 1990 No. 21.

6. Decree of the RSFSR of 12 December 1991 № 2014-I «On ratification of the Agreement establishing the Commonwealth of Independent States» // Sheets of Congress of people’s deputies of RSFSR and the Supreme Soviet of the RSFSR of December 19, 1991, No. 51, art 1798.

7. Review of legislation and judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation for the third quarter of 2003 // Bulletin of the Supreme Court. 2004. № 3.



Теория и практика судебной экспертизы в доказывании. Спецкурс: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки 030900.68 «Юриспруденция» / Н.П. Майлис. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 263 с.

Изложены истоки формирования и развития теории судебной экспертизы, основные теоретические понятия. Рассмотрены теория идентификации и диагностики, современная классификация судебных экспертиз, субъекты судебно-экспертной деятельности и система государственных экспертных учреждений. Раскрыто правовое обеспечение судебно-экспертной деятельности. В соответствии с процессуальным уголовным, гражданским и арбитражным законодательством рассмотрены основные виды экспертиз, назначаемых правоохранительными органами.

Подробно изложены технологическое обеспечение производства судебных экспертиз, их доказательственное значение в раскрытии и расследовании преступлений. Должное внимание уделено информационному обеспечению судебно-экспертной деятельности, комплексным исследованиям, экспертной этике и экспертным ошибкам.

Для студентов, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений, практических работников, назначающих судебные экспертизы, и специалистов, которые их проводят.



УДК 34
ББК 67

О ДОПУСТИМОСТИ СДЕЛКИ ОБ ОКАЗАНИИ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПОСМЕРТНУЮ РЕПРОДУКЦИЮ

НОДАРИ ДАРЧОЕВИЧ ЭРИАШВИЛИ,

*доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор,
лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники*

E-mail: professor60@mail.ru

ИННА АЛЕКСАНДРОВНА МАКСИМОВА,

*преподаватель кафедры гражданского права и процесса
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

E-mail: maksimova_inna@mail.ru

Научная специальность 12.00.03 — гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Предпринята попытка решить одну из междисциплинарных проблем — возможность заключения сделки об оказании медицинских услуг на посмертную репродукцию.

Ключевые слова: медицина, право, Российская Федерация, Конституция РФ, право на посмертную репродукцию, вспомогательные репродуктивные технологии.

Annotation. Attempted to solve one of their interdisciplinary problems — the possibility of concluding a transaction on the provision of medical services at posthumous reproduction.

Keywords: medicine, law, the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, the right to posthumous reproduction, assisted reproductive technologies.

Ныне, благодаря новейшим достижениям медицины в области воспроизводства человека, появились возможности формирования эмбриона человека вне тела матери (в том числе с помощью донорских гамет), вынашивания эмбриона, а затем плода суррогатной матерью, в том числе и после смерти одного из родителей, на что обращается внимание в юридической литературе¹. Данные медицинские достижения определены как вспомогательные репродуктивные технологии (ВРТ).

И здесь наблюдается большой отрыв достижений медицины от права. Медицинская наука предлагает новейшие программы репродукции человека, в том числе посмертной, а право не выработало ни соответствующих правовых моделей реализации данных программ, ни основных правовых понятий соответствующих медицинских дефиниций.

То, чего достиг технический (в том числе, медицинский) прогресс, представляющий несомненную важность для общества, требует соответствующего правового оформления. Ныне в Российской Федерации² регулирование репродукции человека осуществляется несколькими нормативными правовыми актами.

Правовая возможность репродукции путем применения репродуктивных вспомогательных технологий, или путем искусственного прерывания беременности, стерилизации сформирована в гл. 6 (ст. 55) Федерального закона РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 1 ноября 2011 г.³

Также регулирование данных отношений осуществляется п. 4 ст. 51 и п. 3 ст. 52 Семейного кодекса Российской Федерации от 8 декабря 1995 г.⁴



Более подробно осуществление репродукции через применение репродуктивных вспомогательных технологий определено в подзаконных нормативных актах, и прежде всего в Приказе Минздрава РФ «О порядке использования вспомогательных репродуктивных технологий, противопоказаниях и ограничениях к их применению» № 107н от 30 августа 2012 г.⁵

Указанные нормативные акты регулируют возможности репродукции в основном в свете терапии бесплодия как женского, так и мужского. Так, согласно п. 1 ст. 55 Закона об охране здоровья вспомогательные репродуктивные технологии представляют собой методы лечения бесплодия. Указанные ст. 51, 52 СК РФ определяют условия формирования родительского правоотношения при применении суррогатного материнства, или метода искусственного оплодотворения.

Группу прав на терапию бесплодия следует дополнить и правом на посмертную репродукцию. Это положение основано на том, что реализация медицинских программ посмертной репродукции возможна только в силу реализации соответствующих видов вспомогательных репродуктивных технологий.

Посмертная репродукция заключена в возможности физического лица с помощью соответствующих медицинских технологий, разрешенных правом осуществить после смерти одного (или обоих) из родителей использование криоконсервированного генетического материала одного или обоих родителей, в том числе при помощи программы «Суррогатное материнство».

С точки зрения современной медицины осуществимы весьма сложные операции для реализации посмертной репродукции.

«17 марта 1999 г. Габриель Вернофф (Gabry Vernoff), которой не было тогда еще и 30 лет, родила в одной из больниц Лос-Анджелеса девочку, которая была зачата в июле 1998 г. с использованием спермы, полученной от покойного мужа Брюса спустя 30 часов после его внезапной смерти от аллергического шока. До начала этой уникальной репродуктивной программы сперма хранилась в течение 15 месяцев в замороженном состоянии»⁶.

В основе осуществления посмертной репродукции лежит возможность извлечения и при необходи-

мости криоконсервации генетического материала, в том числе и из трупа умершего (при определенных условиях).

В нынешнее время в Российской Федерации не предусматривается наличие такого субъективного права, как право на посмертную репродукцию, но, в тоже время, и не устанавливает запрет на применение современных медицинских достижений при воспроизводстве ребенка с использованием соответствующего генетического материала одного (или обоих) из умерших родителей. Тем более это возможно; для посмертной репродукции в целом достаточно осуществления предусмотренных действующим законодательством видов вспомогательных репродуктивных технологий: криоконсервация гамет, ЭКО, суррогатное материнство.

Данные технологии достаточно активно используются на практике, что позволяет говорить о допустимости проведения посмертной репродукции с точки зрения возможностей медицины.

Законодатель же, введя соответствующий нормативный акт, регулирующий применение вспомогательных репродуктивных технологий, определяет правовую возможность для соответствующих лиц использовать ВРТ для репродукции новой жизни. Если имеются права на применение экстракорпорального оплодотворения, донорства гамет и пр. виды ВРТ, то использовать их для посмертной репродукции также допустимо.

Поскольку возможность реализации права на посмертную репродукцию основана на применении ВРТ, то и условия такой реализации будут в целом определяться нормами осуществления указанных технологий.

Следует отметить, что смерть одного из потенциальных родителей не является основанием оказания медицинской помощи, одним из основных признаков которого выступает безвозмездность, а значит реализация права на посмертную репродукцию возможна только на возмездной основе.

В п. 2 ст. 84 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья указывает в качестве основания получения медицинских услуг со встречным имущественным предоставлением договор, в том числе договор добровольного медицинского страхования.



Данная оговорка «в том числе» определяет, что основным договором является все-таки не договор добровольного медицинского страхования. Какова же правовая природа договора, на основании которого возможна реализация права на посмертную репродукцию человека?

В соответствии с Федеральным законом РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» различаются медицинская помощь и медицинская услуга.

Кроме того, Постановление Правительства РФ «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)» № 291 от 16 апреля 2012 г.⁷ и Положение о лицензировании медицинской деятельности, кроме услуг, указывают также и на работы, составляющие медицинскую деятельность.

Исходя из буквального толкования норм Закона об основах охраны здоровья граждан, понятие медицинской помощи является общим, родовым по отношению к услугам. Так, ст. 32 Закона перечисляет виды медицинской помощи, среди которых называется специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь. Именно в рамках данной помощи и предусмотрены услуги по акушерству и гинекологии, в том числе по ВРТ.

Согласно ч. 1 ст. 41 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.⁸ медицинская помощь должна быть оказана гражданам бесплатно в государственных и медицинских учреждениях здравоохранения.

Также в соответствии с принятым в развитие Закона об основах охраны здоровья постановлением Правительства РФ «О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2012 год» № 856 от 21 октября 2011 г.⁹ медицинская помощь оказывается в рамках финансирования государством медицинских услуг, оказываемых медицинскими организациями по отношению к своим пациентам.

Исходя из буквального толкования указанных правовых норм медицинские услуги отличаются

от иной медицинской помощи тем, что являются платными, в том числе и оказываемые на основании договора добровольного медицинского страхования.

Проведение различий между медицинской услугой и медицинской помощью является вопросом весьма дискуссионным.

Указанное различие медицинской услуги и медицинской помощи отмечено в литературе. Так, Сырейщикова И.А. отмечает в качестве квалифицирующего признака медицинской помощи ее бесплатность, а медицинских услуг — наличие возмездности¹⁰.

В тоже время, имеет место и иная позиция. Так, Л.Б. Ситдикова, основываясь на этимологическом исследовании значений «помощь» и «услуга» выявила отсутствие значительных различий между исследуемыми понятиями.

«По нашему мнению, широкое распространение понятия «медицинская помощь», связано не с его принципиальным отличием от понятия «медицинская услуга», а с многовековыми традициями называть медицинской помощью любые лечебно-профилактические действия, проводимые с целью сохранения жизни раненым, больным, быстрого восстановления их здоровья, и с тем, что оно более понятно гражданам. Однако, с точки зрения права все эти действия должны обозначаться как «медицинская услуга»¹¹.

В тоже время, в отношении медицинской деятельности, связанной с трансплантацией человеческих органов и тканей, что лежит в основе применения ВРТ, А.М. Рабец указывает, что это можно рассматривать только в качестве медицинских работ, но не услуг. В обосновании данной позиции Рабец А.М. утверждает, что медицинская услуга это комплекс мер, направленных именно на поддержание здоровья¹².

Так, что же является предметом правоотношений, направленных на реализацию права на посмертную репродукцию в рамках осуществления вспомогательных репродуктивных технологий — медицинская помощь, медицинская услуга или все же медицинская работа?

Реализация медицинской помощи может осуществляться в том объеме, который сформирован в программе государственной гарантии бесплатного



оказания гражданам медицинской помощи. В данный период действует Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ № 1074 от 22 октября 2012 г.¹³. В соответствии с данной Программой бесплатно должна быть предоставлена, в том числе, специализированная (также высокотехнологическая) помощь.

Основанием осуществления ВРТ в виде медицинской помощи является направление пациента на основании решения Комиссии органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения по отбору пациентов для оказания высокотехнологической медицинской помощи. Комиссия принимает решение в отношении пациента, отобранного врачебной комиссией медицинской организации по рекомендации лечащего врача по медицинским показаниям.

Следовательно, важным условием возможного осуществления ВРТ в рамках оказания медицинской помощи являются определенные в подзаконных нормативных актах заболевания, к примеру, привычное невынашивание беременности, вызванное тромбофилическими мутациями и др. Среди указанных заболеваний, конечно же, не указана смерть потенциального отца (матери).

В силу этого медицинская помощь не может рассматриваться в качестве предмета правоотношений, в которых будет реализовываться право на посмертную репродукцию.

Понятие «медицинская услуга» (равно как и понятие «медицинская помощь») даны в ст. 2 Федерального закона об основах охраны здоровья. Несмотря на наличие дефиниции, представленной на законодательном уровне, раскрытие данной услуги произведено не в полной мере. Определяя искомую услугу как медицинское вмешательство, законодатель осуществляет раскрытие ее содержания через иное законодательное определение. В тоже время, раскрытие в сочетании двух законодательных терминов (медицинская услуга и медицинское вмешательство) не добавляет большей ясности осознания правовой сущности медицинской услуги.

Для возможности осознания сущности предмета правоотношений, сформированных в рамках ре-

лизации репродуктивных прав, необходимо определить понятие «медицинская услуга».

Сущность услуги (причем как правовая, так и экономическая) проявляется в необходимости наличия ее целесообразности и в способности удовлетворить потребности человека. Данная способность формирует потребительскую стоимость услуги и возможность ее оборотоспособности в обмен на встречное имущественное предоставление. В самом деле, если данная совокупность действий исполнителя интересна, важна для заказчика, способна помочь ему достигнуть собственно поставленной цели, то последний вправе обменять данное действие на соответствующий имущественный эквивалент.

Итак, согласно законодательному установлению: медицинская услуга — медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение (подп. 4 п. 1 ст. 2 Федерального закона РФ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Соответственно, синоним понятия «медицинская услуга» — «медицинское вмешательство», в качестве которого законодатель в этом же федеральном законе (Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации) воспринимает как медицинские обследования и/или медицинские манипуляции, выполняемые медицинским работником по отношению к пациенту и затрагивающие его физическое или психическое состояние.

Таким образом, медицинская услуга представляет собой действия по проведению медицинским работником в отношении пациента осмотра и определенных сложных ручных приемов.

Однако, данное определение не позволяет отразить правовую сущность услуги как объекта гражданских правоотношений.

Как мы выше указали, услуга должна обладать некой меновой стоимостью, определяющей целью предоставления.

Обращение к медицинской услуге производится в случае наличия определенного недомогания/заболевания с целью излечения от него. Возможность в



процессе осуществления медицинской деятельности достичь определенного результата, желаемого для потребителя данной деятельности, формирует готовность пациента принять данную услугу в обмен на встречное предоставление. Данное свойство услуги сформировано в качестве меновой стоимости указанной деятельности.

Исходя из данного признака медицинской услуги следует следующий вывод. Сформированная целью оказания медицинской услуги ее меновая стоимость не имеет овеществленного результата. Устранение болезни, оздоровление организма пациента не выражено в каком-либо материальном воплощении: «...деятельность гражданина или организации, потребляемая в процессе ее осуществления, продукт которой не имеет овеществленного выражения»¹⁴.

Однако, нематериальный результат не может быть гарантирован исполнителем, что определяет следующий признак медицинской услуги. В самом деле, даже при совершении всех необходимых обследований и манипуляций надлежащего качества исполнителем, обладающим высоким уровнем профессионализма, здоровье пациента может и не улучшиться, болезнь окажется неизлечимой.

Указанные особенности медицинской услуги позволяют отличить данные действия от работы. Так, в качестве одного из основных признаков исследуемой услуги мы указали на то, что в предмет договора возмездного оказания услуг не входит достижение результата, ради которого он заключается. Характерным же признаком работы выступает именно наличие результата, который и составляет предмет подрядных отношений.

В силу ст. 702 ГК РФ по договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее результат (но не саму работу — Авт.) заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его.

Как видим, предметом подрядных отношений выступает не сама работа, а ее результат. Именно результат работы принимает заказчик и оплачивает его. В тоже время, как мы указали выше, результат как раз не может являться обязательным условием медицинской услуги.

Определенным подтверждением того, что работы не могут являться предметом медицинских правоотношений является сформированная система классификации и кодирования в здравоохранении согласно «Номенклатуре работ и услуг в здравоохранении» (утв. приказом Минздравсоцразвития РФ № 1664н 27 декабря 2011 г.¹⁵).

Согласно разд. V указанной Номенклатуры медицинские услуги и работы разбиты на разделы, среди которых выделен раздел D — «Манипуляции, исследования, процедуры и работы в здравоохранении».

Указанный раздел D называет в качестве работ в здравоохранении работы по техническому обслуживанию медицинской техники, работы финансовые и экономические. Как видим, собственно медицинская деятельность в качестве работ законодателем не указана.

Таким образом, предметом медицинских правоотношений выступает именно услуга, как действие, связанное с медицинским осмотром и/или медицинской манипуляцией, которая подразумевает, в том числе, и осуществление ВРТ при реализации права на посмертную репродукцию.

Поскольку выявленным объектом данных медицинских правоотношений выступает услуга, то основным договорным обязательством, опосредующим оборот данного объекта, выступает договор возмездного оказания услуг, регулируемый гл. 39 ГК РФ.

В п. 2 ст. 779 ГК РФ договор с выявленным объектом (медицинские услуги) определяется как договор возмездного оказания медицинских услуг.

В силу того, что основная задача данного договора в рамках исследуемой темы состоит в осуществлении права на посмертную репродукцию, то указанный договор следует обозначить как «Договор возмездного оказания медицинских услуг, направленных на реализацию посмертной репродукции». Указание в названии договора на цель соответствующих услуг позволит сразу обратить внимание на особенности в субъектном составе, природе, содержании, а также на необходимость соблюдать ряд императивных правил, к примеру, определяющих существенные условия данного договора.

Поскольку указанная норма напрямую относит договор с исследуемым видом услуг к договору воз-



мездного оказания услуг, то все положения данного договорного обязательства применимы и к исследуемому договорному основанию реализации права на посмертную репродукцию.

Однако, нельзя не отметить, что такой договор будет иметь характерные особенности, обусловленные как наличием специальных субъектов, выступающих в качестве исполнителя и заказчика, так и особого предмета и объекта договора. Индивидуальность объекта договора в виде гамет (криоконсервированных половых клеток и/или тканей репродуктивных органов), равно как и сложность в формировании предмета, обусловленная указанием на определенную совокупность и последовательность медицинских действий по осуществлению необходимой для посмертной репродукции вспомогательной репродуктивной технологии, формируют в содержании договора возмездного оказания медицинских услуг, направленных на реализацию посмертной репродукции, и иные существенные условия, которые, безусловно, требуют отдельного глубокого и всестороннего рассмотрения.

¹ См. об этом, например: *Стеблева Е.В.* Правовое регулирование посмертной репродукции с использованием метода

суррогатного материнства // *Цивилист.* 2011. № 3. С. 92—96; *Бурмистрова Е.В.* Установление происхождения детей при посмертной репродукции с использованием метода суррогатного материнства // *Семейное и жилищное право.* 2014. № 3. С. 6—9.

² Мы разделяем суждение некоторых авторов об исключительном использовании термина «Российская Федерация» с 25 декабря 1991 г. (см. об этом, например: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именованья государства // *Вестник Московского университета МВД России.* 2010. № 5. С. 119—123).

³ См.: РГ. 2011. 23 ноября.

⁴ См.: СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16; ... ; 2014. № 45. Ст. 6143.

⁵ См.: РГ. 2013. 11 апреля.

⁶ См.: *Свитнев К.Н.* Правовые и эстетические аспекты посмертной репродукции // *Правовые вопросы в здравоохранении.* 2011. № 6.

⁷ См.: СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1965.

⁸ О проблемах, сопряженных с Конституцией РФ подробнее см.: *Галузо В.Н.* Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // *Государство и право.* 2014. № 11. С. 98—102.

⁹ См.: РГ. 2011. 28 октября.

¹⁰ *Сырейщикова И.А.* Основания возникновения правоотношений, связанных с оказанием медицинской помощи // *Юрист.* 2008. № 11.

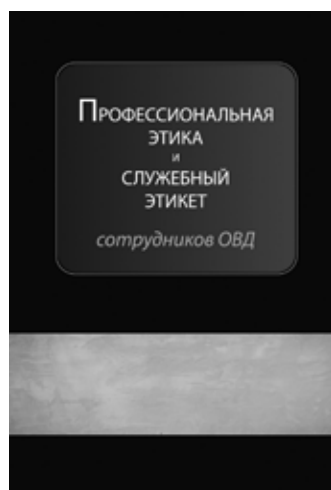
¹¹ *Ситдикова Л.Б.* Правовая природа медицинских услуг: гражданско-правовой аспект // *Российская юстиция.* 2010. № 2. С. 12.

¹² *Рабец А.М.* Права потребителей при оказании медицинских услуг // *Законы России: опыт, анализ, практика,* 2007. № 2.

¹³ См.: РГ. 2012. 26 октября.

¹⁴ См.: *Сироткина А.А.* Договор оказания медицинских услуг: особенности правового регулирования. М., 2004. С. 10.

¹⁵ См.: РГ. 2012. 8 февраля.



Профессиональная этика и служебный этикет: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» / [И.И. Аминов и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право.

Этот учебник — один из немногих опытов разработки проблем профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел. Его главная задача — способствовать повышению нравственной и правовой культуры работников криминальной полиции и полиции общественной безопасности.

С современных позиций рассматриваются основные этические проблемы: сущность морали, категории этики, история нравственных начал в деятельности царской полиции и советской милиции. Даются рекомендации по формированию у сотрудников общих и профессиональных компетенций, убеждений, умений и навыков соблюдения моральных и правовых норм в профессиональной деятельности и повседневном поведении. Особое внимание уделяется анализу Типового кодекса профессиональной этики и служебного поведения в контексте той или иной главы.

Для учащихся и преподавателей образовательных учреждений МВД России. Учебник может быть использован в процессе служебной подготовки сотрудников полиции.



УДК 34
ББК 67

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ШАМИЛЬ ВЛАДИМИРОВИЧ ТАРБА,

главный специалист Департамента проектно-изыскательских работ, организации НИОКР и разрешительной деятельности
ОАО «КОНЦЕРН РОСЭНЕРГОАТОМ», магистр юриспруденции

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Атомная энергетика представляет собой чрезвычайно важную сферу деятельности современного государства. Использование атомной энергии позволяет сохранить исчерпаемые и невозобновимые природные ресурсы государства, уменьшить антропогенное воздействие человека на окружающую среду, исключить масштабные выбросы и загрязнения, улучшить экономическое благосостояние общества и т.д. Вместе с тем, атомная энергетика представляет собой источник повышенной опасности, губительные последствия нарушения правил и техники использования и утилизации продуктов деятельности АЭС известны во всем мире. Именно поэтому на сегодняшний день несомненную актуальность приобретают правовые аспекты лицензирования деятельности в сфере использования атомной энергии. В рамках данной статьи автор постарался изложить историю и текущее состояние законодательства, регулирующего основы атомной энергетики в РФ.

Ключевые слова: атомная энергетика, лицензирование деятельности в сфере атомной энергии, экология, экологические проблемы, невозобновимые ресурсы.

Annotation. Nuclear energy is an extremely important area of activity of the modern state. The use of nuclear energy can save exhaustible and non-renewable natural resources of the state, it reduces the human impact on the environment, eliminates large-scale emissions and pollution, improve the economic welfare of the community and etc. However, as we know, nuclear power is a source of increased danger, the disastrous consequences of breaking the rules and technology use and disposal of products NPP activity known throughout the world. That is why today undoubted relevance acquires legal aspects of licensing activities in the field of nuclear energy. In this article the author has tried to present the history and current status of the legislation regulating the basics of nuclear power in Russia.

Keywords: nuclear power, licensing activities in the field of nuclear energy, environment, environmental issues, non-renewable resources.

Атомная энергетика — альтернатива использования органического топлива для производства электроэнергии. Запасы ископаемого топлива сокращаются, а продолжение его использования в качестве энергоисточника ухудшает экологическую ситуацию. Вступили в силу требования Киотского протокола, который подписало большинство стран мира. Согласно этим требованиям 39 промышленно развитых стран обязаны сократить выбросы углекислого газа и других веществ, присутствие которых в атмосфере угрожает повышением температуры на планете. Лавинная доля выбросов в атмосферу

происходит при сжигании органического топлива. В результате эксплуатации угольных электростанций в атмосферу ежегодно попадает 24 млрд. тонн углекислого газа. Все большее число экологов приходят к выводу, что использование атомной (ядерной) энергии — лучший способ снижения эмиссии углерода в атмосферу.

Главные преимущества атомной (ядерной) энергетики по сравнению с другими способами выработки электроэнергии:

◆ низкие и устойчивые (по отношению к стоимости топлива) цены на электроэнергию;



◆ минимальное воздействие на экологическую среду.

В последние годы происходит существенное повышение цен на нефть. Это, в свою очередь, вызывает рост цен на электроэнергию, вырабатываемую ТЭС, использующими органическое топливо.

По оценкам Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), атомная электроэнергия заметно дешевле электроэнергии, выработанной на нефти, а также на угле и газе при высоких затратах на их добычу и транспортировку. При сопоставлении ядерного топлива с углем и газом, при низких затратах на добычу и транспортировку органического топлива, цена электроэнергии примерно одинакова. Сравнение себестоимости электроэнергии, производимой с использованием различных видов топлива, представлено на рис. 1.

Важнейшим преимуществом ядерной энергетики является стабильность цен на электроэнергию в течение длительного периода времени. Как показано на рис. 1, структура затрат на производство электроэнергии в атомной энергетике существенно отличается от структуры формирования цен в других видах энергетики. Это связано с тем, что себестоимость атомной электроэнергии определяется в основном капитальными вложениями в строительство АЭС, а не топливными затратами, в отличие от нефти, газа и угля. Топливная составляющая в общей стоимости электроэнергии, вырабатываемой АЭС, не более 25%, а для ТЭС, работающих на органическом топливе, на уровне 50—80%. Данное обстоятельство приводит к повышенной устойчивости цены на атомную электроэнергию по отношению к колебаниям цены на топливо. Наглядно это показано на рис. 2.

На рис. 2 рассматриваются последствия двукратного увеличения стоимости топлива (газ, уголь, уран) для себестоимости электроэнергии, вырабатываемой на этих энергоисточниках. Данное возрастание топливной составляющей приводит к увеличению себестоимости электроэнергии на АЭС на 9%, на угольных ТЭС — на 31%, на газовых — на 66% [1].

Атомная (ядерная) энергетика является одним из самых динамично развивающихся направлений мировой экономики. Развитие атомной (ядерной) энергетики является локомотивом для целого ряда

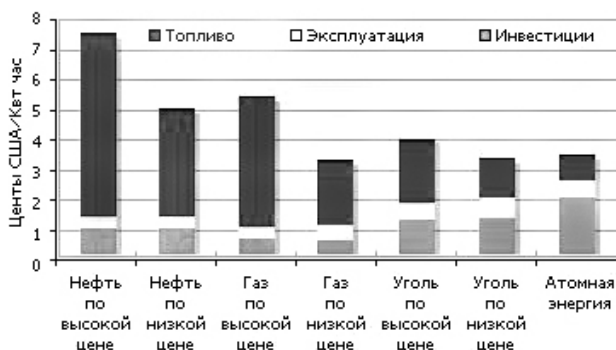


Рис. 1. Сравнение себестоимости электроэнергии, производимой с использованием различных видов топлива

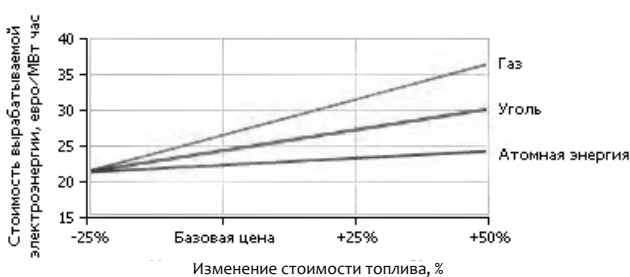
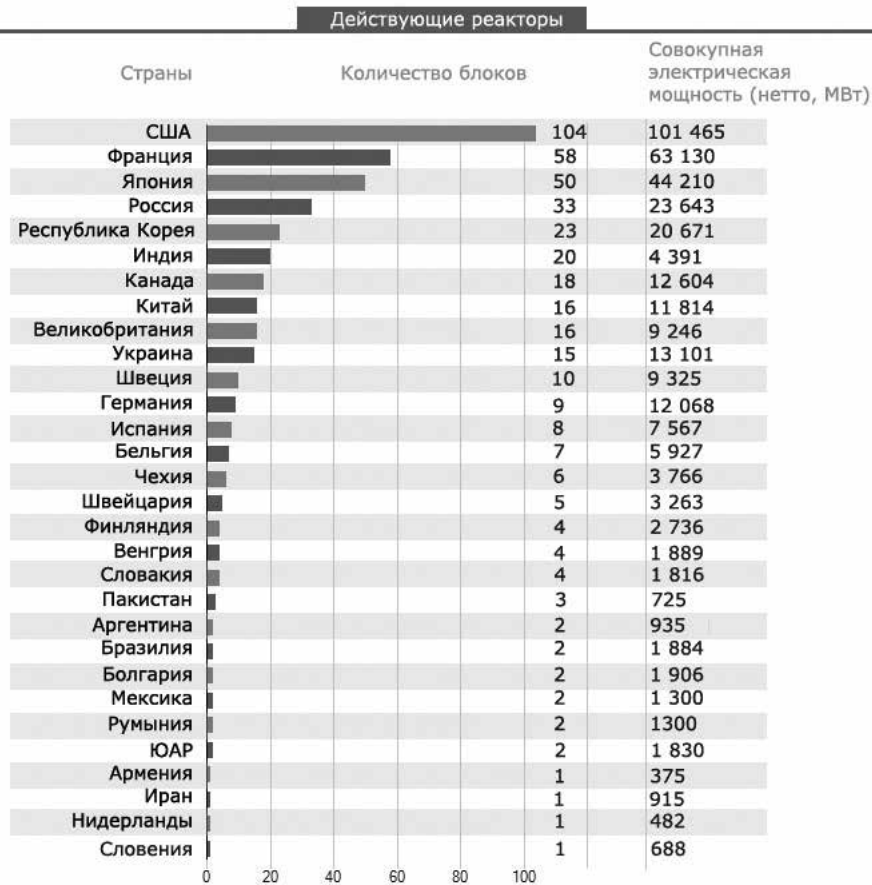


Рис. 2. Последствия двукратного увеличения стоимости топлива (газ, уголь, уран) для себестоимости электроэнергии

новых направлений в науке и инновациях, машиностроении, физике и т.д. и призвано удовлетворить растущие потребности человечества в топливе и энергии при ограниченности невозобновляемых ресурсов.

Согласно базе данных PRIS (Power Reactor Information System) МАГАТЭ, на сегодняшний день в мире действует 435 энергоблоков, на которых вырабатывается примерно 17% мировой электроэнергии. Число энергоблоков, находящихся на стадии строительства, равняется 69. По данным, которые озвучил недавно глава Международного агентства по атомной энергии Юкия Аmano, мощность действующих в мире АЭС составляет 370 гигаватт. И в обозримом будущем она вырастет еще на 80—90 ГВт. [2]

Однако, деятельность по использованию атомной энергетики обладает рядом особенностей, одной из которых является повышенная опасность по сравнению с другими отраслями экономики, которая может иметь глобальный характер и сопровождаться трансграничным радиационным воздействием. Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии следует рассма-



Всего - 435 реакторов, которые производят 370 003 МВт электроэнергии

Рис. 3. Количество действующих реакторов в мире [3]

тривать в числе важнейших факторов, обеспечивающих должный уровень не только национальной, но и мировой безопасности. Именно поэтому деятельность субъектов атомной (ядерной) энергетики должна лицензироваться и строго контролироваться государством.

В Федеральном законе «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. № 170 ФЗ «под разрешением (лицензией) на право ведения работ в области использования атомной энергии понимается надлежаще оформленный документ, подтверждающий право на осуществление определенного вида деятельности при условии обеспечения безопасности объектов использования атомной энергии и проводимых работ. Любая деятельность в области использования атомной энергии, подлежащая лицензированию органами государственного регулирования безопасности, не допускается без наличия разрешения (лицензии) на ее проведение» [4].

Вопросы обеспечения безопасности, которые не только сохранили преемственность с Федеральным законом «Об использовании атомной энергии», но

и существенно расширили их и детализировали, закреплены в ФЗ от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Федеральный закон определил статус Государственной корпорации «Росатом», цели деятельности, ее полномочия, функции, виды деятельности, права и обязанности [5].

Впервые понятие «лицензирование деятельности» в российском законодательстве встречается в Законе РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 г. [6], где предусматривалась возможность государственного регулирования предпринимательской деятельности путем лицензирования отдельных ее видов. Предполагалось, что конкретный перечень видов предпринимательской деятельности, подлежащих лицензированию, будет определен Правительством Российской Федерации.

В течение последующих 3—4 лет было принято более 50 федеральных законов, в той или иной степени касающихся лицензирования, а Правительством Российской Федерации было утверждено не-



сколько десятков положений, регламентирующих процедуры лицензирования. Это создавало значительные трудности как лицензирующим органам, так и заявителям.

Новой ступенью правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности является принятый 25 сентября 1998 г. ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [7]. Этот закон ограничил круг органов, осуществляющих лицензирование, расширил полномочия в этой сфере федеральных органов исполнительной власти, ввел в практику судебную процедуру аннулирования лицензий, определил перечень лицензируемых видов деятельности, доведя количество этих видов до 208.

В дальнейшем, с целью устранения имевшихся в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» недостатков и сокращения числа лицензируемых видов деятельности, шло усовершенствование законодательства в этой области. Итогом этого процесса на сегодняшний день является Федеральный закон «О лицензировании видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ [8]. Этот закон сократил число видов деятельности, подлежащих лицензированию до 50.

Основы лицензирования деятельности в области использования атомной энергии были заложены в Федеральном законе «Об использовании атомной энергии». Законом было установлено, что лицензии на осуществление определенного вида деятельности выдаются эксплуатирующим организациям, выполняющим работы и предоставляющим услуги в области использования атомной энергии.

Порядок выдачи и прекращения действия лицензий, перечень видов лицензий в области использования атомной энергии, подлежащих лицензированию, был установлен Правительством Российской Федерации, которое утвердило 14 июля 1997 г. Постановлением № 865 «Положение о лицензировании в области использования атомной энергии» [9]. В дальнейшем Правительством Российской Федерации было утверждено Постановлением от 29 марта 2013 г. № 280 «Положение о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» [10], в которое внесено несколько изменений и дополнений. В частности, стало возможным полу-

чение одной лицензии (совмещенной лицензии) на несколько видов деятельности, например, на размещение о сооружение объекта использования атомной энергии.

Под лицензированием в Российском законодательстве как в области использования атомной энергии, так и в отдельных видах деятельности понимаются такие мероприятия, как:

- ❖ получение лицензий, переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий;
- ❖ аннулирование лицензий;
- ❖ внесение изменений в условия действия лицензий, которые являются неотъемлемой частью самих лицензий;
- ❖ контроль лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами соответствующих требований лицензий.

Согласно постановлению Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 лицензирующим органом в области использования атомной энергии является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) [11].

Ростехнадзор выдает лицензии на деятельность, связанную с использованием ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также на многие другие виды деятельности, установленные в «Положении о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии». Большинство организаций Госкорпорации «Росатом» и их контрагентов получают лицензии Ростехнадзора. Порядок выдачи и прекращения действия лицензий установлен Положением о Ростехнадзоре.

О процедуре лицензирования на примере ОАО «Концерн Росэнергоатом». Порядок выдачи лицензии на виды деятельности представлен на рис. 4.

Одним из первых шагов в направлении получения лицензии Ростехнадзора является организация и проведение общественных обсуждений. Документом, регламентирующим процедуру проведения общественных обсуждений, является Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 [12], разработанное во исполнение Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [13].

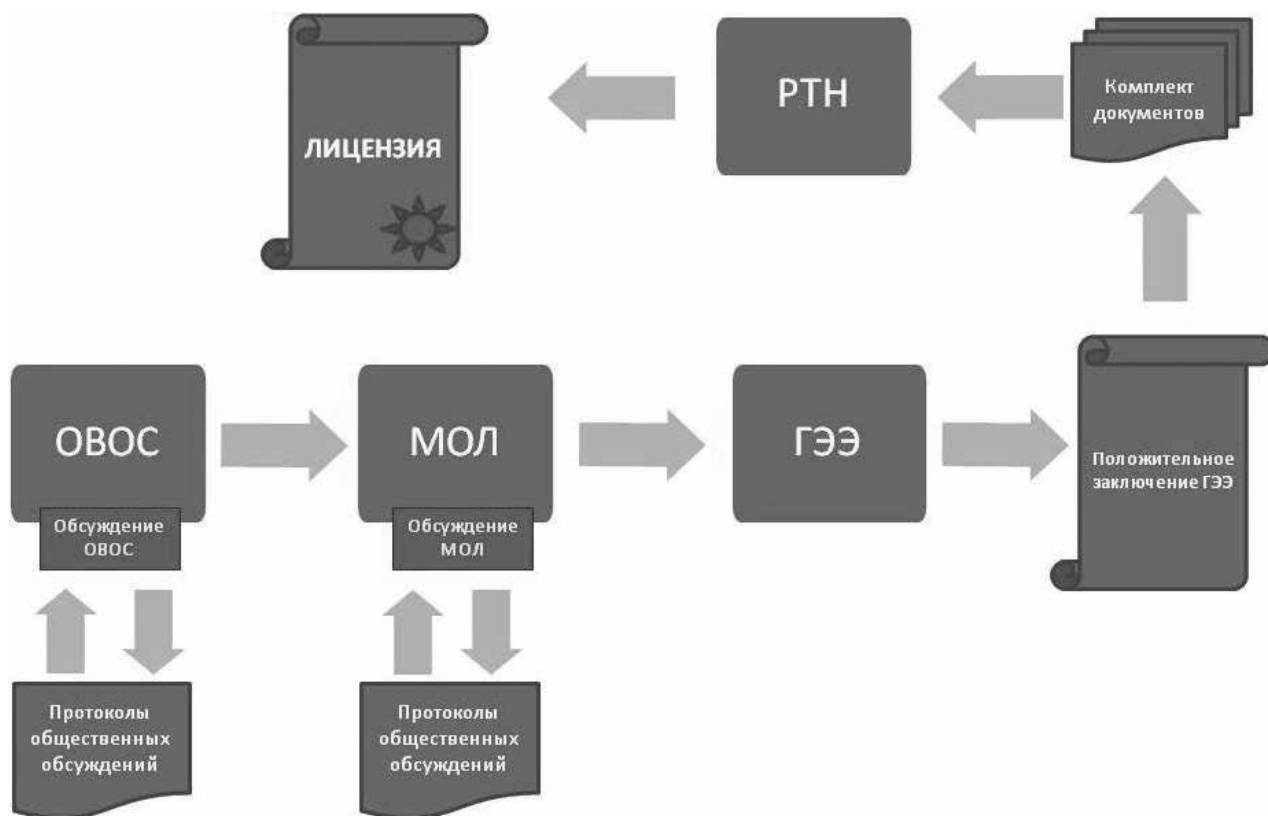


Рис. 4. Процедура лицензирования на примере ОАО «Концерн Росэнергоатом»

Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» также предусмотрено участие граждан в обсуждении государственной политики в области использования атомной энергии, а также установление порядка и организации обсуждения вопросов использования атомной энергии.

Понятие общественных обсуждений существует в законодательстве Российской Федерации в рамках оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) и в рамках материалов обоснования лицензии (МОЛ).

В рамках ОВОС, согласно п. 1.1 Положения об ОВОС: «Общественные обсуждения — комплекс мероприятий, проводимых в рамках оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, направленных на информирование общественности, с целью выявления общественных предпочтений и их учёта в процессе оценки воздействия».

В рамках МОЛ, согласно п. 1 ст. 14 ФЗ «Об экологической экспертизе» государственная экологическая экспертиза проводится при наличии в составе материалов, подлежащих экспертизе:

- ❖ документации, содержащей материалы оценки воздействия на окружающую среду;

- ❖ материалов обсуждений МОЛ как объекта государственной экологической экспертизы с гражданами, организованных органами местного самоуправления».

Рекомендуемая структура материалов обоснования лицензии, согласно методическим рекомендациям Ростехнадзора, также включает:

- ❖ оценку воздействия на окружающую среду в результате осуществления лицензируемого вида деятельности в области использования атомной энергии;

- ❖ сведения об участии общественности при принятии решений, касающихся лицензируемого вида объекта в области использования атомной энергии.

Далее согласно рис. 4 протоколы общественных обсуждений ОВОС включаются в материалы ОВОС, которые являются частью МОЛ.

МОЛ также проходит процедуру общественных обсуждений. Затем материалы МОЛ представляются на Государственную экологическую экспертизу для получения заключения Государственной экологической



гической экспертизы. Заключение Государственной экологической экспертизы прикладывается к материалам о предоставлении лицензии согласно пп. 10 и 11 Положения о лицензировании и направляется в Ростехнадзор для получения лицензии.

Положением о Ростехнадзоре установлено, что лицензия выдается на срок не менее 3 лет. На практике выдаваемые Ростехнадзором лицензии в среднем имеют срок действия 5 лет, что значительно меньше сроков эксплуатации объектов использования атомной энергии.

Рассмотрение заявлений на получение новых лицензий в связи с завершением сроков действующих лицензий проводится повторно в объеме, полностью повторяющем процедуру для получения новой лицензии (включая проведение экспертиз), так как упрощенная процедура продления срока действия лицензий Положением не предусмотрена. Это приводит к многократному лицензированию одной и той же деятельности и вызывает непроизводительные расходы эксплуатирующих и иных организаций на подготовку заявочных документов и проведение их экспертизы.

Практика лицензирования деятельности в области использования атомной энергии привнесена в Россию из зарубежного опыта. В зарубежной практике лицензионное право разработано с достаточной степенью детализации и требует серьезного внимания и изучения со стороны отечественных специалистов. В качестве примера можно рассмотреть опыт США по усовершенствованию законодательства в области использования атомной энергии.

В США за правовое регулирование и лицензирование всех аспектов ядерной энергетики и за проведение инспекций для обеспечения соответствия правилам регулирования ядерной энергетики отвечает Комиссия по ядерному регулированию (NRC — Nuclear Regulatory Commission), созданная Законом «Об энергетической реформе» в 1974 г. NRC является независимой регулирующей комиссией обычного типа и возглавляется комиссией в составе пяти членов, назначаемых президентом с согласия сената на пять лет. Каждый член комиссии имеет равные полномочия при решении всех вопросов, входящих в компетенцию NRC.

NRC разрабатывает полисы и правила по управлению ядерным реактором и безопасности мате-

риалов; она же является лицензирующим органом. Полномочия NRC установлены ст. 10 Кодекса Федеральных Норм (CFR) [14].

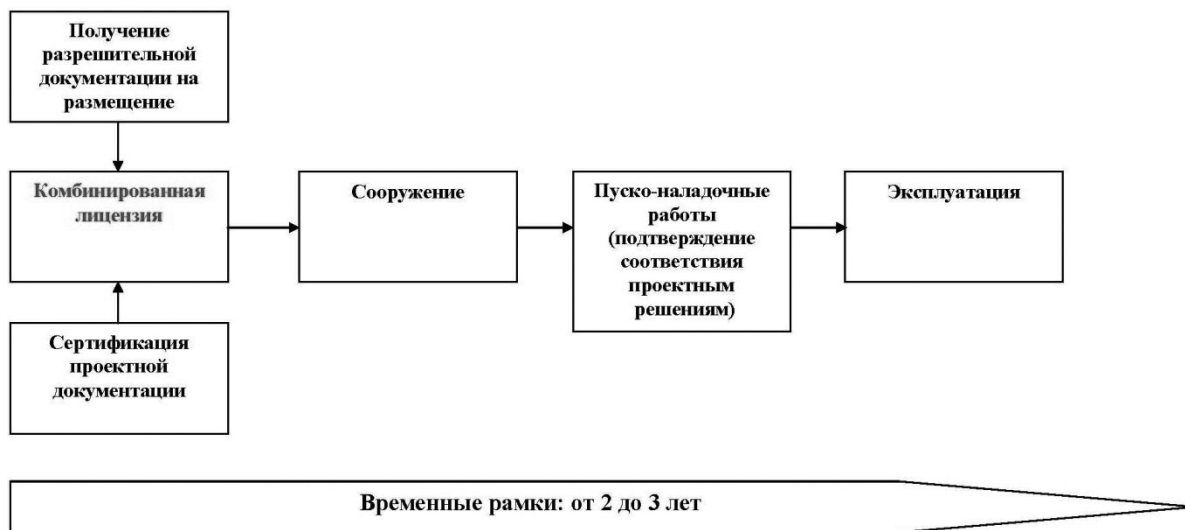
До 2006 г. в США лицензирование проводилось аналогично правилам лицензирования в Российской Федерации. Так же как и в России, для получения лицензии на атомный энергоблок в США необходимо было пройти три этапа, а именно: получение лицензии на подготовительные работы на площадке (в России — на размещение), на сооружение и на эксплуатацию. Процесс лицензирования регламентировался федеральным законом 10 CFR 50. В отличие от России, где необходимо получать лицензию для каждого энергоблока на площадке, лицензия выдавалась на площадку в целом. В прошлом процесс лицензирования занимал от 4 до 10 лет. В конце 1980-х годов прошлого столетия в США должны были вводиться в эксплуатацию несколько энергоблоков, получивших лицензию на сооружение. После многолетней борьбы за получение лицензии на эксплуатацию, которая не принесла результата, инвесторы отказались от дальнейших попыток ввести в эксплуатацию эти энергоблоки и вывели все свои средства из финансирования атомной энергетики. Это привело к застою развития атомной энергетики в США более чем на 20 лет.

После энергетического кризиса в США весной 2001 г. была принята программа развития атомной энергетики, но инвесторы отказывались вкладывать деньги в развитие атомной энергетики. Чтобы привлечь инвесторов в проекты сооружения АЭС правительство США вместе с надзорными органами пересмотрели законодательную базу, связанную с лицензированием. В 2006 г. вышел новый федеральный закон 10 CFR 52, который позволял инвесторам получать комбинированную лицензию сроком на 40 лет, которая включала в себя все этапы лицензирования. При новом подходе весь процесс получения комбинированной лицензии занимает 2—3 года. После выхода этого закона у инвесторов появились гарантии того, что энергоблоки будут введены в эксплуатацию и принесут ожидаемую прибыль. Схемы получения лицензии представлены на рис. 5.

Изменение «атомного законодательства» США стимулировало значительный приток инвестиций в атомную энергетику и потянуло за собой многие отрасли экономики государства, обеспечив занято-



Нынешний процесс согласно закону 10 CFR Part 52



Прежний процесс согласно закону 10 CFR Part 50



Рис. 5. Схемы получения лицензии в США

стью на годы вперед десятки тысяч граждан страны. В начале 2012 г. администрация президента США Обамы предоставила кредит компании «Southern» на сумму 8,3 млрд долл. на строительство 3 и 4 блоков АЭС «Вогтль» — первых новых энергоблоков в США за последние 30 лет. Ожидается, что они войдут в строй в 2016 и 2017 гг. Кроме этого, рассматривается вопрос о строительстве еще двух реакторов на АЭС «Ви-Си Саммер» к 2016 и 2019 гг. Предполагается, что строительство новых блоков АЭС создаст около 5 000 рабочих мест только на самом объекте на пиковой фазе строительства, а также 800 высокооплачиваемых рабочих мест на протяжении срока эксплуатации станции. Кроме этого, руководством США принято решение о выделении

170 млн долл. на исследовательские гранты более чем 70 университетам, проводящим НИОКРы по всему спектру технологий, от концепций реакторов будущего, до технологий обеспечения безопасности [15].

Проведя сравнение российского и американского опыта организации сооружения АЭС следует отметить, что приоритетным направлением для повышения эффективности сооружения АЭС в Российской Федерации, оптимизации всего цикла работ, связанного с предпроектной стадией, проектированием, строительством и вводом в эксплуатацию энергоблоков АЭС является совершенствование законодательства в области использования атомной энергии.



Это позволит значительно сократить временные, финансовые и трудовые затраты и повысит конкурентоспособность Госкорпорации «Росатом» на мировом рынке ядерной энергетики.

Литература

1. Программа деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009—2015 годы), утвержденная постановлением Правительства РФ от 20 сентября 2008 г. № 705 с изменениями и дополнениями от 23.11.2009 г.
2. <http://www.atomstroyexport.ru> — Официальный сайт ЗАО «Атомстройэкспорт».
3. <http://atominfo.ru> — Официальный сайт агентства атомных новостей.
4. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».
5. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».
6. Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-I «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (утратил силу).
7. Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (утратил силу).
8. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании видов деятельности».
9. Постановление Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 865 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» (утратило силу).
10. Постановление Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии».
11. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».
12. Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».
13. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

14. www.nrc.gov — вебсайт комиссии по ядерному регулированию США.

15. <http://www.atomic-energy.ru> — Официальный сайт Российского атомного сообщества.

References

1. Program of activities of the State Corporation for atomic energy «Rosatom» in the long term (2009 to 2015), approved by RF Government decree of September 20, 2008, No. 705 with changes and amendments dated 23.11.2009.
2. <http://www.atomstroyexport.ru> is the Official site of JSC «Atomstroyexport».
3. <http://atominfo.ru> Official website atomic news Agency.
4. Federal law dated 21.11.1995 No. 170-FZ «On use of atomic energy».
5. Federal law of 01.12.2007 № 317-FZ «On State Corporation on atomic energy «Rosatom»».
6. Law of the RSFSR of 25.12.1990, No. 445-I «On enterprises and entrepreneurial activity» (repealed).
7. Federal law dated 25.09.1998, No. 158-FZ «About licensing of separate kinds of activity» (null and void).
8. Federal law of 04.05.2011, No. 99-FZ «On licensing of types of activity».
9. RF Government Decree of 14 July 1997 № 865 «About the Position statement about licensing of activities in the field of atomic energy use» (null and void).
10. Regulation of the RF Government dated 29.03.2013 № 280 «On licensing activities in the field of use of atomic energy».
11. The RF Government decree from 30.07.2004 No. 401 «On the Federal service for ecological, technological and nuclear supervision».
12. Order of the state court of 16 may 2000, № 372 «On approval of the Regulations on impact assessment of planned economic and other activity on environment in the Russian Federation».
13. Federal law from 23.11.95 No. 174-FZ «On ecological expertise».
14. www.nrc.gov — the website of the nuclear regulatory Commission of the United States.
15. <http://www.atomic-energy.ru> — the Official site of the Russian nuclear community.



УДК 34

ББК 67

О НЕОБХОДИМОСТИ ПОВЫШЕНИЯ РОЛИ НЕКОТОРЫХ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В ДЕЙСТВУЮЩЕМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

ЕЛЕНА ВИКТОРОВНА ЧУПРОВА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Научная специальность 12.00.05 — трудовое право, право социального обеспечения

E-mail: helen2109@inbox.ru

Рецензент: Т.А. Сошникова, доктор юридических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проводится анализ эффективности норм действующего российского законодательства с точки зрения соблюдения некоторых основных принципов обязательного социального страхования. Вносятся предложения по совершенствованию законов, касающихся как размеров тарифов и правил взимания страховых взносов на обязательное социальное страхование, так и пенсионного обеспечения граждан. Подчеркивается важность прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере обязательного социального страхования.

Ключевые слова: основные принципы обязательного социального страхования, страховые взносы, страховой стаж, пенсионное обеспечение кадровых военнослужащих, прокурорский надзор в области соблюдения законодательства об обязательном социальном страховании.

Annotation. Analyzed the effectiveness of the compliance with the Russian legislation with respect to some basic principles compulsory social insurance. Suggestions for improving laws as of tariffs and rules of collection of insurance contributions for compulsory social insurance and pensions. Emphasizes the importance of the Prosecutor's supervision over observance of legislation in the sphere of compulsory social insurance.

Keywords: basic principles compulsory social insurance, insurance, insurance, pensions, military personnel, public Prosecutor's supervision in the sphere of observance of the legislation on compulsory social insurance.

1 января 2015 г. вступили в силу очередные изменения в действующее российское пенсионное законодательство, призванные защитить пенсионные права граждан Российской Федерации на основе обязательного пенсионного страхования с учетом социальной значимости трудовой и (или) иной общественно-полезной деятельности граждан в правовом государстве с социально ориентированной рыночной экономикой, в результате которой создается материальная основа для пенсионного обеспечения, особого значения страхового пенсионного обеспечения для поддержания материальной обеспеченности и удовлетворения основных жизненных потребностей пенсионеров, субсидиарной ответственности государства за пенсионное обеспечение, а также иных

конституционно значимых принципов пенсионного обеспечения (ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»¹). Следует отметить, что многие положения новых законов отвечают заявленным в преамбуле целям и являются в определенной степени необходимым этапом развития пенсионного обеспечения граждан.

Вместе с тем, становятся очевидными отдельные проблемы, с которыми в ближайшее время неизбежно столкнутся граждане при реализации своего конституционного права на пенсионное обеспечение, в том числе лица, проходившие военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных



веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, иную службу или осуществлявшие деятельность (работу), в период которой на них не распространялось обязательное пенсионное страхование. Присоединяемся к мнению ученых о том, что многие из этих проблем обусловлены недостаточной согласованностью законодательства о пенсионном обеспечении военнослужащих с иными законодательными актами в сфере пенсионного обеспечения граждан². Также существуют проблемы исполнения законодательства, гарантирующего своевременность уплаты страховых платежей на обязательное пенсионное страхование, влияющие на реализацию пенсионных прав граждан, в решении которых участвуют и органы прокуратуры. Указанные выше проблемы неизбежно затрудняют действие основных принципов обязательного социального страхования, а следовательно, и развитие действующего российского законодательства. Останемся на некоторых из этих проблем.

Ключевыми и обсуждаемыми в науке принципами социального страхования традиционно считались эквивалентность и возвратность³. Учитывая взаимосвязь этих двух принципов, мы поддерживаем точку зрения О.Н. Перемышленниковой о появлении в современных условиях единого принципа эквивалентной возвратности как обеспечения одновременного соответствия размеров страховых взносов и объемов последующего страхового обеспечения, так и их последующего соотношения тому заработку (доходу), с которого они исчисляются⁴. Между тем, именно указанный принцип реализуется в законодательстве не в полной мере. А это, в свою очередь, влечет нарушение иных смежных с ним принципов обязательного социального страхования.

Мы уже обращали внимание на непоследовательный подход законодателя к установлению минимальной продолжительности страхового стажа для назначения страховой пенсии по старости⁵. В целом поддерживая тенденцию в пенсионном законодательстве к увеличению минимального требуемого страхового стажа для назначения пенсии по старости, считаем нецелесообразным лишение страховых пенсий по старости всех лиц, имеющих стаж менее 15 лет. По нашему мнению, следует вернуться к пенсиям при неполном трудовом стаже, как это было установлено в ст. 15 Закона РФ от 20 но-

ября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»⁶ с 1 марта 1991 г. Назначение страховой пенсии по старости при неполном страховом стаже от 5 до 15 лет, пусть даже в размере, значительно отличающемся в меньшую сторону от размера пенсии при наличии полного требуемого страхового стажа, будет способствовать более полной реализации закрепленных в ст. 4 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»⁷ основных принципов обязательного социального страхования, а также обеспечит конституционное право застрахованных на пенсионное обеспечение.

Повышение минимальных требований к продолжительности страхового стажа при назначении страховых пенсий по старости с 1 января 2015 г., по нашему мнению, в ближайшее время негативно отразится не только на пенсионных правах гражданских лиц, но и на реализации прав лиц, проходивших военную и приравненную к ней службу⁸, и имеющих право на одновременное получение государственной и страховой пенсий. Указанной категории граждан при наличии стажа военной (приравненной к военной) службы (работы) 20 лет и более и имеющих право на пенсию за выслугу лет, при наличии условий для назначения трудовой пенсии по старости, с 1 января 2007 г. было установлено право на одновременное получение пенсии за выслугу лет или пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по старости⁹. Следует отметить, что до указанной даты у них было лишь право выбора из этих двух пенсий (государственной и трудовой). Конституционный Суд Российской Федерации по этому поводу отметил, что исключение для военных пенсионеров, работающих по трудовому договору, возможности получить без отказа от военной пенсии страховое обеспечение с учетом объема накопленных страховых взносов лишает смысла пенсионное страхование, которое в подобных условиях превращается лишь в институт изъятия денежных средств, что не согласуется с целями и предназначением такого страхования и приводит к ущемлению их социальных прав, которое не имеет объективного и разумного оправдания и несовместимо с требованиями ст. 19 (ч. 1 и 2), ст. 39 (ч. 1) и ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации¹⁰. Решение о праве кадровых военнослужащих на получение одновременно пенсий за выслугу лет



или по инвалидности и страховой пенсии по старости принималось при минимальных требованиях к продолжительности страхового стажа для назначения трудовой пенсии по старости 5 лет и его постепенное увеличение начиная с 1 января 2015 г. с 6 лет до 15 лет к 2025 г. неизбежно влечет существенное снижение гарантированности прав застрахованных в системе обязательного пенсионного страхования из числа лиц, проходивших военную службу, а также реализуемых в указанной сфере основных принципов обязательного социального страхования. Подобное мнение высказывается и другими учеными¹¹.

Следует заметить, это не единственное противоречие в законодательных актах, которое неизбежно влечет нарушение как основных принципов обязательного социального страхования, так и пенсионных прав граждан из числа лиц, проходивших военную службу, и имеющих страховой стаж в системе обязательного пенсионного страхования. Так, в упомянутом выше определении Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. № 187-О, в целях обеспечения реализации социальных прав работающих по трудовому договору военных пенсионеров федеральному законодателю было предписано разработать правовой механизм, гарантирующий им, помимо выплаты пенсии по государственному пенсионному обеспечению, возможность получать страховую часть трудовой пенсии с учетом страховых взносов, отраженных на их индивидуальных лицевых счетах в Пенсионном фонде Российской Федерации. Механизм был разработан и Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ, закрепив за лицами, проходившими военную службу, право на получение, наряду с пенсией за выслугу лет или по инвалидности, трудовой пенсии по старости, исключил из нее базовую часть. На момент принятия названного закона отсутствие в структуре получаемой вышеназванными лицами трудовой пенсии по старости базовой части не ущемляла их пенсионных прав, поскольку указанная часть финансировалась не за счет страховых платежей на обязательное пенсионное страхование, а за счет иных финансовых источников. Ситуация изменилась с 1 января 2010 г., когда базовая часть трудовой пенсии по старости утратила свою определенную обособленность и вошла составной частью в страховую часть трудовой пенсии по старости в виде фиксирован-

ного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости¹². Таким образом, изменился порядок финансирования данной части пенсии: источником средств на ее выплату стали страховые платежи на обязательное пенсионное страхование и получателям трудовой пенсии по старости из числа военнослужащих с 2010 г. необходимо было, по нашему мнению, законодательно установить страховую часть трудовой пенсии по старости без изъятий. Однако, этого не произошло и действующие редакции ч. 4 ст. 7 Закона РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 и п. 6 ст. 3 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ¹³ закрепляют право кадровых военнослужащих при наличии условий для назначения им страховой пенсии по старости на одновременное получение пенсии за выслугу лет или пенсии по инвалидности, предусмотренных Законом о пенсионном обеспечении военнослужащих, и страховой пенсии по старости, **за исключением фиксированной выплаты к страховой пенсии** (выделено мной — Е.Ч.)¹⁴. Подтверждая это положение, п. 1 ст. 16 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» установил, что лицам, являющимся получателями пенсии за выслугу лет либо пенсии по инвалидности в соответствии с Законом о пенсионном обеспечении военнослужащих, фиксированная выплата к страховой пенсии не начисляется. По нашему мнению, искусственное уменьшение страховой пенсии по старости, равно как и установление повышенных минимальных требований к страховому стажу при назначении данной пенсии указанной категории граждан нарушает как принцип эквивалентной возвратности, так и закрепленный в ст. 4 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» принцип государственной гарантии соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию, независимо от финансового положения страховщика. Полное возмещение уплаченных за застрахованное лицо взносов на обязательное пенсионное страхование возвратит доверие граждан к развивающейся пенсионной системе.

В связи с необходимостью последовательного развития законодательства о страховых выплатах поддерживаем позицию отдельных ученых о вклю-



чении обязательного социального страхования в качестве составляющей в концепцию социальной ответственности бизнеса¹⁵ и считаем своевременным и целесообразным в сложившихся экономических условиях в целях наиболее эффективной реализации принципа эквивалентности и возвратности обязательного социального страхования установить прогрессивную шкалу тарифов страховых взносов не только на обязательное пенсионное страхование, как это установлено в настоящее время, но и на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Как известно, постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. № 1316 была установлена применяемая с 1 января 2015 г. предельная величина базы для начисления страховых взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации и Пенсионный фонд Российской Федерации¹⁶. Согласно п. 1.1 ст. 58.2 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»¹⁷, а также указанному выше постановлению, лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам в 2015 г. уплачивают к установленному тарифу страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации дополнительно 10,0% свыше установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, установленной в сумме 711 000 руб. На наш взгляд, возможно установить аналогичный дополнительный тариф свыше установленной предельной величины базы для начисления страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством сверх установленной суммы 670 000 руб. С другой стороны, повышение социальной ответственности бизнеса неизбежно должно повлечь совершенствование правового регулирования отношений, которые складываются в процессе исполнения обязанности по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации и другие государственные внебюджетные фонды. В связи с этим присоединяемся к точке зрения специалистов, которые предлагают дополнить действу-

ющее законодательство как ограничительными мерами (утверждение минимальной суммы недоимки, которая может взыскиваться в принудительном порядке, введение единого порядка расчета и уплаты недоимки в полных рублях), так и контрольно-принудительными нормами (законодательное оформление процедуры аудита эффективности использования бюджетных средств государственными внебюджетными фондами, установление дополнительных мер ответственности за правонарушения, связанные с нерациональным расходованием бюджета) и таким образом провести справедливую рационализацию установленных правил взыскания страховых взносов¹⁸.

Загравивая вопрос о повышении эффективности реализации основных принципов обязательного социального страхования в действующем российском законодательстве, необходимо помнить и об обеспечении надзора и общественного контроля в указанной сфере и, в частности, о значении прокурорского надзора. Т.В. Ашиткова отмечает, что выявление и пресечение нарушений законодательства о социальной защите и социальной поддержке пенсионеров является одной из приоритетных задач органов прокуратуры¹⁹. Систематические проверки, проводимые прокуратурами субъектов Российской Федерации, демонстрируют значительное количество нарушений в сфере пенсионного законодательства. Так, в 2014 г. прокуратура г. Якутска Республики Саха (Якутия) в ходе проверки соблюдения социального законодательства выявила задолженность по страховым взносам на обязательное пенсионное и медицинское страхование, зачисляемым в Пенсионный фонд РФ, в ОАО «Туймаада-Агроснаб» в размере около 6 млн руб., в ОАО ФАПК «Сахабулт» — более 8 млн руб. В связи с этим за несвоевременное внесение страховых взносов на каждое юридическое лицо наложен штраф в размере 35 тыс. руб., на их директоров — по 2 тыс. руб. В Информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30 октября 2014 г. № 41/7-12-4 «Об активизации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обеспечении прав граждан на получение пенсии» подчеркивается, что своевременная и в полном объеме выплата гражданам пенсий зависит в том числе от надлежащего исполнения плательщиками страховых взносов закрепленных в законодательстве обязанностей по пра-



вильному исчислению и уплате страховых взносов, представлению в орган контроля в установленном порядке расчетов. В указанном письме приводятся сведения управления пенсионного фонда Российской Федерации в Южном федеральном округе о растущих размерах недоимок по страховым взносам в округе (на 1 января 2012 г. — 7 млрд руб., на 1 января 2013 г. — 11,4 млрд руб., на 1 января 2014 г. — 15,4 млрд руб., на 1 июля 2014 г. — более 22 млрд руб.), в связи с чем делается вывод о неудовлетворительном положении в данной сфере. Также в письме приводятся факты пресечения органами прокуратуры нарушений законодательства о взыскании страховых взносов, назначении и выплате пенсий, а также злоупотреблений со стороны получателей пенсий. Несмотря на предпринимаемые прокуратурами субъектов Российской Федерации в Южном федеральном округе действия по устранению нарушений законодательства и пресечению уголовно наказуемых деяний, Генеральной прокуратурой Российской Федерации было предложено принять дополнительные меры по активизации надзора за исполнением законодательства об обеспечении пенсионных прав граждан, исчерпывающими мерами прокурорского реагирования добиваться реального устранения нарушений законов, их причин и способствовавших им условий, а также привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности, причем указанная рекомендация обращена к прокуратурам субъектов Российской Федерации всех федеральных округов.

Таким образом, поступательное развитие российского законодательства об обязательном социальном страховании невозможно без воплощения основных его принципов, содержание которых претерпевает в последнее время существенную трансформацию. Вместе с тем, только комплексный подход к решению проблем может обеспечить справедливость страхового обеспечения граждан.

страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды // Финансовое право. 2013. № 7. С. 31—34.

⁵ См.: Чупрова Е.В. «Предотвращение ограничения конституционного права граждан на пенсионное обеспечение в процессе совершенствования законодательства Российской Федерации» // Научно-практический журнал Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Вестник Академии», № 1 (39), 2014. С. 16—17.

⁶ Документ утратил силу с 1 января 2002 г.

⁷ «Собрание законодательства РФ», 19 июля 1999 г., № 29, ст. 3686.

⁸ Речь идет о кадровых военнослужащих, перечисленных в ст. 1 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» // «Ведомости СНД РФ и ВС РФ», 4 марта 1993 г., № 9, ст. 328.

⁹ Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения» // «Собрание законодательства РФ», 28 июля 2008 г., № 30 (ч. 1), ст. 3612.

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. № 187-О «По жалобе гражданина Наумчика Вячеслава Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями п. 2 и 3 ст. 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении» в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 7 августа 2006 г., № 32, ст. 3585.

¹¹ См. напр.: Азарова Е.Г., Андриченко Л.В., Бочарникова М.А., Голованова Н.А., Захаров М.Л., Коршунова Т.Ю., Ломакина Л.А., Плюгина И.В., Серегина Л.В., Чиканова Л.А. Аналитический обзор на тему: «Соответствие российского законодательства требованиям международной организации труда» / отв. ред. Л.А. Чиканова // СПС КонсультантПлюс. 2014.

¹² Подп. 10 ст. 28 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» // «Собрание законодательства РФ», 27 июля 2009 г., № 30, ст. 3739.

¹³ Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 17 декабря 2001 г., № 51, ст. 4831.

¹⁴ Следует заметить, что с 1 января 2015 г. фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии в структуре страховой пенсии заменен фиксированной выплатой к страховой пенсии.

¹⁵ Подробнее об этом см.: Нуртдинова А.Ф. Социальная ответственность бизнеса: правовые аспекты экономической концепции // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 30—46.

¹⁶ «Собрание законодательства РФ», 15 декабря 2014 г., № 50, ст. 7102.

¹⁷ «Собрание законодательства РФ», 27 июля 2009 г., № 30, ст. 3738.

¹⁸ Сивакова И.В., Соколов И.Н. Взыскание страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации: необходимость совершенствования правового регулирования // Социальное и пенсионное право. 2013. № 4. С. 32—36.

¹⁹ Ашиткова Т.В. «Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законодательства, направленного на защиту прав ветеранов, инвалидов и пенсионеров» // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. методич. материалов / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, государственного советника юстиции 1-го класса, заслуженного юриста Российской Федерации А.Э. Букмана. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2013. С. 48.

¹ «Собрание законодательства РФ», 30 декабря 2013 г., № 52 (ч. 1), ст. 6965.

² Антипова Н.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 8. С. 50—55.

³ См. напр.: Лушикова М.В. Право социального страхования в России: сравнительно-правовой анализ // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2004. № 5. С. 41.

⁴ Перемышленникова О.Н. Основные принципы взимания



УДК 343.233

ББК 67.408

ОШИБКА В НАЛИЧИИ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, ИСКЛЮЧАЮЩИХ ПРЕСТУПНОСТЬ ДЕЯНИЯ, В УГОЛОВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

ЮРИЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ ДУХОВНИК,

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: ydukhovnik@yandex.ru

Научный руководитель и рецензент: Дмитренко А.П., заместитель начальника кафедры уголовного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Предмет исследования статьи — отражение ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, в уголовном законодательстве зарубежных стран. Анализируются различные формы и особенности ее законодательного закрепления. Обосновывается вывод о преимуществе позиции тех стран, которые предусмотрели самостоятельные нормы, посвященные квалификации случаев ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния.

Ключевые слова: уголовно-правовая ошибка, фактическая ошибка, обстоятельства, исключающие преступность деяния, зарубежное законодательство, законность.

Annotation. The article focuses on the reflection of the mistake in the Criminal defenses in criminal law of foreign countries. The various forms and special aspects of its legislative consolidation are analyzed by the author. The article substantiates the advantages of those countries which have provided individual provisions dedicated to qualifying cases of a mistake in the Criminal defenses.

Keywords: mistake, mistake of fact, Criminal defenses, foreign legislation, legality.

Действующее уголовное законодательство России не содержит специальной нормы, регламентирующей вопросы уголовной ответственности лица за причинение вреда охраняемым уголовным законом общественным отношениям при ошибке в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния. Отсутствие законодательного урегулирования названного правового явления вызывает многие проблемы не только теоретического, но и сугубо практического характера. В связи с этим, представляется небезынтересным изучить опыт зарубежного законодателя в закреплении ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, что, несомненно, «открывает перед юристом новые горизонты, позволяет ему лучше

узнать право своей страны, ибо специфические черты этого права особенно четко выявляются в сравнении с другими системами. Сравнение способно вооружить юриста идеями и аргументами, которые нельзя получить даже при очень хорошем знании только собственного права» [9, с. 38].

Анализ современного зарубежного уголовного законодательства показывает, что в целом понимание правовой природы ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, в уголовных законодательствах зарубежных стран существенных отличий не имеет. Так или иначе, она понимается как особая разновидность ошибки. Вместе с тем, существенный интерес представляют законодательные формы ее определения.



Так, Русскевич Е.А. при рассмотрении опыта зарубежного законодательства относительно мнимой обороны, которая является частным случаем ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, выделяет в качестве критерия способы юридического закрепления мнимой обороны в действующих уголовных законодательствах зарубежных стран и разделяет их на четыре группы [15, с. 160]. Взяв названный критерий при рассмотрении опыта зарубежного законодательства относительно ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, можно выделить следующие четыре группы. Первую группу составляют кодексы, в которых обозначенный вопрос решается путем законодательной регламентации общей нормы об ошибке. Ко второй группе следует отнести страны, где рассматриваемое правовое явление непосредственно получило юридическое оформление как ошибка в обстоятельствах, исключающих ответственность лица, либо как ошибка в обстоятельствах, исключающих преступность или наказуемость деяния. В третьей группе были объединены уголовные законодательства стран, в которых отдельные виды ошибок в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяний (мнимая оборона, мнимая крайняя необходимость и др.), получили свою регламентацию в специальной норме как самостоятельное обстоятельство, исключающее преступность деяния. К четвертой группе отнесены государства, в которых отражение ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, или ее отдельного вида осуществлено посредством судебного толкования.

Преобладающий подход, свойственный большинству зарубежных стран, состоит в рассмотрении ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, как разновидности фактической ошибки. Исходя из данной концепции, многие зарубежные страны предусмотрели исключительно общие нормативные положения об ошибке, избегая излишней детализации.

Учитывая высокий уровень развития немецкой уголовно-правовой доктрины в части учения об ошибках, немаловажный интерес представляет анализ положений Уголовного кодекса Германии 1998 г.

В уголовном законодательстве Германии проблема ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, решается с позиции ч. 1 § 16 «Ошибки об обстоятельствах деяния», согласно которой: «Кто при совершении деяния не знает об обстоятельстве, которое относится к составу преступления, предусмотренному законом, тот действует неумышленно. Наказуемость неосторожного совершения преступления этим не затрагивается» [4, с. 48; 11, с. 171—176]. Нормативного положения, которое бы более детально регламентировало вопросы квалификации ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, УК Германии не содержит. Однако, следует отметить, что в ч. 2 § 35 «Оправданное вынужденное положение» законодатель Германии, в сущности, специально закрепил ситуацию мнимой крайней необходимости: «Если лицо при совершении деяния неправильно понимает обстоятельства, которые исключили бы его вину согласно абз. 1, то оно наказывается только тогда, когда оно могло избежать ошибки» [4, с. 48; 11, с. 171—176].

Таким образом, уголовное законодательство Германии в части регламентации ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, характеризуется определенной степенью абстрактности. Тем не менее, наличие в самом УК Германии специального нормативного положения, определяющего мнимую крайнюю необходимость, позволяет говорить о попытке законодателя урегулировать проблему ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, путем закрепления и более подробного разъяснения одного из ее частных случаев.

Ст. 14 УК Испании 1995 г. к числу обстоятельств, исключающих уголовную ответственность, относит действия, совершенные под влиянием фактической и юридической ошибки [12, с. 9]. Согласно указанной норме: «Непреодолимая ошибка относительно действия, составляющего уголовное правонарушение, исключает уголовную ответственность лица. Если сообразно обстоятельствам совершения деяния и личности виновного, ошибка была преодолимой, правонарушение в этом случае наказывается как совершенное по неосторожности» [5, с. 15].

Похожие положения содержатся в уголовном законодательстве Аргентины. В пятом разделе —



«Уголовная ответственность», ст. 34 Уголовного кодекса Аргентины указывается, что «не подлежит уголовной ответственности тот, кто вследствие недостаточности своего умственного развития, временного психического расстройства или фактически ненаказуемой неспособности осмысливать действительность, в результате ошибки или неведения относительно наказуемости деяния, в момент его совершения не мог осознавать его преступный характер либо руководить своими действиями» [3, с. 84].

Нормы об ошибках более общего характера, положения которых подлежат применению при рассмотрении случаев ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, содержатся в уголовных законодательствах Болгарии, Венгрии, Дании, Индии, Румынии, Сан-Марино, Франции, Швейцарии, Швеции.

Принимая во внимание в целом правильное понимание природы ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, представляется, что подход, предполагающий регламентацию лишь общей нормы об ошибке, не лишен очевидных недостатков. Прежде всего, отсутствие законодательной категории ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, в уголовном праве, которое бы отразило ее существенные признаки, не может способствовать повышению эффективности правоприменительной деятельности.

Государства, входящие во вторую группу в определении ошибки отдельно указали на уголовно-правовое значение заблуждения лица именно в обстоятельствах, исключающих ответственность лица, либо преступность, наказуемость деяния. Несомненным достоинством данного способа закрепления является их большая конкретность в своем содержании.

Согласно законодательству Италии случаи ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, регулируются в соответствии с ч. 3 ст. 59 УК, посвященной фактической ошибке, в которой говорится: «...если лицо ошибочно полагало, что существуют обстоятельства, исключающие наказание, то эти обстоятельства всегда оцениваются в его пользу. Если речь идет об ошибке, вызванной неосторожностью лица, то наказуемость

не исключается, когда совершенное деяние предусмотрено как неосторожное» [16, с. 533].

Положения Уголовного кодекса Республики Беларусь непосредственно закрепляют ошибку в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния. Так, ст. 37 УК Республики Беларусь «Ошибка в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния» определяет: «Если лицо вследствие заблуждения считало, что находится в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости, либо осуществляет задержание лица, совершившего преступление, но по обстоятельствам дела не должно было и не могло сознавать отсутствие обстоятельств, исключающих преступность деяния, его действия оцениваются соответственно по правилам ст. 34, 35 и 36 настоящего Кодекса» [7, с. 29].

Очевидным достоинством подобного законодательного решения выступает регламентация возможной ошибки относительно ряда обстоятельств, исключающих преступность деяния, таких как необходимая оборона, крайняя необходимость и задержание лица, совершившего преступление. Данная точка зрения получила признание и в теории российского уголовного права [13, с. 139; 17, с. 148].

Одним из представителей третьей группы стран, в которых отдельные виды ошибок в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяний (мнимая оборона, мнимая крайняя необходимость и др.), получили свою регламентацию в специальной норме как самостоятельное обстоятельство, исключающее преступность деяния, является Украина. Так, Уголовный кодекс Украины относит мнимую оборону к обстоятельствам, исключающим преступность деяния, и в ч. 1 ст. 37 «Мнимая оборона» устанавливает: «Мнимой обороной признаются действия, связанные с причинением вреда при таких обстоятельствах, когда реального общественно опасного посягательства не было, и лицо, неправильно оценивая действия потерпевшего, лишь ошибочно допускало наличие такого посягательства» [8, с. 38—39].

На ряду с достоинством УК Украины, заключающемся в определении самого понятия мнимой обороны, а также четкой регламентации квалификации деяний в состоянии мнимой обороны, представляется не совсем обоснованным законодательное определение мнимой обороны в УК Украины



как обстоятельства, исключающего преступность деяния. Представляется более логичной точка зрения, при которой мнимая оборона не относится к числу правовых деяний, а является уголовно юридически значимым деянием, когда поведение хоть и предусмотрено нормами закона, однако, либо не имеет социального значения, либо не находится под актуальным или потенциальным контролем сознания и воли. Мнимая оборона не только не является поведением общественно полезным, но и относится к числу действий, которые не подвластны субъекту. Таковы, например, и действия неменяемых, а также лиц, не достигших возраста уголовной ответственности [10, с. 347—351]. Поэтому, представляется, что мнимая оборона не является обстоятельством, исключающим преступность деяния. В данном аспекте от УК Украины выгодно отличается уголовный закон Латвийской Республики 1998 г., который относит мнимую оборону к обстоятельствам, исключающим уголовную ответственность. Ст. 30 УК Латвийской Республики предусматривает: «Оборона считается мнимой в том случае, когда не было реального нападения, указанного в ст. 29 настоящего закона, лицо по ошибке считало, что такое нападение совершается» [6, с. 70].

К последней группе стран, наряду с Россией, можно отнести Республику Казахстан. Как и уголовное законодательство России, уголовный кодекс Казахстана не содержит норм, регламентирующих ошибку в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния. Однако, в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Республики Казахстан от 11 мая 2007 г. № 2 дано судебное толкование частному случаю ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния — мнимой обороне: «Следует отличать необходимую оборону от мнимой обороны. При мнимой обороне общественно опасное посягательство фактически в реальности отсутствует, но обстановка происшествия дает основание обороняющемуся считать, что оно совершается, и он в связи с этим ошибочно полагает, что действует против такого посягательства» [1]. Спорность подхода рассмотрения вопросов ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, путем судебного толкования, заключается в дис-

куссионности вопроса признания постановлений Пленума Верховного Суда источниками уголовного права.

В контексте исследования законодательной регламентации ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, отдельного рассмотрения заслуживают страны англо-саксонской правовой системы.

Английское законодательство не содержит перечня обстоятельств, которые исключают уголовную ответственность. Однако, судебная практика и доктрина, наряду с такими случаями защиты от уголовного преследования, как необходимая оборона, согласие потерпевшего и другими, выделяют ошибку или незнание фактов. По общему праву (т.е. в тех случаях, когда необходимо доказать намерение или предвидение преступника), фактическая ошибка является защитой от уголовного преследования. Поэтому тот, кто ошибался в факте, не намереваясь совершить запрещенное деяние, не должен подлежать уголовной ответственности, так как его заблуждение было добросовестным и разумно обоснованным.

По английской доктрине, если субъект, совершая что-либо незаконное, думает, что поступает законно, вследствие незнания фактических обстоятельств или ошибочного о них представления, он не несет ответственности за преступление, так как в этом случае «нет нужного единства воли и действия; воля по отношению к преступному результату остается «нейтральной» [14, с. 89].

Уголовное право Соединенных Штатов Америки формировалось под влиянием системы английского права. В разработке уголовных кодексов штатов решающую роль сыграл подготовленный в 1962 г. Институтом американского права Примерный Уголовный кодекс. В указанном документе весьма значительная по объему статья (2.04) была посвящена незнанию или ошибке в вопросе факта или права [2, с. 53—54]. Данная норма предусматривала освобождение от уголовной ответственности в случае незнания или ошибки в факте или праве, если отсутствовала вина как необходимый материальный элемент посягательства, или основанием для защиты выступало психическое состояние, явившееся результатом подобного незнания или ошибки. Защита не применялась, «если бы,



будь ситуация такой, какой он ее себе представлял, подсудимый был виновен в совершении другого посягательства». Многие американские штаты разработали свои Уголовные кодексы, переняв выше-названные положения, содержащиеся в Примерном Уголовном кодексе.

Таким образом, страны англо-саксонской правовой системы, регламентируя вопросы, связанные с ошибкой в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, также характеризуются отражением лишь общих норм об ошибке в факте, избегая излишней детализации. Однако, будучи представителями прецедентного права, представляется, что данная позиция для них актуальна, что в дальнейшем при принятии конкретных судебных решений на основе общих норм об ошибке, формируют определенные случаи (прецеденты) их применения.

Подводя итог рассмотрению норм уголовного права зарубежных стран, посвященных ошибке в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, можно сделать следующие выводы:

- ❖ во-первых, в уголовных кодексах большинства зарубежных стран ошибка в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, имеет установленное законом основание для юридической оценки;
- ❖ во-вторых, следует признать более обоснованной позицию тех стран, которые не ограничились определением общих положений об ошибке, а предусмотрели самостоятельные нормы, посвященные квалификации случаев ошибки в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния. Это объясняется тем, что для правильного применения норм об ошибке в наличии обстоятельств, исключающих преступность деяния, особенно важно сформулировать ее понятие, отсутствие которого не позволяет однозначно определить ее существенные признаки, что, в свою очередь, негативно влияет на правоприменительную практику.

Литература

1. Нормативное постановление Пленума Верховного Суда Республики Казахстан «О приме-

нии законодательства о необходимой обороне» от 11 мая 2007 г. № 2 / URL: <http://zakon.kz//our/news>.

2. Примерный Уголовный кодекс (США) / Под ред. Б.С. Никифорова. М., 1969.

3. Уголовный кодекс Аргентины. СПб., 2002.

4. Уголовный кодекс Германии / Науч. ред. и предисл. Д.А. Шестакова; Пер. с нем. Н.С. Рачковой. СПб., 2003.

5. Уголовный кодекс Испании / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой и Ф.М. Решетникова. М., 1998.

6. Уголовный кодекс Латвийской Республики. СПб., 2001.

7. Уголовный кодекс Республики Беларусь. Минск, 2004.

8. Уголовный кодекс Украины / Науч. ред. В.Я. Таця, В.В. Сташиса; Перевод В.Ю. Гилеченко. СПб., 2001.

9. Ансель М. Методологические проблемы сравнительного права // Очерки сравнительного права. М., 1991.

10. Дмитренко А.П. Место обстоятельств, исключающих преступность деяния, в системе юридических фактов, порождающих уголовно-правовые отношения // Российский криминологический взгляд. 2009. № 3.

11. Жалинский А.Э. Современное немецкое уголовное право. М., 2004.

12. Кузнецова Н.Ф., Решетников Ф.М. Основные черты нового Уголовного кодекса Испании // Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. 1998. № 2.

13. Мордовина А.А. Осуществление законного права как обстоятельство, исключающее преступность деяния: Дисс. ...канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005.

14. Полянский Н.Н. Уголовное право и уголовный суд Англии. М., 1969.

15. Русскевич Е.А. Мнимая оборона в уголовном законодательстве зарубежных стран // Бизнес в законе. 2009. № 5.

16. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть / Под ред. И.Д. Козочкина. М., 2003.

17. Фаткуллина М.Б. Юридические и фактические ошибки в уголовном праве: проблемы квалификации: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.



References

1. Normativnoe postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Respubliki Kazakhstan «O primeneniі zakonodatel'stva o neobkhodimoi oborone» ot 11.05.2007. № 2 / URL: <http://zakon.kz//our/news>.
2. Primernyi Ugolovnyi kodeks (SShA) / Pod red. B.S. Nikiforova. M., 1969.
3. Ugolovnyi kodeks Argentiny. SPb., 2002.
4. Ugolovnyi kodeks Germanii / Nauch. red. i predisl. D.A. Shestakova; Per. s nem. N.S. Rachkovoі. SPb., 2003.
5. Ugolovnyi kodeks Ispanii / Pod red. N.F. Kuznetsovoi i F.M. Reshetnikova. M., 1998.
6. Ugolovnyi kodeks Latviiskoi Respubliki. SPb., 2001.
7. Ugolovnyi kodeks Respubliki Belarus'. Minsk, 2004.
8. Ugolovnyi kodeks Ukrainy / Nauch. red. V.Ya. Tatiya, V. V. Stashisa; Perevod V.Yu. Gilechenko. SPb., 2001.
9. Ansel' M. Metodologicheskie problemy sravnitel'nogo prava // Ocherki sravnitel'nogo prava. M., 1991.
10. Dmitrenko A.P. Mesto obstoyatel'stv, isklyuchayushchikh prestupnost' deyaniya, v sisteme yuridicheskikh faktov, porozhdayushchikh ugolovno-pravovye otnosheniya // Rossiiskii kriminologicheskii vzglyad. 2009. № 3.
11. Zhalinskii A.E. Sovremennoe nemetskoe ugolovnoe pravo. M., 2004.
12. Kuznetsova N.F., Reshetnikov F.M. Osnovnye cherty novogo Ugolovnogo kodeksa Ispanii // Vestnik Moskovskogo un-ta. Seriya 11. Pravo. 1998. № 2.
13. Mordovina A.A. Osushchestvlenie zakonnoogo prava kak obstoyatel'stvo, isklyuchayushchee prestupnost' deyaniya: Diss. ... kand. yurid. nauk. Stavropol', 2005.
14. Polyanskii N.N. Ugolovnoe pravo i ugolovnyi sud Anglii. M., 1969.
15. Russkevich E.A. Mnimaya oborona v ugolovnom zakonodatel'stve zarubezhnykh stran // Biznes v zakone. 2009. № 5.
16. Ugolovnoe pravo zarubezhnykh gosudarstv. Obshchaya chast' / Pod red. I.D. Kozochkina. M., 2003.
17. Fatkullina M.B. Yuridicheskie i fakticheskie oshibki v ugolovnom prave: problemy kvalifikatsii: Diss. ... kand. yurid. nauk. Ekaterinburg, 2001.



Введение в судебную экспертизу: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н.П. Майлис. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 159 с.

В пособии изложены основные теоретические понятия судебной экспертизы, представлены история развития, система государственных экспертных учреждений в России, правовые основы судебно-экспертной деятельности. В соответствии с процессуальным законодательством рассмотрены основные виды экспертиз, назначаемых правоохранительными органами.

Раскрыты научные основы судебной экспертизы, включающие в себя криминалистическую идентификацию и диагностику; технология экспертного исследования; содержательная часть заключения эксперта и его доказательственное значение в расследовании и раскрытии преступлений. Уделено внимание информационному обеспечению судебно-экспертной деятельности, а также экспертной этике и экспертным ошибкам.

Для студентов, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений, практических работников, назначающих судебные экспертизы, и специалистов, которые их проводят.



УДК 34
ББК 67

КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

АНДРЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ЕВСЕЕВ,

старший преподаватель кафедры ОРДОВД ВИПК МВД России

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

E-mail: andrei.evseew@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются понятие, цели, задачи и функции криминологического обеспечения предупреждения преступлений территориальных органов МВД России.

Ключевые слова: криминологическое обеспечение, предупреждение преступлений, информационно-аналитическое обеспечение, прогнозирование.

Annotation. The article deals with the conception, objects and functions of criminological providing of crime prevention by territorial law-enforcement agencies of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

Keywords: criminological providing, crime prevention, information-analytic providing, prognostication.

В ст. 2 Конституции Российской Федерации провозглашается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства [1, с. 158]. Однако, этот важный социально — правовой потенциал Основного Закона нашей страны в настоящее время еще не нашел должного признания в обществе.

Проведенный комплексный анализ работы по изучению общественного мнения показал, что 84% респондентов считают острой проблему роста преступности, криминализации общества, а у 55% она вызывает сильное беспокойство [10].

Данные результаты свидетельствуют о том, что в современных условиях развития нашей страны теория криминологической безопасности, обоснованная и активно разрабатываемая известными российскими учеными-криминологами М.М. Бабаевым, С.Я. Лебедевым, В.А. Плешаковым, должна стать основой государственной политики в сфере контроля преступности.

Так, С.Я. Лебедев отмечает, что развитие идеи криминологической безопасности в правоохранительной практике должно способствовать пере-

несению смыслового акцента с объекта нападения (преступность) на объект защиты (личность, общество, государство), т.е., на те ценности, которым и должна быть гарантирована криминологическая безопасность. Именно эта идея призвана получить перспективное развитие в системе социально-правового контроля над преступностью и стать основой разработки новой концепции предупреждения преступлений органами внутренних дел, поскольку предупредительный контроль над преступностью и есть не что иное, как система обеспечения криминологической безопасности в ее структурно-функциональном качестве [12, с. 30].

Безусловно, с данным мнением следует согласиться, так как только предупреждением преступлений можно обеспечить безопасность граждан от криминальных угроз, удерживать преступность на социально допустимом уровне.

Ни для кого не является секретом, что успех в деятельности по предупреждению преступлений достигается применением на практике эффективных мер предупредительного характера, выработка которых напрямую зависит от оптимальности и адекватности ее криминологического обеспечения, под которым, по мнению С.Я. Лебедева, следует



понимать сбор и анализ криминологически обоснованной и криминологически значимой информации о закономерностях, состояниях, тенденциях и прогнозах развития криминологических ситуаций (международных, национальных, региональных, объектных и др.), направленные на создание научных предпосылок оптимизации, активизации и повышения эффективности полицейского контроля над преступностью и детерминирующими ее процессами. Кроме того, криминологическое обеспечение деятельности полиции — это регулярное (систематическое) наполнение повседневной полицейской деятельности органов внутренних дел новой научно-аналитической информацией криминологического характера, а также постоянный криминологический контроль (мониторинг) над целенаправленным и обоснованным использованием ее в полицейской практике [9].

Как известно, изучение и оценка преступности, детерминирующих ее процессов осуществляется в ходе информационно-аналитического обеспечения деятельности по предупреждению преступлений и проведения криминологических исследований с использованием всего багажа криминологических знаний, накопленных за весь период существования науки криминологии.

Начальной стадией процесса криминологического познания преступности, явлений и процессов, влияющих на нее, служит информационное обеспечение, под которым понимается целенаправленная деятельность, опирающаяся на правовые, организационные, технические и методические предпосылки по сбору, переработке, хранению и созданию условий для использования информации, необходимой для эффективного функционирования системы предупреждения преступлений [4, с. 14].

Данное определение наиболее точно формулирует понятие информационного обеспечения предупреждения преступлений, основной целью которого является предоставление криминологически обоснованной и криминологически значимой информации субъектам предупредительной деятельности.

В свою очередь, криминологическая информация, являясь составной частью социальной информации, имеет собственное содержание и особенности, поскольку отражает, прежде всего, такие нега-

тивные стороны социальной действительности, как преступность и иные правонарушения [11, с. 114].

Важно подчеркнуть, что только криминологически обоснованная и криминологически значимая информация способствует повышению эффективности предупредительной деятельности. Поэтому к криминологической информации предъявляются определенные требования, основными из которых являются: оптимальность, достоверность и точность, своевременность, комплексность и системность.

Для эффективного управления предупредительной деятельностью ОВД является важным не только владеть необходимой информацией, но и правильно ее оценивать. Одним из этапов оценки информации является ее классификация, основаниями для которой служат различные признаки: область применения, источники возникновения, форма передачи и др.

В процессе криминологического обеспечения предупредительной деятельности, на первоначальном этапе, особое значение имеет определение источников и носителей информации.

Основными источниками информации о преступности являются: статистические отчеты (МВД, прокуратуры, других правоохранительных органов, судов и органов юстиции); статистические карточки первичного учета, в том числе отражающие сведения о преступлении, о совершившем его лице, о подсудимом; показатели социально-экономической, социально-демографической и другой статистики; материалы обобщения уголовных дел, материалов и заявлений о преступлениях; результаты изучения общественной психологии, правового сознания, общественного мнения о преступности и борьбе с ней и др.

По форме передачи криминологическая информация классифицируется на следующие виды: устная (информация, выраженная в речевой форме), визуальная (информация, содержащаяся в видео объектах, — видеокассетах, кинофильмах и т.п.), документальная (информация из текстовых, графических и рисованных документов), а также информация, предоставленная электронными средствами передачи [5, с. 23].

Следует отметить, что источники и носители криминологической информации, необходимой для



решения задач предупреждения преступлений, разнообразны и многочисленны, поскольку это связано со спецификой криминологической обстановки на территории обслуживания органом внутренних дел. При этом потребности в криминологической информации при осуществлении деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений зависят непосредственно от уровня управления.

Так, в территориальном органе МВД России на районном уровне преобладают потребности в криминологической информации о конкретной криминологической обстановке на обслуживаемой территории. Поэтому необходимая информация в (У)ОМВД России на районном уровне черпается из первичных источников и носителей.

В то же время, необходимо отметить, что криминологическое обеспечение предполагает создание и постоянное пополнение информационных банков данных, охватывающих в систематизированном виде: нормативные правовые акты федерального и регионального уровней, регулирующих процессы предупреждения преступлений; теоретико-концептуальные подходы и разработки ученых и практиков, имеющие предупредительную направленность; блоки статистической информации правоохранительной, уголовно-правовой, уголовно-исполнительной направленности, демографического и экономического характера и др.; силы и средства органов, непосредственно осуществляющих правоохранительную деятельность, связанную с предупреждением преступлений и т.д.

В настоящее время в целях сбора, хранения, обработки и передачи необходимой информации активно создаются информационные системы, которые служат как бы посредниками между пользователем и источником тех или иных сведений. Важно отметить, что настоящий период характеризуется активной фазой внедрения современных информационных технологий в самом рабочем звене — территориальных органах МВД России на районном уровне.

В свете изложенного очевидно, что информационное обеспечение, без сомнений, является одной из основных стадий криминологического обеспечения предупреждения преступлений, которое позволяет получать, перерабатывать, хранить и предо-

ставлять необходимый объем информации о закономерностях преступности во всех ее проявлениях, детерминации и причинности, подверженности ее различным воздействиям.

В то же время, практика показывает, что положительных результатов в деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений можно добиться только при всестороннем и глубоком аналитическом изучении причин, их порождающих, принимаемых решений по борьбе с ними и выработке на этой основе эффективных мер предупредительного характера. Осуществлять такой анализ и изучение полученной информации призвана аналитическая работа, которая является важной стадией криминологического обеспечения предупредительной деятельности.

Под аналитической работой криминологического обеспечения ОВД следует понимать познавательную, творческую деятельность, имеющую исследовательский характер, заключающуюся в определении состояния, структуры и динамики криминологической обстановки, выявлении негативных отклонений в ней, установлении причин и условий, способствующих данным отклонениям, а также прогнозировании тенденций ее изменения, направленную на выработку наиболее эффективных управленческих решений предупредительного характера.

Перечень информации, подлежащей анализу на различных уровнях управления в органах внутренних дел, определен приказом МВД РФ от 12 февраля 1997 г. № 86 [2].

Важно понимать, что результатами анализов криминологической обстановки являются прогнозы возможного развития криминологических ситуаций в районе, регионе и т.д.

Следует отметить, что в настоящее время с целью недопущения выхода негативных явлений из-под контроля правоохранительных органов, роль и значение криминологического прогнозирования как одного из элементов (стадий) криминологического обеспечения полицейского контроля над преступностью значительно возрастает.

По мнению известного ученого-криминолога Г.А. Аванесова, криминологическое прогнозирование — это предвидение возможного состояния, уровня, структуры, характера и динамики преступ-



ности в будущем. При этом имеется в виду предвидение не только самих возможностей изменения преступности, но и путей такого изменения [3, с. 12].

В свете изложенного становится понятно, что если конечной целью органов внутренних дел в предупреждении преступлений является их недопущение, устранение возможности совершения, то основными целями криминологического обеспечения предупредительной деятельности являются: определение приоритетных задач органов внутренних дел, направленных на предупреждение преступлений и иных правонарушений; повышение эффективности предупредительной деятельности посредством выработки таких мер предупредительного характера, которые позволят успешно противодействовать преступным проявлениям.

В достижении отмеченных целей криминологическое обеспечение предупреждения преступлений решает следующие задачи: определение видов, объема, источников получения криминологической информации, ее носителей, сроков поступления и форм представления; обеспечение сбора и хранения поступающей криминологической информации, своевременного ее поиска, выдачи и накопления; изучение и оценка информации о состоянии преступности в отдельно взятом районе, городе, субъекте, стране в целом, ее тенденциях и закономерностях, причинах и условиях, результатах практической деятельности субъектов предупреждения преступлений по выполнению возложенных на них задач и условиях, в которых эти задачи решаются; исследование отдельных проблем борьбы с преступностью; прогнозирование будущего состояния преступности и определение факторов, влияющих на ее изменение; выработка адекватных, оптимальных и эффективных мер предупреждения преступлений; планирование мероприятий предупредительного характера; проведение криминологических экспертиз решений и нормативных актов, направленных на предупреждение преступлений; методическое обеспечение предупредительной деятельности; мониторинг над целенаправленным и обоснованным использованием криминологической информации в полицейской практике.

К сказанному необходимо добавить, что решением отмеченных задач криминологическое обеспе-

чение предупреждения преступлений выполняет важные функции.

Термин «функция» означает обязанность, круг деятельности, а также назначение, роль [8, с. 282].

В криминологическом обеспечении процесса предупреждения преступлений, как и в науке криминологии, принято выделять три основные функции: описательную (диагностическую), объяснительную (этиологическую) и предсказательную (прогностическую) [6, с. 36]. В теории описательная функция состоит в отражении явлений и процессов, входящих в предмет криминологии, на основе сбора эмпирического материала. В то же время, объяснительная функция позволяет выявить характер изучаемого процесса, его особенность, выяснить, почему данный процесс протекает так, а не иначе. В свою очередь, предсказательная функция позволяет заглянуть в будущее и определить возможное развитие явления или процесса.

Однако, нельзя не согласиться с мнением В.Д. Малкова, который считает, что наука криминология должна разрабатывать практические меры воздействия на нежелательные явления, детерминирующие преступность. По его мнению, целесообразно выделять еще и практически-преобразовательную функцию, которая позволяет реализовать результаты осуществления названных трех функций в практическом действии, направленном на желаемое преобразование объекта изучения [7, с. 11, 12]. Именно посредством данной функции криминологическое обеспечение решает задачи по разработке практических мер воздействия на причины и условия, способствующие совершению преступлений.

Нет сомнений в том, что в деятельности по криминологическому обеспечению предупреждения преступлений определяющее значение имеет констатация связи между преступностью, социальными процессами и явлениями, влияющими на нее, выявление механизма этой связи, прогнозирование развития криминологической ситуации, а также разработка практических мер предупреждения преступлений. В то же время, в процессе криминологического обеспечения представляется не менее значимым выявление проблемных вопросов, требующих первоочередного решения, выработка на основе анализов приоритетов дальнейшей деятельности



по предупреждению преступлений, а также определение, насколько целенаправленно и обоснованно используется криминологическая информация в полицейской деятельности. Поэтому очевидно, что к числу функций криминологического обеспечения предупредительной деятельности следует отнести сигнализирующую и целеполагающую функции, а также функцию контроля.

На основании изложенного можно сделать вывод, что криминологическое обеспечение предупреждения преступлений территориальными (У)ОМВД России на районном уровне должно быть адекватно криминогенным угрозам общественному порядку и общественной безопасности на территории обслуживания.

При этом объем криминологически значимой и криминологически обоснованной информации, подлежащей анализу, должен позволять осуществлять подготовку прогнозов возможного развития криминологической ситуации и зависеть от имеющихся ресурсных возможностей (кадровых, технических и т.д.) ее переработки, хранения и использования.

В свою очередь, основным критерием адекватности криминологического обеспечения предупредительной деятельности является эффективность управленческих решений предупредительного характера, определяемая состоянием правопорядка на территории обслуживания (У)ОМВД, которое характеризуется следующими показателями: уровнем преступности; динамикой преступности в целом, а также отдельных видов наиболее распространенных преступлений; структурой преступности; территориальной (линейной и объектовой) распространенностью преступности и конкретных видов преступных посягательств; уровнем латентной преступности; степенью преступной активности конкретных групп населения, в том числе несовершеннолетних, женщин, лиц, ранее совершавших преступления, не имеющих постоянного источника доходов и др.; виктимологическими аспектами преступности; состоянием несовершеннолетней, организованной и экономической преступности, незаконного оборота наркотиков и оружия; состоянием правопорядка на улицах и других общественных местах; состоянием безопасности дорожного движения и пожарной безопасности.

Литература

1. Конституция РФ: офиц. текст с историко-правовым комментарием: по сост. на 5 февр. 2014 г. (№ 2-ФКЗ) / сост. Б.А. Страшун. 4-е изд., измененное. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. 158 с.
2. Об утверждении временного наставления по службе штабов органов внутренних дел (с изменениями на 8 февраля 2011 г.): приказ МВД России от 12 февраля 1997 г. № 86.
3. *Аванесов Г.А.* Криминологическое прогнозирование и планирование борьбы с преступностью: учебное пособие / Г.А. Аванесов. М.: Высшая школа МВД СССР, 1972. С. 12.
4. *Жалинский А.Э.* Эффективность преступлений и криминологическая информация / А.Э. Жалинский, М.В. Костицкий; научный редактор В.Т. Нор. Львов: Изд-во «Вища школа», 1980. С. 145.
5. Информационно-аналитическое обеспечение оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел: курс лекций / под общ. ред. А.М. Кононова, Р.А. Софьина. М.: ДГСК МВД России, 2011. С. 23.
6. Криминология: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Г.А. Аванесов и др.]; под ред. Г.А. Аванесова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 36.
7. Криминология: учебник / под ред. проф. Малкова В.Д. М.: ЗАО Юстицинформ, 2004. С. 11—12.
8. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. ил.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стер. М.: Рус. яз., 1988. С. 282.
9. Обеспечение прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел. Материалы научно-практического семинара. Рязань, 2013.
10. Общественное мнение об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел РФ в 2012 г.: отчет о научно-исследовательской работе. М.: ВНИИ МВД России, 2012. URL: <http://www.vnii-mvd.ru/node/1860> (дата обращения: 21.02.2014).
11. Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: учебник для слушателей Академии управле-



ния МВД России / под редакцией В.Д. Малкова, А.Ф. Токарева. М.: Академия управления МВД России, 2000. С. 114.

12. Профилактическая деятельность государства, как одно из основных средств сдерживания преступности в Российской Федерации: материалы международной научно-практической конференции (14—16 дек. 2005 г.) / ВНИИ МВД России. М.: ВНИИ МВД России, 2007. С. 30.

References

1. The Constitution of the Russian Federation: official. text with historical and legal commentary: in comp. on 5 Feb. 2014 (No. 2-FKZ) / comp. B.A. Strashun. 4-e Izd., changed. M.: Norma: INFRA-M, 2014. 158 p.

2. About approval of the temporary instruction on service of staff of internal Affairs bodies (amended on February 8, 2011): the order of the Ministry of interior of Russia dated 12 February 1997, No. 86.

3. *Avanesov G.A.* Criminological forecasting and planning against crime: textbook / G.A. Avanesov. M.: Higher school of MIA of the USSR, 1972. P. 12.

4. *Zhalinsky A.E.* The effectiveness of crime and criminological information / A.E. Galinski, M.V. Kostecki; scientific editor V.T. Nors. Lvov: Publishing house «high school», 1980. P. 145.

5. Information and analytical support of operational activities of internal Affairs bodies: a course of lectures / under the editorship of A. Kononov, R.A. Sofina. M.: DGSC the Ministry of internal Affairs of Russia, 2011. P. 23.

6. Criminology: textbook for students of higher educational institutions on a speciality «Jurisprudence» / [G.A. Avanesov et al.]; edited by G.A. Avanesov. 5-e Izd., revised and enlarged extra M.: UNITY-DANA, 2010. P. 36.

7. Criminology: textbook / edited by Professor Malkova V.D. M.: ZAO Justicing, 2004. P. 11—12.

8. *Ozhegov S.I.* Dictionary of Russian language: 57000 approx. words / ed. by Il.-interviewer ACADEMY OF SCIENCES OF THE USSR N.Yu. Shvedova. 20-e Izd., erased. M.: Rus. lang., 1988. P. 282.

9. The guarantee of rights and freedoms in the activities of internal Affairs bodies. Materials of scientific-practical seminar. Ryazan, 2013.

10. Public opinion about the level of security of the person and the activities of internal Affairs bodies of the Russian Federation in 2012: report on scientific research work. M.: VNII MVD of Russia, 2012. URL: <http://www.vnii-mvd.ru/node/1860> (accessed 21.02.2014).

11. The organization of activity of bodies of internal Affairs for crime prevention: a textbook for the students of the Academy of management of MVD of Russia / under the editorship of V.D. Malkova, A.F. Tokarev). M.: Academy of management of MVD of Russia, 2000. P. 114.

12. Preventive activities of the state as a means of deterring crime in the Russian Federation: materials of the international scientifically-practical conference (14—16 Dec. 2005) / Institute of MIA Russia. M.: VNII MVD of Russia, 2007. P. 30.



Юридическая психология. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Шевченко В.М. Изд-во ЮНИТИ, 2015.

Пособие разработано в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования, с учетом типовых профессиональных образовательных программ и квалификационных требований.

Излагаются теоретические понятия и положения по дисциплине «Юридическая психология», рассматриваются практические задания и ролевые игры, направленные на использование психологических знаний в практической деятельности юриста.

Для студентов и преподавателей юридических факультетов.



УДК 343.9.02

ББК 67.518.4

ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

*СЕРГЕЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ ИВАНЦОВ,**доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры криминологии**Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право**E-mail: isv1970@mail.ru**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассматриваются вопросы, связанные с организацией планирования деятельности органов внутренних дел, их служб и подразделений. Раскрывается и обосновывается системная деятельность по разработке последовательности планирования мер, направленных на предупреждение преступлений и иных правонарушений. Особое внимание уделяется методике планирования предупреждения преступлений.

Ключевые слова: планирование, предупреждение преступности, эффективность правоохранительной деятельности, социально-правовой контроль, система правового регулирования.

Annotation. This paper discusses issues related to the organization of the planning activities of the internal affairs of their services and departments. Disclosed and justified system development activities sequence planning of measures aimed at preventing crimes and other offenses. Particular attention is paid to methods of crime prevention planning.

Keywords: planning, crime prevention, the effectiveness of law enforcement, social and legal control, the system of legal regulation.

Изменения, происходящие в российском обществе в последние годы, существенным образом повлияли на условия деятельности органов внутренних дел, поставили перед ними ряд новых и достаточно сложных проблем, необходимость решения которых обусловила проведение дальнейшего реформирования органов внутренних дел, направленного на реализацию потребности российского общества в повышении доверия к ним и качественном улучшении их деятельности. В Министерстве внутренних дел произошли серьезные перемены, однако трудно рассчитывать на мгновенные кардинальные изменения в такой сложной и многофункциональной системе. Между тем, государство и общество ждут позитивных перемен с более высокой динамикой, качественных результатов, ощутимых для страны и для граждан¹. Так, серьезной корректировки требует предупреждение

противоправной, прежде всего преступной, деятельности. Очевидно, что ее правовое и научно-методическое обеспечение должны в полной мере отвечать современным требованиям. В этой связи вполне уместно говорить о системности правового регулирования как о насущной необходимости для органов внутренних дел. Это объясняется необходимостью формирования особого системного подхода к обеспечению правового контроля над преступностью и ее различными формами. В деятельности правоохранительных органов такая системность должна обеспечить разработку и реализацию комплексных мер эффективного предупреждения преступности, обеспечиваемых системной научно обоснованной информацией о ее состоянии и правоохранительных приоритетах, реализация которых способна нейтрализовать внешние и внутренние факторы эскалации это-



го явления, минимизировать его криминальные последствия².

При этом особо следует учитывать роль ведомственных актов МВД России в формировании громадного массива локальных актов и иных юридических документов, значимость которых в настоящее время признается не только в теории права, но и в практической деятельности. Их функционально-правовая связь позволяет обеспечить прохождение правового волеизъявления правотворческого органа от уровня федерального закона до уровня подразделений горрайорганов внутренних дел. Это означает, что каждый нормативный акт должен занимать определенное место в системе правового регулирования в соответствии со своей юридической силой и предметом правового регулирования³.

Особое место в этом процессе отводится планированию как системному процессу, т.е. деятельности какого-либо субъекта ОВД в сфере предупреждения преступности. Основным средством планирования в деятельности служб и подразделений органов внутренних дел, а также всех его структурных подразделений является план (особый вид управленческого решения). Системный характер планирования установлен нормативными актами МВД России, а правовую основу планирования в ОВД составляет Приказ МВД РФ от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел РФ». В плане отражаются цели и задачи на предстоящий период, конкретные мероприятия, подлежащие выполнению, последовательность их исполнения, сроки и исполнители, а также способы контроля за выполнением.

Значение планирования заключается не только в том, что оно придает повседневной работе системы целенаправленный характер и позволяет решить наиболее актуальные проблемы предупредительной деятельности, но и позволяет создать соответствующую рабочую атмосферу для решения сотрудниками стоящих перед ними задач. Таким образом, грамотное планирование способствует эффективной организации профилактической, оперативно-разыскной, следственной и иной деятельности. При этом в планировании учитывается необходимость постоянного совершенствования условий труда в службах и под-

разделениях, а также на отдельных рабочих местах, что, в конечном итоге, облегчает изучение и внедрение положительного опыта работы органов внутренних дел.

Планирование предупреждения преступности — деятельность по разработке последовательности осуществления системы мер, направленных на предупреждение преступлений и иных правонарушений. При планировании такой системы мер необходимо придерживаться ключевых принципов, на которых должна основываться предупредительная деятельность полиции. Это соблюдение (уважение) прав и свобод человека и гражданина (полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина); законность (полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом); беспристрастность (полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства и т.д.); открытость и публичность (если это не противоречит требованиям законодательства РФ и не нарушает прав граждан); общественное доверие и поддержка граждан (полиция стремится обеспечить доверие к себе и поддержку граждан, а также привлечь граждан и общественные объединения к реализации уголовно-правовой государственной политики); взаимодействие (осуществление деятельности в тесной координации с другими правоохранительными и государственными органами, общественными объединениями и гражданами); эффективность предупредительных мероприятий (проведение таких мероприятий, которые имеют низкую затратную стоимость, обеспечивают простоту реализации и приносят значимый результат; постоянный контроль и регулярный мониторинг (регулярное осуществление мониторинга эффективности проводимых мероприятий, а также контроля над их исполнением).

Организация планирования в ОВД заключается в выборе наиболее актуальных целей и задач, оптимальных методов и форм их решения. Порядок определения таких целей и задач, сама процедура планирования и его суть должны соответствовать Приказу МВД РФ от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об



организации планирования в органах внутренних дел РФ» (с Инструкцией по организации планирования в ОВД РФ).

Сама процедура планирования включает в себя последовательные этапы по осуществлению аналитических и прогностических действий, что предопределяет системную разработку основных мероприятий плана. Очевидно, что предупреждение преступности, как и многие другие направления государственной деятельности, организуется в плановом порядке. Все планы предупредительных мероприятий должны составляться с учетом криминологических прогнозов, формируемых исходя из анализа криминологической обстановки. Методика планирования предупреждения преступлений отражает основные этапы такого планирования.

Между тем, в территориальных подразделениях органов внутренних дел изучение криминологической обстановки зачастую ограничивается лишь статистическим анализом основных показателей преступности. Данный анализ в итоге будет поверхностным и не позволит создать в план профилактических мероприятий, адекватно отвечающий сложившейся криминогенной ситуации. Для избегания таких ошибок должна проводиться более глубокая аналитическая работа, учитывающая всю совокупность криминологически значимой информации на определенной территории. Это информация, полученная в связи с деятельностью самих органов внутренних дел — сведения справочных картотек дежурных частей, зональных информационных центров; журналы учета происшествий, задержанных и доставленных в дежурную часть; материалы об отказе в возбуждении уголовных дел: прекращении по нереабилитирующим основаниям, дела об административных правонарушениях и т.п. Это материалы других правоохранительных органов, общественных формирований и комиссий, ведущих профилактическую работу; сообщения, письма, заявления граждан и должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций; сообщения медицинских учреждений о лицах, поступивших с травмами криминального характера; справочные картотеки психоневрологических, кожно-венерических и наркологических диспансеров и т.п. Выявленные

при анализе вышеуказанных материалов и проведении всех необходимых мероприятий закономерности и будут лежать в основе прогнозирования преступности.

Следует отметить, что криминологическое прогнозирование является процессом познания будущего состояния преступности и факторов, влияющих на ее изменения. Основная цель прогнозирования состоит не в предсказании развития преступности, а в значительном повышении научного уровня планирования предупредительной деятельности. Криминологическая наука выделяет три метода прогнозирования: экстраполяция, моделирование и экспертиза. Сущность метода экстраполяции состоит в условном продолжении в будущее выявленных закономерностей прошлого и настоящего. Данный метод дает удовлетворительные результаты только лишь относительно ближайшего будущего, а по мере увеличения прогнозируемого временного интервала быстро прогрессируют ошибки в оценках, вследствие чего прогноз теряет свое значение. Стоит также отметить, что использование данного метода дает возможность правильно оценивать динамику определенных показателей преступности на перспективу лишь при условии стабильности действия криминогенных и антикриминогенных факторов. Суть моделирования состоит в том, что для исследования какого-либо явления на основе ранее установленных характеристик, связей и закономерностей создается модель соответствующего объекта. При этом для прогностического моделирования преступности большое значение имеет математическая модель множественной корреляции, т.е. статистической вероятностной связи между множеством социальных факторов и преступностью. В прогнозировании преступности определенную пользу приносят экспертные методы. Они являются наиболее подходящими для решения прогностических задач, когда исходная информация либо недостаточна, либо отсутствует, либо не поддается формализации, а также когда есть основания предполагать скачкообразные изменения или разрывы в развитии. Для успеха использования данного метода необходимо, чтобы в качестве экспертов привлекались наиболее квалифицированные специалисты, хорошо знающие объект экспертизы, а также важно, чтобы количе-



ство экспертов было достаточным для последующей статистической обработки их мнений с целью выявления ведущего мнения (в пределах 20—50 человек)⁴.

Не стоит забывать, что прогнозы преступности по своей природе имеют вероятностный характер. На их основе можно лишь предполагать (с большей или меньшей вероятностью), что в будущем преступность претерпит те или иные изменения, но не утверждать это в качестве абсолютно бесспорного факта. Однако, данный вероятностный характер не стоит рассматривать как недостаток, поскольку в планировании мероприятий по предупреждению преступлений и административных правонарушений априори закладывается цель недопущения негативных выводов прогноза.

Аналитический и прогностический этапы планирования являются основой для этапа непосредственной разработки системы взаимосвязанных мероприятий по предупреждению преступлений и профилактике правонарушений. В планах с учетом криминологических прогнозов дается оценка оперативной обстановки и определяются мероприятия по наиболее оптимальной расстановке сил и средств, по подготовке и проведению различного рода мероприятий, их организационно-техническому и иному обеспечению. Составной частью таких планов являются меры по внедрению в практику достижений науки и техники, обобщению и распространению передового опыта борьбы с преступностью. Важно отметить, что при использовании в планировании мер борьбы с преступностью криминологических прогнозов соответствующие планы должны не только ориентироваться на наиболее неблагоприятный вариант прогноза, но и предусматривать определенные резервы на тот случай, если в действительности, вопреки прогнозу, возникнут непредвиденные обстоятельства. Другими словами, на этапе планирования целесообразней готовиться к худшему варианту будущего с тем, чтобы в действительности при всех условиях добиться лучшего конечного результата.

Следует подчеркнуть, что планирование делает деятельность органов внутренних дел по предупреждению преступности более рациональной, системной и эффективной. Оно позволяет заранее

предусмотреть определенные трудности и либо избежать их, либо подготовиться к ним. Само техническое оформление планов осуществляется, главным образом, в текстовом виде. По содержанию наполнению проекта плана могут поступать инициативные предложения со стороны различных служб и должностных лиц органов внутренних дел.

Предложения в проект плана формируются согласно структуре, определенной соответствующим нормативным правовым актом (иным актом управления). При необходимости, если действующими актами управления структура предложений в проект плана не установлена, она может быть разработана субъектом планирования. Предложения, требующие финансового и материально-технического обеспечения, подлежат согласованию с соответствующими финансовыми подразделениями и подразделениями тылового обеспечения. Предложения в проекты планов, предусматривающие разработку проектов нормативных правовых актов, подлежат обязательному согласованию с соответствующими правовыми подразделениями.

При составлении планов (программ) не рекомендуется указывать ожидаемые результаты изменения динамики преступности. Это обуславливается тем, что, имея такие ожидаемые результаты, руководители служб и подразделений будут требовать от своих подчиненных направленности на данный результат; другими словами будет производиться простая «подгонка» действительности под желаемый результат, что не позволит в конечном итоге реально оценить эффективность проводимых мероприятий и принять необходимые меры, направленные на их улучшение.

Помимо этого, не должно быть формального отношения к разработке системы мероприятий, направленных на предупреждение преступности. Все запланированные мероприятия должны быть конкретными и иметь строго определенные сроки для исполнения, а также не должно происходить дублирования по своему содержанию мероприятий, определенных к своему исполнению другими нормативно-правовыми актами и управленческими решениями, чтобы у исполнителя не возникало «формального отношения» к выполнению возложенных на него задач.



Таким образом, при составлении планов (программ) по предупреждению преступности с учетом их приоритетности, ожидаемого эффекта и ресурсного обеспечения реализации, органам внутренних дел на определенном территориальном уровне рекомендуется придерживаться определенной структуры. На вводном этапе дается общая оценка криминологической обстановки в стране, производится подробный анализ состояния законности и правопорядка, тенденций, отмечаемых в этих сферах, на обслуживаемой территории. На основании криминологического прогноза развития преступности на обслуживаемой территории, а также с учетом криминологической обстановки в целом по стране, должны быть сформулированы основные направления правоохранительной деятельности, определены общие сроки, круг исполнителей, ресурсы, требуемые для реализации намеченного, перечень необходимых нормативно-правовых актов, регламентирующих предупредительную деятельность.

На основном этапе должны быть перечислены основные мероприятия предупредительной деятельности, также, с учетом приоритетных направлений; должны быть также отражены дополнительные мероприятия предупредительного характера. Все указываемые в плане (программе) мероприятия должны быть конкретизированы, реальны для исполнения, должны иметь четко определенные сроки исполнения, а также в плане (программе) после каждого описанного мероприятия должны быть указаны службы, исполняющие данное конкретное мероприятие, и ответственное лицо из командного состава, отвечающее за надлежащее исполнение данного мероприятия.

На заключительном этапе должны указываться службы (организации, должностные лица и т.п.), которые должны осуществлять контроль над выполнением плана (программы). Общий контроль рекомендуется возложить на штабные подразделения МВД РФ. Должны быть указаны сроки предварительного подведения итогов выполнения плана (программы). Это позволит вносить коррективы в план (программу) по осуществлению дальнейших мероприятий. В заключении должны быть указаны сроки окончательного подведения итогов выполнения плана (программы).

В подводимых итогах должен быть произведен сравнительный анализ криминологической обстановки до и после проведения предупредительных мероприятий, должны быть отражены все успехи и неудачи в изменении динамики преступности. Должен быть произведен подробный анализ по выявлению причин, повлекших отсутствие положительного влияния на динамику преступности, должны быть отражены вопросы полноты и своевременности выполнения плановых мероприятий, в том числе выявленные недостатки и нарушения, предлагаемые меры по устранению причин и условий, им способствующих. Должны быть отмечены и поощрены службы и подразделения, проявившие себя с наилучшей стороны во время проведения плановых мероприятий, а также рассмотрены предложения о целесообразности привлечения к ответственности лиц, виновных в невыполнении плановых мероприятий, представлении недостоверной (неполной) информации, допустивших иные нарушения исполнительской дисциплины. По окончании рассмотрения всех позиций должен быть сделан вывод о признании плана в целом выполненным либо о невыполнении его мероприятий с предложениями о формах их дальнейшей реализации, если актуальность в них сохраняется⁵.

Кроме того, планируемые мероприятия по определенным приоритетным направлениям предупредительной деятельности не должны ограничиваться только лишь обеспечением полицейского контроля. В предупредительной работе должны быть задействованы все субъекты, тем или иным образом связанные с деятельностью, направленной на предупреждение преступлений, что позволит формировать соответствующее общественное мнение, способное укрепить степень социального спокойствия населения и авторитет обеспечивающих его органов внутренних дел.

Однако, как показывает анализ деятельности практических органов, планирование мер предупреждения преступлений и правонарушений органами внутренних дел в условиях современной криминологической ситуации и состояние контроля за выполнением намеченных мероприятий не отвечают требованиям обеспечения криминологической безопасности⁶. Во многих органах внутренних дел



отсутствует как таковая аналитическая работа, а сами планы не являются действенной программой, связанной с региональными особенностями в сфере защиты населения от противоправных посягательств. Нередко в них отсутствует необходимая конкретность, системность, комплексность и обоснованность планируемых мероприятий. Низкое качество планирования приводит к неэффективности выполнения управленческих решений, а «подгонка» действительности под желаемый результат не позволяет в конечном итоге эффективно осуществить комплекс запланированных мероприятий.

Между тем, в настоящее время перед органами внутренних дел стоит задача по разработке и реализации комплексных мер эффективного предупреждения преступности, что предполагает не только значимость, но и качество планирования, направленные на достижение соответствия планируемых мероприятий складывающейся оперативной обстановке. Планирование предупредительной практики в подразделениях органов внутренних дел должно учитывать прогноз развития криминальной ситуации региона. При этом цели и задачи, стоящие перед системой федеральных и региональных органов представительной и исполнительной власти (в том

числе органов МВД России), должны соотноситься в вопросах планируемых мероприятий с решением ключевых проблем и обеспечением реагирования на развитие негативных тенденций в криминальной обстановке как в стране, так и в отдельном регионе.

¹ Из выступления Президента России В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России (Москва, 21 марта 2014 г.) // Щит и меч. 2014. 27 марта. № 12.

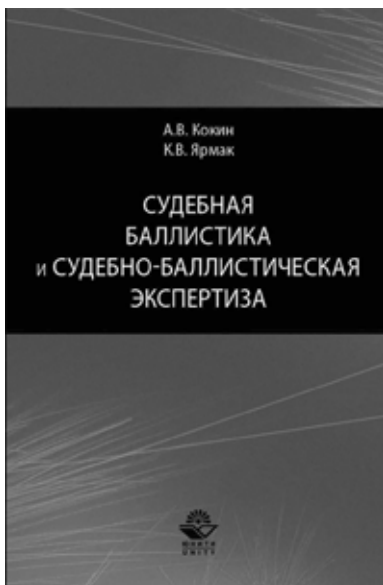
² См.: *Иванцов С.В.* Теоретические предпосылки развития системного подхода в криминологических исследованиях преступности // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 11.

³ См.: *Долгополов А.А.* О концептуальном подходе к правовому регулированию деятельности полиции в свете реализации «Дорожной карты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации» // Научный портал МВД России. 2013. № 2. С. 73—78.

⁴ См.: *Суслова Г.Н.* Региональные комплексные программы по усилению борьбы с преступностью: теоретические аспекты разработки и механизм реализации (по материалам Центрального федерального округа). Автореф. дис...канд. юрид. наук. М., 2004.

⁵ См.: Приложение к приказу МосУ МВД России от 31 марта 2014 г. № 303 «Положение об организации планирования в Московском университете МВД России».

⁶ См.: *Иванцов С.В.* Обеспечение органами внутренних дел системного подхода в изучении и предупреждении организованной преступности: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 264—278.



Судебная баллистика и судебно-баллистическая экспертиза: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Судебная экспертиза» / А.В. Кокин, К.В. Ярмак. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 350 с. .

Рассмотрены основы судебной баллистики и судебно-баллистической экспертизы. Особое внимание уделяется частным методикам экспертных исследований.

Для преподавателей и слушателей экспертно-криминалистических факультетов вузов МВД России. Может быть полезен для практических работников экспертных и следственных подразделений, а также интересующихся данной тематикой.



УДК 343.97

ББК Х628.322

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА ИВАСЮК,*кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры криминологии**Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Дается криминологическая характеристика современной семейно-бытовой преступности, раскрыты некоторые наиболее значимые качественные и количественные ее показатели.

Ключевые слова: насилие в семье, семейно-бытовая преступность, показатели преступности, высокая латентность, виктимогенные факторы.

Annotation. The article is devoted to the criminological characteristic of contemporary family and household crime, discloses some of the most important qualitative and quantitative performance.

Keywords: domestic violence, domestic crime, crime rates, high latency, victimologie factors.

В настоящее время «бытовизация» преступности в России стала одной из острейших проблем. Увеличивается количество преступлений, совершаемых в бытовой сфере, повышается уровень насилия, его проявления становятся все более агрессивными и зачастую необъяснимо жестокими. Криминальные деяния насильственной группы в структуре преступности составляют примерно 20% всех преступлений, тяжкие — около 5—7%.

В последние годы все большее внимание и беспокойство общественности и правоохранительных органов вызывает насилие в семье, ставшее наиболее распространенной формой агрессии в современной России. Жертвы семейно-бытовых конфликтов составляют наиболее многочисленную группу среди погибших и пострадавших от любых преступлений. Насилие в семье является распространенным явлением во всем мире, а на Четвертой всемирной конференции ООН по положению женщин (Пекин, 4—15 сентября 1995 г.) оно признано «эпидемией» в большинстве стран¹.

В последние несколько лет в условиях происходящих социальных, экономических и политических преобразований, в сфере бытовой преступности и преступности вообще, наблюдается целый ряд не-

гативных качественных и количественных изменений. В 2014 г. существенно замедлились темпы снижения преступности (всего — 1,8%, в 2013 г. было — 4,2%). Удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в числе всех зарегистрированных преступлений составляет 24,3%. Число зарегистрированных в отчетном периоде особо тяжких преступлений, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, увеличилось на 7,4%. Вместе с тем, в ряде регионов данный показатель значительно увеличился (от 86 до 33%). Раскрываемость же преступлений снизилась на 5%.

Почти половина (632 258) преступлений совершена лицами, ранее совершавшими преступления. Их удельный вес составляет 53,7%. На 9,7% увеличилось количество лиц, совершивших преступления при опасном или особо опасном рецидиве; 65,8% преступников не имели постоянного источника дохода. Каждое третье преступление (31,0%) совершено в состоянии алкогольного опьянения, на 16,5% возросло количество лиц, совершивших преступления в состоянии наркотического опьянения, каждое двадцатое (5%) преступление совершено несовершеннолетними или при их соучастии².



Установлено, что более 5,5% преступлений совершено по бытовым мотивам. Как выявил анализ статистических данных и материалов уголовных дел, 75—85% всех бытовых преступлений совершается непосредственно в семье. Так, в ряде регионов России на почве семейно-бытовых отношений на протяжении трех последних лет из числа раскрытых преступлений совершено 47,3% убийств (ст. 105 УК РФ); 63,9% убийств в состоянии аффекта (ст. 107 УК РФ); 47,6% убийств при превышении пределов необходимой обороны (ст. 108 УК РФ); 39,6% умышленных причинений тяжкого (ст. 111 УК РФ), 37,5% средней тяжести (ст. 112 УК РФ) и 58,7% легкого (ст. 115 УК РФ) вреда здоровью; 56,4% побоев (ст. 116 УК РФ); 64,9% истязаний (ст. 117 УК РФ) и 58,0% угроз убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 119 УК РФ)³. Всего в среднем ежегодно раскрывается около 50 тыс. преступлений в семейно-бытовой сфере, что составляет более 5% всех раскрытых преступлений.

В силу высокой степени латентности преступлений данного рода, реальность далека от статистики. Так, согласно проведенным нами опросам, 20,4% потерпевших от насилия в семье отметили, что насильственные действия совершались систематически (2—3 раза в неделю), 18,4% — регулярно (1—2 раза в неделю), 13,3% — 1—2 раза в месяц, а 1,0% — почти каждый день. Нельзя не учитывать и следующее обстоятельство. При анализе состояния и динамики преступности мы исходим из статистических данных о выявленных и зарегистрированных в органах внутренних дел преступлениях. За пределами исследования остается латентная часть преступлений, о которых в правоохранительные органы не заявлялось, или которые по тем или иным причинам не были зарегистрированы. Не являются исключением и бытовые преступления, которые в силу специфики отношений между преступником и потерпевшим отличаются высокой степенью латентности.

Снижение уровня регистрируемости умышленных причинений легкого вреда здоровью (ст. 115) и побоев (ст. 116) в определенной степени связано с тем, что уголовные дела по этим статьям возбуждаются «не иначе как по жалобе потерпевшего» и подлежат прекращению в случае примирения его

с обвиняемым (ст. 20, 24 УПК РФ). Количество зарегистрированных преступлений, таким образом, зависит не столько от деятельности сотрудников органов внутренних дел по их выявлению и раскрытию, а от желания потерпевших и их родственников подавать заявление в ОВД. Недоверие граждан к правоохранительным органам, имеющее зачастую объективные основания, в свою очередь, усиливает чувство незащищенности от преступных посягательств. В такой обстановке пострадавшие, опасаясь мести обидчика, не веря в объективность правосудия и эффективность работы сотрудников полиции, предпочитают не заявлять о фактах семейного насилия. Около 94,5% потерпевших от насилия в семье отметили, что преступлению предшествовали семейные конфликты, которые, по словам 35,5% потерпевших, длились несколько месяцев. Причем 89% опрошенных потерпевших заявили, что конфликты в их семьях сопровождались насильственными действиями, 76,7% опрошенных нами потерпевших указали, что о конфликтах, фактах насилия в их семье они никому не сообщали.

Среди наиболее распространенных причин этого можно выделить следующие: «все равно ничего бы не помогло» (30,9%); «не верили, что помогут» (23,6%); «не хотели выносить сор из избы» (23,6%); «надеялись самостоятельно разрешить конфликт» (23,6%); «из-за боязни мести со стороны виновника конфликта (насильника)» (21,8%); «из-за стыда» (12,7%); «из-за незначительности причиненного вреда» (10,7%); «виновник конфликта (насильник) самостоятельно изменит свое поведение, исправится, образумится» (10,7%); «не хотели лишиться жилья, некуда было уйти от насильника» (7,3%); «из-за нежелания разрушить семью» (7,3%); «из-за нежелания лишить детей отца (матери)» (5,5%); «окружающие все истолкуют не в их пользу» (5,5%); «боялись потерять детей, считали, что это навредит будущему детей, их благополучию» (3,6%); «хотели отомстить обидчику самостоятельно» (3,6%)⁴.

В настоящее время очень сложно, практически невозможно, привести данные, отражающие реальное состояние бытовой насильственной преступности и ее социальных последствий. В связи с этим основное внимание при анализе данного вида преступлений необходимо уделить не количественным, а качественным их характеристикам.



Прежде всего, следует отметить, что для семейно-бытовых насильственных преступлений не свойственен групповой характер, так как практически все они совершаются на почве личных неприязненных отношений и им, как правило, предшествует двусторонний конфликт между преступником и потерпевшим. Так, в 2014 г. на долю групповых преступлений среди всех раскрытых насильственных преступлений на бытовой почве приходится только 2,7%. Для сравнения, в том же году по России групповые преступления составили 13,8% всех раскрытых.

Изучение места и времени совершения преступлений в семейно-бытовой сфере позволяет установить некоторые закономерности, определить ситуации, провоцирующие конкретные виды преступлений, а значит, предоставляет возможности прогнозировать ситуацию и успешно планировать профилактические мероприятия.

Наибольшая часть криминогенных проявлений насилия в семье приходится на дневное (с 12.00 до 18.00) и вечернее (с 18.00 до 00.00) время. Что касается дней недели, то большинство преступлений рассматриваемой группы (около 55%) приходится на рабочие дни, треть — на выходные, а 15% — на праздники. По месту совершения семейно-бытовых преступлений можно определить, в основном, как «квартирные». По данным нашего исследования, 60,0% из них совершено в отдельной квартире, 27,1% — в индивидуальном доме, а 1,4% — в коммунальной квартире и только 5,7% — во дворе своего индивидуального дома или в своем гараже, столько же (5,7%) — на улице, в парке или сквере, а 1,4% — по месту работы потерпевшего.

Такие результаты вполне закономерны: подавляющее большинство (87,1%) преступлений данной группы совершено во время семейной ссоры, что предполагает нахождение по месту жительства.

В каждом третьем (35%) случае преступник применял предметы, используемые в качестве оружия (различные кухонные принадлежности, предметы домашней мебели, дубинку, металлическую трубу или арматуру и т.п.), в каждом четвертом (26%) — холодное оружие, в том числе кухонный нож, в 1,5% — огнестрельное оружие. Чаще всего при совершении семейного насилия указанные предметы и оружие используют женщины, а также мужчины

при совершении насильственных действий в отношении потерпевшего мужского пола. Как правило, в таких случаях оружие или предметы, его заменяющие, обеспечивают определенную гарантию безопасности.

Проявления насилия в семье нередко отличаются жестокостью, исключительной дерзостью и цинизмом, что свидетельствует о крайне негативном отношении друг к другу конфликтующих сторон, высочайшей степени «накала» семейного конфликта, а также о глубокой нравственной деградации, пренебрежительном отношении к элементарным требованиям морали. По данным изучения уголовных дел, более 14% насильственных преступлений в семье были совершены с особой жестокостью.

Рассматриваемые преступления преимущественно совершают лица зрелого возраста (26—50 лет), на долю которых в структуре семейно-бытовой насильственной преступности приходится 73,5%. По данным нашего исследования, самой криминогенной является возрастная группа 36—45 лет, которой совершено 2/5 (39,7%) указанных преступлений. За ней следуют возрастные группы 26—30 лет; 46—50 лет (по 13,2% преступлений). В каждом десятом случае семейного насилия (10,3%) преступнику 51—60 лет, а в 7,4% случаев — он еще старше.

Почти у половины (48,5%) виновников изученных преступлений была выявлена та или иная психическая аномалия. Так, 2,2% больны шизофренией, 0,7% — эпилепсией, 8,1% — психопатией, 0,7% — олигофренией, 34,6% — хроническим алкоголизмом, 3,7% — наркоманией. У 7,3% преступников выявлено органическое поражение головного мозга различного генезиса, у 4,4% — остаточные явления черепно-мозговых травм, у 4,4% — алкогольные психозы, а у 6,6% — иные психические аномалии.

Нередко у преступников одновременно выявлялось несколько видов психических заболеваний. Лица с расстройством психической деятельности представляют собой особый тип личности с характерным поведением и образом жизни. Под влиянием неблагоприятных условий воспитания и общения они быстрее криминализируются и труднее поддаются исправлению.

Известно, что употребление алкоголя отрицательно влияет на нервную систему человека, де-



организуя важнейшие психологические процессы возбуждения и торможения. Будучи в состоянии алкогольного опьянения, человек легко выходит из равновесия, становится развязанным, циничным, агрессивным и т.п. Такое состояние чаще всего и способствует совершению насильственных действий в семье. По нашим данным, три четверти (78,7%) насильственных преступлений в семье было совершено в состоянии алкогольного опьянения. Особого внимания заслуживает проблема потребления наркотиков. Каждое восьмое (12,7%) насильственное преступление в семье совершено в состоянии наркотического или токсического опьянения.

Не только криминогенное, но и виктимогенное влияние алкоголя представляется очевидным и обусловлено, прежде всего, прямым и довольно сильным его воздействием на психику, интеллект, эмоции, волю, мотивацию поведения людей. Пьяный теряет способность к адекватному восприятию внешней среды, людей, их поступков, утрачивает самоконтроль, становится несдержанным, грубым. В мотивации его поведения на первый план выходят эгоцентрические побуждения, низменные влечения и инстинкты, аморальные и антисоциальные наклонности, которые в трезвом виде подавляются, сдерживаются позитивными взглядами, отношениями и привычками.

Вместе с тем, большинство насильственных преступлений в семье связано не с единичным и случайным, а с систематическим и неумеренным употреблением потерпевшими алкоголя. Систематическое пьянство способствует неблагоприятному

нравственному формированию личности, существенно деформирует процесс ее социализации, ослабляет или подрывает социально полезные связи в различных типах микросреды, а также способствует созданию конкретных жизненных ситуаций криминогенного характера.

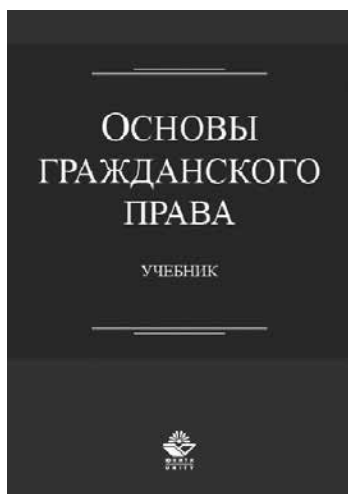
Следует признать, что в настоящее время уровень знаний о природе семейного насилия недостаточен, что обуславливает необходимость проведения развернутых комплексных (с применением системного подхода) социально-психологических, криминологических и медико-психиатрических исследований семейной сферы, посвященных как практическим, так и теоретическим вопросам. Теоретические изыскания должны быть направлены на системное изучение факторов, порождающих семейные конфликты и обуславливающих их перерастание в различные варианты преступного поведения. Прикладная сторона должна соответствовать разработке системы превентивных мер, призванных ликвидировать либо нейтрализовать действие криминогенных факторов, порождающих насилие в семье.

¹ *Ивасюк О.Н.* Семейное насилие в механизме детерминации преступного поведения несовершеннолетних. Российский криминологический взгляд. 2013. № 3(35).

² См.: Криминологическая характеристика и предупреждение организованной преступности с участием несовершеннолетних: учебно-методическое пособие / С.В. Иванцов, О.Н. Ивасюк, И.В. Калашников. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013.

³ Статистические данные МВД России, 2015.

⁴ *Ивасюк О.Н.* Преступность в сфере бытовых отношений: социальные последствия и их минимизация. Дис. ... канд. юрид. наук, М., 2007.



Основы гражданского права. Учебник. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Под ред. Н.Д. Эриашвили, Р.А. Курбанова. Изд-во ЮНИТИ, 2015.

В учебнике изложены основные положения гражданского права. Раскрыты источники, принципы и субъекты гражданского права. Определена система вещных прав. Рассмотрены общие положения об интеллектуальной собственности; об обязательственном праве, а также отдельные виды обязательств. Отдельный раздел посвящен общим положениям наследственного права.

Для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция».



УДК 34
ББК 67

К ВОПРОСУ О ДЕЙСТВИИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНА В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, ВИНОВНЫХ В СОВЕРШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

БОРИС НИКОЛАЕВИЧ КАДНИКОВ,

*кандидат юридических наук, доцент кафедры «Юриспруденция,
интеллектуальная собственность и судебная экспертиза» МГТУ им. Н.Э. Баумана*

E-mail: kadnikovbn@yandex.ru

БОРИС НИКОЛАЕВИЧ КОРОБЕЦ,

*кандидат юридических наук, заведующий кафедрой «Юриспруденция,
интеллектуальная собственность и судебная экспертиза» МГТУ им. Н.Э. Баумана*

Научная специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Рецензент: В.И. Динека, доктор юридических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы оценки незаконных действий в области предпринимательской деятельности с позиций уголовного закона. Исследуются правовые основания освобождения от уголовной ответственности и использования кратных штрафов в качестве наказания за преступления в сфере предпринимательства.

Ключевые слова: освобождение от уголовной ответственности, примирение с потерпевшим, наказание в виде кратных штрафов, потерпевший в сфере предпринимательской деятельности.

Annotation. Considered the problem of estimating illegal activities in the area of entrepreneurial activity from the standpoint of the criminal law. Studied legal grounds for excluding criminal responsibility and the use of multiple fines as punishment for crimes in the sphere of entrepreneurship.

Keywords: exemption from criminal liability, reconciliation with the victim, punishment in the form of multiple penalties, victim in the sphere of entrepreneurial activity.

Последнее время при расследовании уголовных дел возникают проблемы, связанные с оценкой незаконных действий в сфере экономической деятельности (чаще всего в сфере предпринимательства) и возможностью освобождения виновных от уголовной ответственности.

В частности, представляет интерес вопрос освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим (ст. 76 «Уголовного кодекса Российской Федерации» от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 23 января 2015 г.) (далее — УК РФ). Как следует из ч. 3 ст. 20 «Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 23 января 2015 г.) (далее —

УПК РФ), уголовные дела частного-публичного обвинения возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего или его законного представителя, но прекращению в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым не подлежат, за исключением случаев, предусмотренных ст. 25 УПК РФ, в которой указывается, что суд, а также следователь с согласия руководителя следственного органа или дознавателя с согласия прокурора вправе на основании заявления потерпевшего или его законного представителя прекратить уголовное дело в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, в случаях, предусмотренных ст. 76 УК РФ, если это лицо примирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред. Речь в данном случае идет



о лицах, впервые совершивших преступление небольшой или средней тяжести. Применительно к рассматриваемой сфере общественных отношений под словосочетанием «примирилось с потерпевшим и загладило причиненный ему вред», по мнению авторов, вполне логично понимать факт совершения (с учетом наличия предшествующего, соответствующим образом оформленного на это добровольного согласия (заявления) потерпевшего или его законного представителя и отсутствия возражений со стороны подозреваемого, обвиняемого) документально подтвержденных действий подозреваемого, обвиняемого, направленных на устранение негативных (вредных) последствий материального (имущественного) характера, которые наступили для потерпевшего в результате, например, неисполнения (ненадлежащего исполнения) договорных обязательств при осуществлении предпринимательской деятельности. Данный вопрос может возникать в процессе применения ст. 159.4, а также ст. 159.5 и 159.6 (кроме ч. 4 этих статей) УК РФ).

Вместе с тем, особое внимание следует также обратить на смысл и содержание ст. 76¹ УК РФ. Данная норма предусматривает основания для освобождения от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности. В соответствии с ч. 1 указанной статьи лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное ст. 198—199.1 УК РФ, освобождается от уголовной ответственности, если ущерб, причиненный бюджетной системе Российской Федерации в результате преступления, возмещен в полном объеме. Освобождение возможно и по ч. 2 ст. 76¹ УК. В этом случае лицо, впервые совершившее иные преступления в сфере экономической деятельности (их перечень указан в самой статье и является исчерпывающим), освобождается от уголовной ответственности, если возместило ущерб, причиненный гражданину, организации или государству в результате совершения преступления, и перечислило в федеральный бюджет денежное возмещение в размере пятикратной суммы причиненного ущерба, либо перечислило в федеральный бюджет доход, полученный в результате совершения преступления, и денежное возмещение в размере пятикратной суммы дохода, полученного в результате совершения преступления. Таким образом, прини-

мая во внимание определенную связь по смыслу и содержанию указанных статей УК РФ со статьями, устанавливающими уголовную ответственность за специальные виды мошенничества, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности (например, ст. 159.4—159.6 УК РФ), авторы считают целесообразным рассмотреть вопрос о возможности включения соответствующих статей в перечень, указанный в ч. 2 ст. 76¹ УК, либо норму о специальном виде мошенничества при осуществлении предпринимательской деятельности следует выделить в гл. 22 УК РФ. Такое предложение могло бы стать одним из вариантов выполнения указаний Конституционного Суда РФ по вопросу о приведении ст. 159.4 в соответствие с общей нормой об ответственности за мошенничество (ст. 159 УК РФ). Это могло бы дать возможность использовать указанный вид освобождения от уголовной ответственности для более широкого круга лиц, участвующих в осуществлении предпринимательской деятельности. В случае внесения таких поправок в УК РФ необходимо будет также внести соответствующие изменения в ст. 28¹ УПК РФ. Это могло бы положительно сказаться, в частности, на правоприменительной практике.

Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что, как следует из ч. 3 ст. 20 УПК РФ, к уголовным делам частного-публичного обвинения относятся уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ст. 159—159.6, 160, 165 УК РФ, если они совершены индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, либо если эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией либо в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности. По нашему мнению, в данном случае законодатель не совсем корректно указал совместно предпринимательскую и экономическую виды деятельности в данной норме. В большей степени это некорректно по отношению к ст. 159 и ст. 159.4 УК РФ. Фактически, в данном случае законодатель уравнивал общий состав мошенничества и так назы-



ваемый специальный состав. Возможно, это одна из причин неточной квалификации соответствующих деяний правоприменителем.

В этом контексте следует рассмотреть вопрос о действующей редакции ст. 159.4 УК РФ. Из содержания ее ч. 1 следует, что мошенничество должно быть сопряжено с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности. В этой связи считаем необходимым указать, что, во-первых, словосочетание «сфера предпринимательской деятельности» весьма трудно для восприятия в целом, а тем более для правоприменителя, перед которым встает вопрос о том, что является этим словосочетанием, а что выходит за его пределы. Неудивительно, что возникает так много разночтений в процессе правоприменения и квалификации деяний, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности с точки зрения уголовного закона и не только. В ст. 5 Гражданского кодекса Российской Федерации (по состоянию на 21 января 2015 г.) (далее — ГК РФ) фигурирует словосочетание «какой-либо области предпринимательской или иной деятельности». Таким образом, в случае сохранения, например, действующей редакции ст. 159.4 УК РФ, а тем более, внесения нового понятия «преступление в сфере предпринимательской деятельности», складывается ситуация, при которой у правоприменителя могут появиться дополнительные определенные сложности.

На наш взгляд, следует согласиться с позицией профессора Пикурова Н.И., который в комментарии к предложенным вариантам данных определений (понятий), указал на то, что сфера — очень широкое понятие, в связи с чем не следует употреблять это слово в данных определениях вообще, при этом стоит сконцентрироваться на формулировании понятия «предпринимательская деятельность».

Кроме того, весьма живо обсуждается идея о введении кратных штрафов за преступления, совершающиеся при осуществлении предпринимательской деятельности. Такие предложения, по мнению отдельных специалистов, должны касаться тяжких и особо тяжких преступлений в указанной области.

Авторы считают возможным поставить под сомнение возможную эффективность и оказание по-

ложительного влияния на правоприменительную практику в рассматриваемой области предложений в части необходимости внесения в УК РФ, УПК РФ, иные законодательные и нормативные правовые акты РФ изменений, предусматривающих введение кратных штрафов в качестве наказания за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (в частности, ст. 159.5, 159.6 УК РФ), по следующим основаниям.

Во-первых, в случае принятия соответствующих поправок в УК РФ, сложится ситуация, при которой, например, по ч. 3 ст. 159.5 (данное преступлением является преступлением средней тяжести) может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет, а уже по ч. 4 данной статьи осужденное лицо сможет (разумеется, при наличии необходимых для этого условий) избежать наказания в виде лишения свободы путем уплаты соответствующего установленного штрафа.

Во-вторых, действующее уголовное и уголовно-исполнительное законодательство предусматривает случаи, при которых в определенных ситуациях возможно назначение штрафа с рассрочкой выплаты определенными частями вплоть до пяти лет. При этом при отсутствии у осужденного возможности одновременно уплатить штраф (т.е. штраф, не содержащий условия о рассрочке выплаты), суд по его ходатайству может рассрочить уплату штрафа на срок до трех лет. Авторы полагают, что в подобных случаях применительно к рассматриваемой области, станет возможной весьма широкая трактовка соответствующих оснований, позволяющих применять данные нормы.

В-третьих, с учетом того, что в ряде норм указываются ситуации, при которых уплаты штрафа вообще может не быть, а осужденное лицо, совершившее, исходя из норм действующего законодательства, тяжкое преступление (например, ч. 3 ст. 158 или ч. 3 ст. 159 УК РФ), может фактически скрыться, авторы полагают, что указанные предложения о введении кратных штрафов не окажут в полной мере должного и ожидаемого эффекта.

Кроме того, следует отметить, что в самих предложениях о кратных штрафах не совсем корректно указаны статьи, в которые предлагается вносить



соответствующие изменения. Например, ст. 159.4 УК РФ в действующей редакции ни по одной из частей не является преступлением тяжким или особо тяжким, но предложения касаются и этой статьи.

Вместе с тем, необходимо уточнить, что в целом штраф как вид наказания, безусловно, является необходимым и достаточно мощным инструментом с точки зрения видов наказания, в том числе, уголовного. Об этом свидетельствует и опыт зарубежных стран в части применения и установления штрафа как вида наказания за различные виды преступлений. Штраф как вид наказания является показателем гуманизации законодательства, влияет, в частности, на уменьшение числа лиц, находящихся в местах лишения свободы, и соответственно, позволяет исключить в определенных случаях необходимость для лиц, осужденных, в частности, за преступления, совершенные впервые, отбывать наказание в виде лишения свободы с лицами, осужденными соответственно, за тяжкие и особо тяжкие преступления. Кроме того, за счет штрафов определенным образом происходит пополнение бюджета, средства из которого могут быть направлены на различные нужды (например, социальные). Очень большое значение штраф в качестве вида наказания имеет и с точки зрения погашения судимости. Так, в соответствии с п. «б» ч. 3 ст. 86 УК РФ с момента исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, начинается исчисляться срок для погашения судимости, который составляет один год. Разумеется, этот перечень не исчерпывающий. Таким образом, штраф как вид наказания, при продуманном подходе для возможности и целесообразности его применения, является вполне эффективным инструментом, положительно влияющим на самые разные сферы жизни общества и государства.

Освобождение от уголовной ответственности по преступлениям, связанным с предпринимательской деятельностью, в большей части зависит от позиций потерпевшего. Из ч. 1 ст. 42 УПК РФ следует, что потерпевшим является физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации. Решение о признании потерпевшим принимается незамедли-

тельно с момента возбуждения уголовного дела и оформляется постановлением дознавателя, следователя, судьи или определением суда. Если на момент возбуждения уголовного дела отсутствуют сведения о лице, которому преступлением причинен вред, решение о признании потерпевшим принимается незамедлительно после получения данных об этом лице. Применительно к рассматриваемым в настоящем сообщении вопросам, речь в данном случае идет о причинении имущественного вреда физическому или юридическому лицу путем совершения преступления в связи с осуществлением предпринимательской деятельности (например, ст. 159.4 УК РФ). Соответственно, основной причиной (целью) обращения потерпевшего в правоохранительные органы в данном случае является причинение ему в результате совершения преступления имущественного вреда. При этом в соответствии с ч. 2 ст. 43 УК РФ наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений. Однако, в случае если осужденный был приговорен к наказанию в виде штрафа (ст. 46 УК РФ), то, как указывалось выше, соответствующая денежная сумма подлежит зачислению в бюджет РФ в полном объеме (нередки случаи, когда штраф может быть не уплачен вообще). Таким образом, возникает вполне резонный вопрос: восстановлена ли в полной мере социальная справедливость, удовлетворен ли потерпевший принятым решением суда. Авторы полагают, что положительный ответ здесь можно дать далеко не всегда. Разумеется, потерпевший может в установленных действующим законодательством случаях осуществить действия, направленные на удовлетворение гражданского иска в рамках производства по уголовному делу. Однако, принимая во внимание количество и содержание норм УПК РФ, касающихся осуществления этого права и удовлетворения соответствующих требований, возникает ощущение о некоторых возможных затруднениях у потерпевшего в решении этой задачи. В этой связи авторы считают вполне обоснованными и целесообразными предложения отдельных специалистов о внесении поправок в действующее законодательство о том, что по преступлениям, совершенным в связи с осуществлением предпринимательской деятельно-



сти, уголовное дело должно возбуждаться лишь при наличии решения по гражданскому делу, в котором будет отражена информация о злостном уклонении, злостном неисполнении (ненадлежащем исполнении) лицом условий договора, а также досудебного порядка урегулирования возникающих вопросов и разногласий между сторонами соответствующих договорных отношений.

Таким образом, как представляется авторам, в процессе производства по уголовному делу необходимо принимать во внимание, учитывать те обстоятельства, которые были установлены вступившим в законную силу решением суда по гражданскому делу, иначе может сложиться ситуация, при которой будут приняты два судебных решения, противоречащих друг другу. В заключение этой темы остается добавить, что в любом случае принятие взвешенного, справедливого судебного решения будет возможно только при соблюдении в максимально полном объеме правовых норм (в данном случае, это например, ст. 17 и ст. 87 УПК РФ).

В данной статье невозможно отразить все имеющиеся проблемы, но в заключение проведенного анализа, принимая во внимание все вышеизложенное, предлагаются следующие изменения в УК и УПК РФ.

Название ст. 76¹ УК РФ следует изложить в следующей редакции: «Статья 76¹. Освобождение от уголовной ответственности по делам о преступлениях, совершенных при осуществлении предпринимательской деятельности и в сфере экономической деятельности».

Ч. 2 ст. 76¹ УК РФ следует изложить в следующей редакции:

«2. Лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное статьей 159.4, частями первой, второй и третьей статьи 159.5, частями первой, второй и третьей ст. 159.6, статьей 160, статьей 165, частью первой статьи 171, частью первой статьи 171.1, частью первой статьи 172, частью второй статьи 176, статьей 177, частями первой и второй статьи 180, частями третьей и четвертой и статьи 184, частью первой статьи 185, статьей 185.1, частью первой статьи 185.2, статьей 185.3, частью первой статьи 185.4, статьей 193, частью первой статьи 194, статьями 195—197 и 199.2 настоящего Кодекса, освобождается от уголовной ответствен-

ности, если возместило ущерб, причиненный гражданину, организации или государству в результате совершения преступления, и перечислило в федеральный бюджет денежное возмещение в размере пятикратной суммы причиненного ущерба либо перечислило в федеральный бюджет доход, полученный в результате совершения преступления, и денежное возмещение в размере пятикратной суммы дохода, полученного в результате совершения преступления».

Ч. 3 ст. 147 УПК РФ («Возбуждение уголовного дела частного и частно-публичного обвинения») следует изложить в следующей редакции:

«3. Уголовные дела о преступлениях, указанных в части третьей статьи 20 настоящего Кодекса, за исключением преступлений, совершенных в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего или его законного представителя. Уголовные дела о преступлениях, совершенных в связи с осуществлением предпринимательской деятельности возбуждаются по заявлению потерпевшего или его законного представителя исключительно в случае злостного неисполнения (ненадлежащего исполнения) предпринимателем договорных обязательств, в том числе в части, касающейся злостного уклонения от разрешения договорных споров (разногласий) во внесудебном порядке. Злостность уклонения, неисполнения (ненадлежащего исполнения) должна быть подтверждена документально при подаче заявления потерпевшим или его законным представителем путем предоставления соответствующего решения гражданского или арбитражного суда. Производство по указанным в настоящей статье уголовным делам ведется в общем порядке».

Ч. 3 ст. 20 УПК РФ («Виды уголовного преследования») следует изложить в следующей редакции:

«3. Уголовные дела частного-публичного обвинения возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего или его законного представителя, но прекращению в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым не подлежат, за исключением случаев, предусмотренных статьей 25 настоящего Кодекса. К уголовным делам частного-публичного обвинения относятся уголовные дела о преступлениях, предусмотренных статьями 131 частью первой, 132 частью



первой, 137 частью первой, 138 частью первой, 139 частью первой, 145, 146 частью первой, 147 частью первой, 159.1-159.3 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также уголовные дела, которые возбуждаются в соответствии с ч. 3 ст. 147 УПК РФ, а именно, уголовные дела о преступлениях, предусмотренных статьями 159.4, 159.5 частями первой, второй и третьей, 159.6 частями первой, второй и третьей, 160, 165 Уголовного кодекса Российской Федерации, если они совершены предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, за исключением случаев, если преступлением причинен вред интересам государственного или муниципального унитарного предприятия, государственной корпорации, государственной компании, коммерческой организации с участием в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) государства или муниципального образования либо если предметом преступления явилось государственное или муниципальное имущество».

Название ст. 28¹. УПК РФ следует изложить в следующей редакции:

«Статья 28¹. Прекращение уголовного преследования по делам о преступлениях, совершенных при осуществлении предпринимательской деятельности и в сфере экономической деятельности»).

Ч. 3 ст. 28¹. УПК РФ изложить в следующей редакции:

«3. Суд, а также следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора прекращает уголовное преследование в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного статьями 159.4, 159.5 частями первой, второй и третьей, ст. 159.6 частями первой, второй и третьей, 160, 165, 171 частью первой, 171.1 частью первой, 172 частью первой, 176 частью второй, 177, 180 частями первой и второй, 184 частями третьей и четвертой, 185 частью первой, 185.1, 185.2 частью первой, 185.3, 185.4 частью первой, 193, 194 частью первой, 195—197 и 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, при наличии оснований, предусмотренных статьями 24 и 27 настоящего Кодекса, и (или) в случаях, предусмотренных частью второй статьи 76¹ Уголовного кодекса Российской Федерации».



Конституционное право зарубежных государств. Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.И. Червонюк, К.К. Гасанов, Е.Н. Хазов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 463 с.

Рассмотрены проблемы конституционного права зарубежных государств, анализ которых в учебной литературе представлен самым общим образом. Выбор группы стран Европы, Средней Азии, Юго-Восточной и Центральной Азии, Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна продиктован прежде всего потребностями учебного процесса: анализ основ конституционного права рассматриваемых стран способствует развитию конституционной теории, позволяет на основе сравнительно-правового и страноведческого анализа раскрыть новые грани и аспекты развивающейся практики конституционализма в современном мире.

Для курсантов (студентов), адъюнктов (аспирантов) и преподавателей юридических вузов, а также для всех интересующихся проблемами конституционного развития.



УДК 34
ББК 67

К ВОПРОСУ О КВАЛИФИКАЦИИ ХИЩЕНИЙ ЧУЖОГО ИМУЩЕСТВА, СОВЕРШЕННЫХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ГИПНОЗА

ГАЛИНА ВАСИЛЬЕВНА ЖУРАВЛЕВА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

НАТАЛИЯ АНАТОЛЬЕВНА КАРПОВА,

кандидат юридических наук, доцент 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: isakovkos@yandex.ru

Рецензент: Е.А. Рудовер, кандидат юридических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются дискуссионные вопросы квалификации преступлений против собственности, совершенных с применением гипноза. Авторами сформулированы правила квалификации данных преступлений, а также даны практические рекомендации по совершенствованию действующего УК РФ.

Ключевые слова: преступления против собственности, уголовная ответственность за хищение, гипноз, психическое насилие, дискуссионные вопросы квалификации преступлений.

Annotation. Considered the controversial issues of qualification of crimes against property, committed with the use of hypnosis. The authors have formulated rules for the qualification of these crimes, as well as practical recommendations for improvement of the act-the future of the criminal code.

Keywords: crimes against property, criminal liability for embezzlement, hypnosis, mental violence, controversial issues of qualification of crimes.

Гипноз как мощное средство влияния на психику человека был известен еще в древние времена. Сущность его весьма загадочна и противоречива. С одной стороны, гипноз является психотерапевтическим средством, используемым для лечения определенных видов заболеваний, с другой — представляет собой средство, способствующее совершению преступлений. Гипноз может применяться для совершения многих преступлений, к числу которых могут быть отнесены: преступления против жизни и здоровья, половые преступления, экономические преступления, преступления террористической направленности. Тем не менее, следует отметить, что самыми распространенными преступлениями, совершаемыми с применением гипноза, являются преступления против собственности. Наиболее часто встречается так называемый цыганский гипноз, под влиянием которого жертва отдает преступнику

деньги, золотые украшения и т.п. Сотрудники правоприменительных органов возбуждают уголовные дела по ст. 159 УК РФ — мошенничество. Ученые-правоведы все больше задумываются о природе гипнозоздействия и необходимости его включения в УК РФ в качестве отягчающего уголовную ответственность обстоятельства.

В специальной литературе отмечается, что в настоящее время на территории России действуют более двухсот крупных центров и школ, специализирующихся на обучении гипнозу и, в частности, техникам нейролингвистического программирования. Их выпускниками могут стать все желающие [10, с. 2]. Общедоступность профессиональной литературы по гипнотерапии, а также существующие видео- и аудио-самоучители по технике гипноза позволили представителям криминального мира овладеть специальными познаниями и навыками,



используемыми для совершения различного рода преступлений.

Перечисленные выше обстоятельства позволяют утверждать о том, что количество преступлений, совершаемых с помощью гипноза и под воздействием гипноза, существенно возрастает. Об этом свидетельствуют и данные статистики. Так, Л.В. Седых в своей работе отмечает, что каждый двадцать пятый человек становился жертвой криминального гипноза [10, с. 3].

Вместе с тем, относительно понимания юридической сущности и значения гипноза в современной уголовно-правовой доктрине сложились весьма противоречивые мнения. В целях верного уяснения правовой природы гипноза, и последующей правильной квалификации преступлений, совершаемых с его применением, выделим основные его характеристики. Гипноз, будучи весьма сложной и дискуссионной категорией, следует рассматривать как:

- ❖ психофизическое состояние человека, одновременно сочетающее в себе признаки бодрствования, сна и сна со сновидениями;
- ❖ социально-медицинское понятие, представляющее собой комплекс методик целенаправленного словесно-звукового воздействия на психику человека через заторможенное определенным способом сознание, приводящее к бессознательному выполнению различных команд и реакций, находящегося при этом в искусственно-вызванном состоянии заторможенности организма — дремы или псевдосна [4];
- ❖ способ совершения преступления — целенаправленное противоправное информационное воздействие на сознание лица против либо помимо его воли, с целью приведения последнего в беспомощное состояние для совершения преступного деяния (действия или бездействия) над личностью загипнотизированного либо для внушения ему необходимости совершения того или иного преступления (серии преступлений) [9, с. 49—52];
- ❖ вид психического принуждения, который характеризуется полным подавлением у лица способности руководить своими действиями (бездействием), что исключает уголовную ответственность;
- ❖ особую разновидность психического насилия, способного полностью парализовать волю и

осуществляемого внеинформационным способом воздействия на психику человека, исключая какие-либо угрозы.

Следует отметить, что в российской уголовно-правовой доктрине большинство ученых относят гипноз к виду психического насилия. Так, интересной научной позиции придерживается Л.В. Сердюк, который такое насилие подразделяет на два вида в зависимости от характера последствий:

- 1) приведение потерпевшего в бессознательное состояние, при котором он совершенно не способен действовать;
- 2) приведение потерпевшего в такое состояние, при котором возникает возможность управлять его поведением извне, минуя сознание и волю (модификация поведения) [11, с. 11—12].

Противоположной, но справедливой, на наш взгляд, точки зрения придерживается А.Б. Кирюхин, который полагает, что гипноз следует рассматривать как разновидность физического насилия, если наступили опасные последствия для жизни или здоровья потерпевшего, связанные не с воздействием на его психику, а с потерей основных физических благ — жизни или здоровья [6, с. 97—98].

Также верно отмечает Е.Г. Веселов, что принципиальное отличие гипноза и ему подобных техник от обычных процессов убеждения и принуждения заключается во внешнем безоговорочном согласии лица с навязываемым суждением без предварительной критической его оценки и готовности гипнотизируемого действовать в соответствии с этим убеждением, несмотря на собственные интересы [2, с. 30].

Одним из дискуссионных в уголовном праве является вопрос, возникающий при квалификации преступлений против собственности, совершенных с применением гипноза.

Так, в советском уголовном праве существовала научная позиция профессора В.А. Владимирова, согласно которой хищение с помощью гипноза должно расцениваться как кража, а не как мошенничество, поскольку потерпевшие не способны к нормальному волеизъявлению и в их «согласии» на переход имущества или уступку имущественных прав отсутствует юридически значимая воля [3, с. 101]. Полагаем, что подобная квалификация преступления возможна только в том случае, если



в результате гипнозоздействия отсутствует вред для жизни и здоровья человека. При наличии такого вреда, содеянное нельзя квалифицировать как тайное хищение чужого имущества, поскольку гипноз в подобных случаях выступает разновидностью физического насилия. В связи с чем, данный способ посягательства совсем не присущ краже, которая является ненасильственной формой хищения чужого имущества.

Необходимо отметить, что в судебной практике устоялась довольно прочно позиция, согласно которой преступления против собственности, совершенные посредством гипноза, следует квалифицировать как мошенничество по ст. 159 УК РФ. Показательным в этом отношении является следующее уголовное дело. М. признана виновной в совершении мошенничества в особо крупном размере, предусмотренном ч. 4 ст. 159 УК РФ. *М., имея умысел на хищение чужого имущества путем обмана, вошла в доверие к потерпевшей, убедив, что на нее и на ее мать наложена порча, после чего, под вымышленным предлогом, а именно с целью снятия данной порчи, убедила потерпевшую взять из дома и передать ей все денежные средства и золотые украшения для проведения обряда с данными предметами. Потерпевшая плохо помнила происходящее ввиду нахождения в состоянии гипноза. Ей показалось, что М. сложила все деньги и ювелирные изделия в принесенную наволочку, сказав, что теперь все будет хорошо. М. сказала, что она может ехать домой, но развернуть сверток можно только дома. Приехав домой, потерпевшая развернула сверток и увидела в нем камни, а деньги и ювелирные изделия отсутствовали [8].*

Мы полагаем, что хищения посредством гипноза не являются мошенничеством. Обман в мошенничестве состоит во введении в заблуждение потерпевшего или поддержании уже имеющегося заблуждения путем сообщения ложных сведений, либо умолчания об истинных сведениях, которые лицо должно было сообщить с целью побуждения потерпевшего к соответствующему распоряжению имуществом. При передаче имущества виновному потерпевший, обладая юридически значимой волей, убежден в выгоде своего поступка, и действия мошенника считает правомерными, полагая, что последний действует в его интересах либо имеет

право на получение этого имущества. Однако, будучи введенным помимо своей воли в состояние гипнотического транса, потерпевший, теряя контроль над своими действиями, передает имущество преступнику, не осознавая и не помня происходящее, как будто находится в беспомощном состоянии. Подобного рода случаи нельзя квалифицировать как мошенничество, поскольку обман как способ совершения преступления здесь отсутствует.

В современной российской уголовно-правовой доктрине существует иной подход к оценке гипноза как способа совершения корыстных посягательств на собственность. Например, Ф.Б. Гребенкин, причисляя гипноз к одному из способов психического насилия, предлагает квалифицировать подобные деяния по ст. 159 УК РФ «Мошенничество», а также дополнить указанную норму особым пунктом: мошенничество с применением психического насилия [5, с. 20—28]. Мы не поддерживаем такой подход автора, поскольку считаем, что мошенничество традиционно является ненасильственной формой хищения чужого имущества. Гипноз в подобных случаях не представляет собой обман в мошенничестве, а выступает особым способом воздействия на психику человека, имеющим сходство с введением в организм потерпевшего против его воли сильнодействующего, ядовитого либо одурманивающего вещества. Это такие ситуации, когда потерпевшего приводят в беспомощное состояние с целью завладения его имуществом. Также полагаем, что при введении вышеупомянутого квалифицирующего признака в состав мошенничества у правоприменительных органов будут возникать определенные трудности при квалификации деяний и разграничении мошенничества, насильственного грабежа и разбоя.

Нам импонирует точка зрения Л.В. Седых, которая полагает, что хищение чужого имущества, совершенное с применением гипноза, в зависимости от последствий оказанного воздействия на здоровье потерпевшего, следует квалифицировать как грабеж или разбой. Однако, мы не совсем согласны с мнением данного автора, предлагающего внести в действующее уголовное законодательство изменения, сформулировав диспозицию п. «г» ч. 2 ст. 161 УК РФ следующим образом: «с применением гипноза или насилия, не опасного для жизни и здоро-



вья, либо с угрозой применения такого насилия». Аналогичное дополнение внести в ч. 1 ст. 162 УК РФ «Разбой, т.е. нападение в целях хищения чужого имущества, совершенное с применением гипноза или насилия опасного для жизни и здоровья, либо с угрозой применения такого насилия» [10, с. 9]. По нашему мнению, данное предложение недостаточно обоснованно и ничего не меняет. Полагаем, что детально конкретизировать в Уголовном кодексе РФ различные виды психического насилия не имеет правового смысла. К тому же такой подход, возможно, создаст только сложности на практике при квалификации насильственных форм хищения чужого имущества и отграничения их друг от друга.

По мнению Е.Н. Бархатовой, гипноз — это вполне объяснимый психофизиологический процесс погружения в состояние транса, обусловленный специфическими характеристиками человеческого сознания, являющийся таким же самостоятельным способом совершения преступных деяний, как, например, обман или применение насилия. Также автору представляется необходимым законодательно закрепить гипнотическое внушение как способ совершения преступлений [1, с. 3]. На наш взгляд, данные утверждения автора не бесспорны, поскольку гипноз не является самостоятельным способом совершения преступления, а выступает лишь разновидностью физического насилия. Закрепить данный способ на законодательном уровне в статьях Особенной части УК РФ нам не представляется верным и возможным, так как излишняя детализация уголовно-правовой нормы ведет к ошибкам при квалификации преступных деяний в судебно-следственной практике. Далее автор пишет: «Если речь идет о совершении преступлений против собственности посредством гипноза, например, на улице, где имеются свидетели, то его нужно квалифицировать по ст. 161 УК РФ. Проблема заключается лишь в доказательственной базе. Также не исключена и ответственность по ст. 165 УК РФ, где извлечение материальной выгоды вполне может быть достигнуто путем применения гипнотического внушения в отношении собственника» [1, с. 3]. Подобная квалификация содеянного по ст. 165 УК РФ, на наш взгляд, является не совсем безупречной.

Обобщив достаточно широкий объем научных точек зрения на проблему квалификации пре-

ступлений против собственности, совершенных с помощью гипноза, можно сделать определенные выводы. По нашему мнению, гипноз, являясь разновидностью физического насилия, предполагает умышленное неправомерное приведение человека в беспомощное состояние помимо его воли с элементами сильного психологического воздействия на его психику. Таким образом, лица, находящиеся под действием гипноза, не могут давать отчет своим действиям и оказывать сопротивление виновному, следовательно, находятся в беспомощном состоянии. Следует заметить, что действия виновного по приведению потерпевшего в подобное состояние не получили должной юридической оценки. Так, они не являются ни отягчающим обстоятельством, ни квалифицирующим признаком преступлений в действующем УК РФ. В связи с чем, предлагаем дополнить ст. 63 УК РФ новым отягчающим обстоятельством — совершение преступления с применением гипноза. Посягательства на собственность посредством гипноза следует квалифицировать альтернативно по п. «г» ч. 2 ст. 161 УК — насильственный грабеж либо по ст. 162 УК — разбой, если при этом будет доказано, что в результате гипнозовоздействия потерпевшему был причинен вред здоровью в виде различных расстройств психики. При отсутствии такого вреда содеянное можно рассматривать как тайное хищение чужого имущества и квалифицировать по ст. 158 УК РФ со ссылкой на ст. 63 УК РФ.

Об отрицательном влиянии гипноза на здоровье и психику человека свидетельствует следующее уголовное дело. Прокурор Еврейской автономной области в интересах неопределенного круга лиц обратил в суд с заявлением о запрете деятельности религиозной группы «Ковчег Спасения», осуществляющей медицинскую деятельность с применением процедуры «изгнание бесов», представляющей собой неквалифицированное вторжение в сферу сознания человека. Религиозная группа при этом использовала методики, посягающие на психическое и психологическое здоровье людей. Из заключения проведенной по делу судебной психолого-психиатрической экспертизы следует, что при проведении обрядов религиозной группой «Ковчег Спасения» имелись признаки психологического воздействия на членов группы, содержащие в себе элементы



самовнушения, внушения, нейролингвистического программирования, психологического манипулирования, осуществляемые на фоне измененных — трансовых, гипнотических состояний сознания. Допрошенная в ходе судебного заседания в качестве эксперта медицинский психолог в отношении выводов экспертизы, дополнительно пояснила, что трансовое состояние вредно для человека, поскольку могут обостряться или проявляться психические заболевания у человека. Данные методики могут применять только врачи при соответствующей подготовке [7].

Особо отметим, что при производстве расследования данной категории уголовных дел возникает необходимость проведения комплексной судебной психолого-психиатрической экспертизы, к компетенции которой следует отнести выяснение вопроса о наличии или отсутствии вреда, причиненного здоровью потерпевшего в силу оказанного гипнотического воздействия.

В заключение отметим, что проблемы квалификации преступлений против собственности посредством гипноза требуют своего дальнейшего юридического разрешения. Проанализировав существующие в науке уголовного права точки зрения, авторы пришли к выводу, что гипноз как способ совершения преступления относится к так называемому физическому насилию с элементами сильного психологического воздействия на психику. Поэтому квалификация посягательств на собственность с его применением возможна по статьям уголовного законодательства Российской Федерации, предусматривающим насильственные формы хищения, к которым относятся грабеж и разбой.

Литература

1. Бархатова Е.Н. Гипноз как способ совершения преступлений // Российский следователь. 2012. № 10.
2. Веселов Е.Г. Физическое и психическое принуждение // СПС КонсультантПлюс, 2008.
3. Владимиров В.А. Квалификация похищений личного имущества. М., 1974.
4. Гипноз // Электронная энциклопедия Википедия. URL: wikipedia.org (дата обращения: 16.02.2015).
5. Гребенкин Ф.Б. Гипноз как вид психического насилия в мошенничествах. Киров: Изд-во ВСЭИ, 2004. Вып. 3.

6. Кирюхин А.Б. Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 7. Определение Верховного Суда РФ от 22.03.2011 № 65-Г11-2 // СПС КонсультантПлюс.

8. Постановление Московского городского суда от 21.03.2014 № 4у/3-1183/14 // СПС КонсультантПлюс.

9. Седых Л.В. Преступления с применением гипноза // Законность. 2011. № 1.

10. Седых Л.В. Преступления, совершаемые с применением гипноза: особенности квалификации и предупреждения: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2012.

11. Сердюк Л.В. Психическое насилие как предмет уголовно-правовой оценки следователем. Волгоград, 1981.

References

1. Barkhatova E.N. Gipnoz kak sposob soversheniya prestuplenii // Rossiiskii sledovatel'. 2012. № 10.
2. Veselov E.G. Fizicheskoe i psikhicheskoe prinuzhdenie // SPS Konsul'tantPlyus, 2008.
3. Vladimirov V.A. Kvalifikatsiya pokhishchenii lichnogo imushchestva. M., 1974.
4. Gipnoz // Elektronnaya entsiklopediya Vikipediya. URL: wikipedia.org (data obrashcheniya: 16.02.2015).
5. Grebenkin F.B. Gipnoz kak vid psikhicheskogo nasiliya v moshen-nichestvakh. Kirov: Izd-vo VSEI, 2004. Vyp. 3.
6. Kiryukhin A.B. Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2009. № 1.
7. Opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 22.03.2011 № 65-G11-2 // SPS Konsul'tantPlyus.
8. Postanovlenie Moskovskogo gorodskogo suda ot 21.03.2014 № 4u/3-1183/14 // SPS Konsul'tantPlyus.
9. Sedykh L.V. Prestupleniya s primeneniem gipnoza // Zakonnost'. 2011. № 1.
10. Sedykh L.V. Prestupleniya, sovershaemye s primeneniem gipnoza: osobennosti kvalifikatsii i preduprezhdeniya: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Saratov, 2012.
11. Serdyuk L.V. Psikhicheskoe nasilie kak predmet ugolovno-pravovoi otsenki sledovatelem. Volgograd, 1981.



УДК 343.140.01

ББК 67

РОЛЬ НАЧАЛЬНИКА ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ДОЗНАНИЯ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

ПАВЕЛ ВИКТОРОВИЧ АКСЕНОВ,

адъюнкт кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс

E-mail: aksenov-pavel@mail.ru

Научный руководитель и рецензент: Ю.Н. Белозеров, профессор кафедры уголовного процесса

Московского университета МВД России, Заслуженный юрист РФ,

кандидат юридических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемные вопросы, связанные с определением роли начальника подразделения дознания в уголовном судопроизводстве.

Ключевые слова: уголовно-процессуальный кодекс, уголовный процесс, предварительное следствие, органы дознания, подразделение дознания, начальник подразделения дознания, дознаватель, прокурор, процессуальный статус, нормативно-правовой акт.

Annotation. In the article attention is paid to the problematic issues that arise in the course of proof in a criminal case under investigation in an abbreviated form of inquiry.

Keywords: criminal procedure code, the criminal process, the preliminary investigation, the bodies of inquiry, the unit of inquiry, the commanding officer of unit of inquiry, the investigator, the Prosecutor, procedural status, normative-legal act.

Вопрос о ролевой участии начальника подразделения дознания в уголовном судопроизводстве следует рассматривать, прежде всего, отталкиваясь от процессуально закрепленных за ним полномочий. Начальник подразделения дознания понятийно и законодательно был введен в круг участников уголовного судопроизводства Федеральным законом РФ от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

По сути, начальник подразделения дознания является относительно новым участником уголовного процесса, и как любой другой участник уголовного судопроизводства он обладает следующими признаками, получившими должную оценку в литературе¹. А именно процессуальным статусом, включающим в себя в общем виде права и обязанности; возможностью вступать в уголовно-процессуальные

отношения, в ходе которых указанные права и обязанности реализуются, а также возможностью участвовать в осуществлении уголовно-процессуальной деятельности.

В отношении каждого участника уголовного судопроизводства общие признаки, закрепленные за ними исходя из статуса законодательно, дополняются определенной спецификой на практике. Не является исключением и начальник подразделения дознания. Задачи, возложенные на него, раскрывают особенность сущностной характеристики данного должностного лица и реализуются в форме функций посредством предоставления начальнику подразделения дознания полномочий.

Таким образом, для четкого понимания роли, отведенной данному участнику уголовного судопроизводства, необходимо внести ясность в вопрос о направлениях его деятельности.



В первую очередь, следует обратить внимание при исследовании данного вопроса на то, что указанные направления имеют как процессуальный, так и непроцессуальный аспекты. Последний носит в большей степени организационно-распорядительный характер и типичен для всех лиц из числа руководителей процесса дознания. Ведь в соответствии с п. 17.1 УПК РФ начальник подразделения дознания — это должностное лицо органа дознания, возглавляющее соответствующее специализированное подразделение, а также его заместитель.

Осуществление организационно-распорядительных функций начальником подразделения дознания, равно как и любым другим должностным лицом из числа руководителей уголовного процесса, связано с руководством сотрудниками, находящимися непосредственно в его служебном подчинении.

Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» наделяет начальника подразделения дознания не только организационно-распорядительными функциями, но и предполагает его участие в формировании кадрового состава. В его непосредственной юрисдикции находятся определение трудовых функций работников, совокупно с организацией порядка прохождения ими службы, применение мер поощрения или награждения, а также наложения взысканий, связанных с дисциплинарными нарушениями. Согласно принятому постановлению решения, принимаемые начальниками подразделений дознания, имеют юридическое значение и влекут определенные юридические последствия (п. 4)².

Для того, что бы дать объективную оценку организационным полномочиям руководителя следственного органа, следует взять на вооружение подход, который использует в своих работах, посвященных процессуальным и организационным аспектам в отношении руководителей следственных органов Е.А. Новиков. Он справедливо и небезосновательно обращает внимание на то, что организационные полномочия осуществляются за рамками уголовного судопроизводства, вследствие чего недопустимо их смешивание с процессуальными³.

Специфические особенности непроцессуальных полномочий начальника подразделения дознания применительно к органам внутренних дел особенно хорошо прослеживаются в его возможностях. А именно: осуществление руководства деятельностью подразделения, сопровождающееся персональной ответственностью за надлежащее выполнение возложенных на него задач; организация в пределах компетенции взаимодействия со всеми подразделениями полиции, а также с органами следствия, органами, осуществляющими прокурорский надзор и судебный контроль по уголовным делам; определение должностных обязанностей своих заместителей и подчиненных сотрудников, планирование работы подразделения и контроль за выполнением плановых мероприятий; проведение оперативных совещаний, заслушивание докладов и отчетов подчиненных дознавателей о результатах работы; контроль дежурства дознавателей в следственно-оперативной группе; проведение работы по отбору и воспитанию кадров, организация обучения личного состава в системе боевой и служебной подготовки, сопровождающаяся персональной ответственностью за состояние дисциплины и законности в подразделении; внесение предложений о назначении на должность, перемещении, временном отстранении и увольнении сотрудников подразделения, о предоставлении отпусков сотрудникам подразделений, об обеспечении сотрудников подразделения средствами организационной, криминалистической и вычислительной техники, выделении служебных помещений, улучшении условий их труда и быта, социальной защищенности и личной безопасности, о применении к сотрудникам подразделения мер морального и материального стимулирования и др.⁴.

Помимо непроцессуальных (организационно-распорядительных) функций, на начальника подразделения дознания возлагаются и процессуальные, которые реализуются им посредством исполнения процессуальных полномочий, закрепленных в УПК РФ. Именно данный вид реализуемых функций и полномочий характеризует начальника подразделения дознания как участника уголовного судопроизводства.

Если говорить о процессуальных полномочиях начальника подразделения дознания, то они



включают в себя не только его права, но и обязанности, законодательно закрепленные в ст. 40.1 УПК РФ, а также в других процессуальных нормах. В этом случае целесообразно согласиться с замечанием А.В. Карцева о том, что уголовно-процессуальный статус определен законом, а уголовно-процессуальные функции вытекают из его анализа⁵.

Изучение процессуальных полномочий начальника подразделения дознания позволяет выделить пять основных направлений его деятельности.

Во-первых, начальник подразделения дознания занимается процессуальной организацией расследования преступления в форме дознания, выполняя такие полномочия, как поручение дознавателю проверки сообщения о преступлении, принятие по нему решения, выполнение неотложных следственных действий, производство дознания по уголовному делу (п. 1 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ); передача уголовного дела другому дознавателю (п. 2 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ) и др.

Во-вторых, начальник подразделения дознания руководит дознавателями и упорядочивает их деятельность. Об этом свидетельствует выполнение им полномочий по даче дознавателю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения (п. 2 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ).

В-третьих, начальник подразделения дознания осуществляет процессуальный контроль над деятельностью дознавателя посредством проверки материалов уголовного дела (п. 1 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ).

В-четвертых, начальник подразделения дознания устраняет процессуальные нарушения, допущенные дознавателем, что также входит в его компетенцию. Ведь именно он отменяет необоснованные постановления дознавателя о приостановлении производства дознания по уголовному делу (п. 3 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ), вносит прокурору ходатайство об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ).

В-пятых, начальник подразделения дознания осуществляет уголовное преследование, принимая

дело к личному производству и производя дознание в полном объеме (ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ). Он обладает при этом полномочиями дознавателя и выполняет действия в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Анализ обозначенных выше направлений деятельности начальника подразделения дознания позволяет разделить их на две большие группы, обусловленные обладанием им полномочиями дознавателя (ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ) и связанные с его процессуальным руководством дознавателем (ч. 1, ч. 3, ч. 4 ст. 40.1 УПК РФ).

Весомым дополнительным аргументом для применения данной классификации является и разная ориентированность существующих в юридической литературе предложений по совершенствованию полномочий начальника подразделения дознания в зависимости от того, осуществляет ли он процессуальное руководство дознавателем или же непосредственно сам проводит расследование по уголовному делу. Так, если в первом случае они связаны с совершенствованием процессуального статуса дознавателя, то во втором они касаются непосредственно самого начальника подразделения дознания. Последняя ситуация подчеркивает целесообразность предложения А.Г. Тетерюка о наделении начальника подразделения дознания полномочием принимать решение о создании группы дознавателей для производства дознания по уголовному делу⁶.

Следует отметить, что все указанные направления уголовно-процессуальной деятельности начальника подразделения дознания являются в той или иной степени проявлениями обвинительной тенденции его участия в уголовном судопроизводстве. Каждое из этих направлений способствует реализации уголовно-процессуальной функции обвинения, которая, наряду с защитой и разрешением уголовного дела, получила свое официальное закрепление в уголовно-процессуальных нормах (ч. 2 ст. 15 УПК РФ).

Определяя участников уголовного судопроизводства, выступающих на стороне обвинения, законодатель по какой-то причине не упоминает среди них начальника подразделения дознания.

На это обстоятельство уже неоднократно обращалось внимание в юридической литературе.



К примеру, О.А. Малышева отмечает, что отсутствие фигуры начальника подразделения дознания в п. 47 ст. 5 УПК РФ «следует рассматривать не как юридически значимый факт, а как пробел в законодательстве, требующий устранения. С этой целью п. 47 ст. 5 УПК РФ после слова «дознатель» необходимо дополнить словосочетанием «начальник подразделения дознания»⁷. Резонно предположить, что указанное предложение вполне уместно, тем более что в гл. 6 УПК РФ «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения» начальник подразделения дознания фигурирует.

Определение, данное начальнику подразделения дознания в законе (п. 17.1 ст. 5 УПК РФ), аккумулирует в себе ряд существенных признаков: во-первых, данный участник уголовного судопроизводства является должностным лицом органа дознания, и, во-вторых, он возглавляет соответствующее специализированное подразделение, осуществляющее предварительное расследование в форме дознания, или является заместителем. К таким подразделениям относится отдел (отделение, группа) дознания в качестве структурного подразделения соответствующего отдела (управления) внутренних дел по району (муниципальному району), городу (городскому округу) и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, линейного органа внутренних дел на транспорте, органа внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах⁸.

Любое понятие, принимаемое как определение, в том числе и «начальник подразделения дознания», есть логическая форма, отражающая целостное единство общих существенных признаков предмета.

Рассматриваемая нами нормативная дефиниция не вполне отвечает указанным требованиям, поскольку не полностью раскрывает сущность определяемого понятия «начальник подразделения дознания» и отличие его от других. Так, за ее пределами неоправданно остается процессуальная роль начальника подразделения дознания в расследовании по уголовному делу, являющаяся важной составляющей сущностного аспек-

та данного участника уголовного судопроизводства.

Следует обратить внимание на то, что законодатель, определяя некоторых других должностных лиц, выполняющих руководящие функции, все же обращает внимание на их процессуальное назначение, акцентируя его на наиболее общих признаках полномочий этих лиц в уголовном судопроизводстве. Это, к примеру, касается начальника органа дознания (п. 17 ст. 5 УПК РФ), а также председательствующего (п. 26 ст. 5 УПК РФ).

Если поставить в качестве цели выявление указанной особенности, то необходимо затронуть вопрос о полномочиях начальника подразделения дознания. В этом случае мы видим, что термины «полномочия», «уполномочен» используются законодателем, главным образом, применительно к участникам уголовного судопроизводства, обладающим властным ресурсом (прокурор, орган дознания, дознаватель, следователь, начальник подразделения дознания и др.). В уголовно-процессуальных нормах в редком случае говорится о полномочиях других лиц, не обладающих указанным признаком (например, о полномочиях защитника в соответствии со ст. 53 УПК РФ).

Ранее в юридической литературе уже предпринимались попытки дать единое определение полномочиям государственного органа или должностного лица, ведущего процесс. К примеру, Н.Ю. Дутов относит к ним средства реализации его процессуальных функций, а также неразрывное единство и совокупность его компетенции, прав и обязанностей⁹. При подобном подходе делается очевидным разграничение следующих понятий: «средство реализации процессуальных функций», «компетенция», «права» и «обязанности». Причем последние три понятия явно тяготеют друг к другу, образуя, по мнению автора, единство.

В данном конкретном случае мнение автора весьма спорно. Средства реализации процессуальных функций государственных органов или должностных лиц, ведущих процесс, — и есть их права и обязанности. Но этим указанные средства не исчерпываются. Полагаем, что к ним также относятся гарантии реализации этих прав и обязанностей, а также ответственность субъектов за надлежащее выполнение своих полномочий.



Теперь необходимо сопоставить понятия «полномочия» и «компетенция». Система полномочий любого субъекта из числа государственных органов и должностных лиц образует его компетенцию. В связи с этим нельзя не согласиться с выводами авторов о взаимосвязи понятий «компетенция» и «полномочия»¹⁰ и соотношении их как общего и единичного¹¹.

Осуществление участником уголовного судопроизводства в рамках предоставленной ему компетенции своих полномочий подчинено его назначению. Оно с наибольшей очевидностью прослеживается в его функции и остальных наиболее важных направлениях его деятельности.

В связи с этим предлагаем определять полномочия государственного органа или должностного лица, осуществляющего уголовное судопроизводство, следующим образом. Это обусловленная назначением государственного органа или должностного лица в уголовном судопроизводстве система его прав, обязанностей, реализуемых в рамках предоставленной ему компетенции, а также гарантии реализации указанных прав, обязанностей и ответственность за надлежащее их выполнение.

Учитывая обозначенные обстоятельства, а также исходя из специфики процессуальной роли начальника подразделения дознания, можно выделить следующие признаки его полномочий. Они состоят из прав и обязанностей начальника подразделения дознания, гарантий их реализации, ответственности за их надлежащее выполнение, образуя определенную систему; в своей совокупности образуют компетенцию начальника подразделения дознания; подробно регламентированы действующим законодательством; обусловлены назначением уголовного судопроизводства, а именно защитой прав и законных интересов личности; направлены на реализацию как организационно-управленческой, так и процессуальной деятельности начальника подразделения дознания; ориентированы на выполнение начальником подразделения дознания уголовно-процессуальной функции обвинения, а также на осуществление руководства работой дознавателя; организацию расследования преступления в форме дознания; процессуальный контроль над деятельностью дознавателя и устранение процессуальных

нарушений, допущенных дознавателем; на изблечение подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Законодатель стремится к детализации правового регулирования полномочий государственных органов и должностных лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, но, несмотря на это, он не всегда успешен в достижении указанной цели. В юридической литературе уже неоднократно обращалось внимание на эту проблему, впрочем, как и на различные пути ее решения (например, применение аналогии закона и права, совершенствование действующего законодательства, внося в него изменения, дополнения, и т.д.).

Так, согласно п. 1 ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ начальник подразделения дознания вправе проверять материалы уголовного дела. В то же время, УПК РФ прямо не предусмотрел право начальника подразделения дознания проверять материалы проверки сообщения о преступлении, осуществляемой подчиненным дознавателем. Рациональный выход из сложившейся ситуации предлагает В.В. Тихомирова. Она небезосновательно видит его в применении аналогии закона и права, поскольку «имеющий право на большее, имеет право и на меньшее»¹².

Исходя из изложенных ранее полномочий и функциональной деятельности начальника подразделения дознания можно прийти к выводу, что его ключевой ролью в процессе уголовного судопроизводства является руководство, контроль и самостоятельное устранение выявленных недостатков в работе подразделения дознания, а также посредническая деятельность между прокурором, дознавателями и лицом (группой лиц) в отношении которого ведется предварительное расследование.

Таким образом, исходя из специфики функции, выполняемой начальником подразделения дознания, а также, а также процессуальных полномочий, позволяющие ее реализовать, можно предложить следующее определение начальника подразделения дознания: «Начальник подразделения дознания — должностное лицо органа дознания, возглавляющее соответствующее специализированное подразделение, предназначенное для предварительного расследования в форме дознания, которое совместно с заместителем осуществляет руководство процессуальной деятельностью дознавателей, а



также, обладая полномочиями дознавателя, может сам производить расследование по уголовному делу».

¹ Кокорев Л.Д. Положение личности в советском уголовном судопроизводстве: Дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1974. С. 15—17; Зеленина О.А. Сущность категории «участник уголовного судопроизводства» в науке уголовно-процессуального права // Общество и право. Краснодар, 2010. № 4. С. 238—245.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий». URL: <http://www.yuristyonline.ru/index.php?topic=4238.0>

³ Новиков Е.А. Руководитель следственного органа в российском уголовном судопроизводстве: процессуальные и организационные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 8—9, 12.

⁴ П. 14 Типового положения об отделе (отделении, группе) дознания отдела (управления) внутренних дел по району (муниципальному району), городу (городскому округу) и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, линейного органа внутренних дел на транспорте, органа внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах: Приложение № 2 к приказу МВД России от 6 августа 2007 г. № 697 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел по производству предварительного расследования в форме дознания» // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Карцев А.В. Уголовно-процессуальный статус подозреваемого: понятие и содержание // Уголовное судопроизводство. 2007. № 4. С. 19.

⁶ Тетерюк А.Г. Прокурорский надзор за производством дознания: уголовно-процессуальный и организационный аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 16.

⁷ Малышева О.А. Необходимость совершенствования процессуальной формы дознания: постановка проблемы // Российская юстиция. 2010. № 3. С. 39.

⁸ П. 1 Типового положения об отделе (отделении, группе) дознания отдела (управления) внутренних дел по району (муниципальному району), городу (городскому округу) и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, линейного органа внутренних дел на транспорте, органа внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах: Приложение № 2 к приказу МВД России от 6 августа 2007 г. № 697 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел по производству предварительного расследования в форме дознания» // СПС КонсультантПлюс.

⁹ Дутов Н.Ю. Процессуальные функции следователя в состязательном уголовном процессе и особенности их реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. С. 8.

¹⁰ Элькин П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права. М., 1967. С. 154.

¹¹ Есина А.С. Процессуальная компетенция органов дознания системы МВД России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 13—15.

¹² Тихомирова В.В. Применение аналогии закона и аналогии права в уголовном судопроизводстве России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 53.



Гражданский процесс. Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / [Л.В. Туманова и др.]; под ред. Л.В. Тумановой, Н.Д. Амаглобели. 8-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 599 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

Раскрыты основные темы курса: сущность и источники гражданского процессуального права, гражданские процессуальные правоотношения, участники и сроки судопроизводства, порядок и особенности его ведения. Рассмотрены основные положения арбитражного процесса, нотариата, третейского суда, а также порядок обращения российских граждан в Европейский суд по правам человека.

Особое внимание уделено порядку рассмотрения гражданских дел в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, а также по делам о пересмотре по новым или вновь открывшимся обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших и средних специальных учебных заведений юридического профиля, а также для всех интересующихся вопросами гражданского процесса.



УДК 343.1

ББК 67

ОСОБЕННОСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ДОСУДЕБНОГО СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

*СЕРГЕЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ ГОРОХОВ,**кандидат юридических наук, председатель Левобережного районного суда, г. Воронеж**E-mail: anabel@yandex.ru**Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Анализируется институт досудебного соглашения о сотрудничестве в условиях его динамичного развития. Обращается внимание на такие проблемы и противоречия в законодательстве, регулирующие заключение данного соглашения, как отсутствие четкого перечня преступлений, по которым возможно заключение досудебного соглашения о сотрудничестве, отсутствие обязанности сотрудников правоохранительных органов разъяснить обвиняемому его права и обязанности, связанные с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве, а также игнорирование интересов потерпевшего при заключении данного соглашения.

Ключевые слова: предварительное следствие, обвиняемый, досудебное соглашение.

Annotation. Analyzed the institution of plea agreement under the conditions of its dynamic development. The author focuses on the problems and legislation contradictions concerned with the absence of an exact index of plea bargain crimes, no charge for law enforcement officials to clarify the accused of their rights and duties connected with making a plea agreement and also not taking into consideration the interests of a victim when completing such agreement.

Keywords: preliminary investigation, accused person, pre-trial agreement.

С момента принятия и вступления в законную силу Федерального закона от 29 июня 2009 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (далее — Закона) прошло более пяти лет. Как на стадии обсуждения, так и в процессе принятия, да и после принятия Закона возникало множество вопросов. Некоторые из них были урегулированы незамедлительно, другие возникли на самых первых стадиях правоприменения и предположительно должны были разрешиться уже в процессе наработки практики по применению положений, касающихся заключения досудебного соглашения о сотрудничестве. Однако, несмотря на продолжительный период времени, в течение которого существует и применяется указанный Закон, он до настоящего момента являет собой довольно противоречивое и не отточенное до филигранности собрание норм права, все еще остро нуждающееся в устранении нестыковок и противоречий.

Институт досудебного соглашения о сотрудничестве является важным рычагом взаимодействия органов предварительного расследования, прокуратуры и суда с подозреваемым (обвиняемым, подсудимым) и имеет своим предназначением эффективное и всесторонне полное раскрытие и расследование групповых преступлений за счет заключения «сделки» лицом, совершившим преступление, но признающим свою вину в его совершении, готовым активно способствовать раскрытию и расследованию данного преступления и выявлению иных преступлений, а также готовым разоблачить других соучастников преступления.

С одной стороны, не вызывала и не вызывает сомнений заинтересованность подозреваемого (обвиняемого) в заключении подобного рода соглашения, поскольку это дает ему неоспоримое право на значительную «скидку» со стороны суда при назначении вида и размера наказания, позволяя отбыть срок наказания в половину меньше предусмотренного



санкцией статьи обвинения, а также гарантированно избежать наказания в виде смертной казни и пожизненного лишения свободы. Другой стороной медали является множество проблем, возникающих у правоприменителя как при заключении самого досудебного соглашения о сотрудничестве, так и при решении вопроса о возможности его утверждения и применения соответствующих последствий.

Автором ранее обращалось внимание на наличие ряда существенных проблем и противоречий, сопутствующих заключению досудебного соглашения о сотрудничестве, также предлагались варианты решений для обозначенных проблем [5, с. 121]. Представляется теоретически и практически важным проанализировать динамику развития и наработку практических навыков разрешения спорных ситуаций, возникающих у правоохранительных органов и судов при применении положений о досудебном соглашении о сотрудничестве.

Среди прочего непосредственно после принятия Закона особую значимость для эффективного функционирования института досудебных соглашений имело уточнение ряда нюансов, изначально в законе не учтенных:

1) необходимость уточнения круга преступлений, по которым возможно заключение досудебного соглашения о сотрудничестве;

2) разъяснение обвиняемому процессуальных последствий заключения досудебного соглашения о сотрудничестве;

3) определение конкретного объема сведений, подлежащих сообщению обвиняемым правоохранительным органам, а также механизма их проверки на актуальность и достоверность;

4) защита прав потерпевшего, который не наделен вышеуказанным законом абсолютно никакими правами в процедуре заключения досудебного соглашения о сотрудничестве.

Проанализируем детально обозначенные проблемы.

1. На момент принятия Закона гл. 40¹ УПК РФ не содержала четких ссылок ни на конкретные статьи, ни на категории, ни на группы преступлений, по которым возможно заключение досудебного соглашения о сотрудничестве. При этом единственное прямо обозначенное упоминание об этом содержала в себе пояснительная записка к Закону, в которой

указано, что чрезвычайно важно предоставить правоохранительным органам возможность привлечения к сотрудничеству лиц, состоящих в организованных группах и преступных сообществах в целях раскрытия и расследования «заказных» убийств, фактов бандитизма, наркопреступлений, коррупционных проявлений. Там же указано, что положения законопроекта являются реальной мерой по противодействию организованным формам преступности [9].

В условиях отсутствия законодательного закрепления указанного перечня у правоприменителя на повестке дня стоял острый вопрос, решение которого было необходимо в целях законного и обоснованного применения норм права, касающихся порядка заключения досудебного соглашения о сотрудничестве: «Чем руководствоваться при принятии решения о возможности (невозможности) заключения с подозреваемым (обвиняемым) досудебного соглашения о сотрудничестве по конкретному преступлению?»

Попытки урегулирования имеющегося законодательного пробела были предприняты лишь спустя 3 года с момента вступления в силу Закона при принятии Постановления Пленума ВС РФ от 28 июня 2012 г. № 16 «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» [13], п. 3 которого гласит, что судам следует иметь в виду, что по смыслу положений ст. 317¹, 317², 317³, 317⁴ УПК РФ досудебное соглашение о сотрудничестве может быть заключено с обвиняемым (подозреваемым) при расследовании уголовного дела в форме предварительного следствия, в том числе и в случаях, предусмотренных в ч. 4 ст. 150 УПК РФ. Однако, по сей день закрепления в уголовно-процессуальном законодательстве данного перечня преступлений так и не произошло.

Таким образом, по-прежнему налицо необходимость дополнить уголовно-процессуальный закон указанным перечнем. Итак, первая проблема, обозначенная автором еще в 2009 г., полного разрешения так и не получила.

2. Гл. 40¹ УПК РФ содержит нормы, регламентирующие порядок заявления и рассмотрения ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, порядок составления данного соглашения и порядок проведения предваритель-



ного следствия и судебного заседания в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Однако, ни гл. 40¹, ни какие-либо другие главы или статьи УПК РФ не содержат в себе ссылок на то, что подозреваемому (обвиняемому) в обязательном порядке должны быть разъяснены права и обязанности, возникающие в связи с заключением досудебного соглашения. Имеющаяся норма о том, что досудебное соглашение о сотрудничестве, кроме подозреваемого или обвиняемого, подписывается также и защитником, не несет в себе процессуальных гарантий прав и законных интересов лиц, совершивших преступление. Думается, что поскольку следователь является непосредственным лицом, которое передает ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, именно его надлежит обязать разъяснить подозреваемому (обвиняемому) в протокольной форме последствия заключения соглашения. Только так, на наш взгляд, будет возможно достичь максимальной эффективности самого соглашения, поскольку лицо, совершившее преступление, будет знать не только то, какие именно действия ему необходимо совершить и какую информацию сообщить, и то, что при выполнении этих условий размер назначенного наказания будет ниже, чем предусмотрено санкцией статьи, но и будет стремиться к сообщению достоверных и правдивых сведений о своих сообщниках, что позволит значительно увеличить шансы на оперативное и незамедлительное расследование преступления в целом.

Отсутствие законодательной ссылки на закрепление данной обязанности за определенным субъектом уголовного судопроизводства способствует возникновению противоречий и на практике.

Так, постановлением Иркутского облсуда от 28 января 2010 г. по результатам предварительного слушания было возвращено прокурору уголовное дело в отношении К. и А., обвиняемых в совершении преступления, предусмотренного п. «ж» ч. 2 ст. 105 УК РФ. В обосновании своего решения о возврате уголовного дела прокурору суд указал, что «органами предварительного следствия обвиняемым не разъяснены положения гл. 40¹ УПК РФ о праве на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве». С учетом заявления обвиняемого К. в судебном заседании о наличии у него желания за-

ключить досудебное соглашение о сотрудничестве суд признал эти обстоятельства существенным нарушением уголовно-процессуального закона, препятствующим рассмотрению уголовного дела по существу [7].

Другим же определением ВС РФ установлено следующее: приговором Красноярского краевого суда от 16 апреля 2010 г. Юшков В.Г. признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных п. «а», «к» ч. 2 ст. 105 УК РФ, ч. 3 ст. 30, п. «а» ч. 2 ст. 105 УК РФ и ему назначено наказание в виде 21 года лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима. В кассационной жалобе осужденный указал, что органами следствия ему не было разъяснено право на заключение досудебного соглашения. Отклоняя жалобу осужденного, Верховный Суд Российской Федерации указал: «В силу положений ст. 317¹ УПК РФ ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве подается подозреваемым или обвиняемым в письменном виде на имя прокурора. Обязанность по разъяснению права обвиняемого на подачу ходатайства о заключении такого соглашения на следователя не возлагается» [8].

Таким образом, видим, что вторая обозначенная проблема также законодательно не разрешена за время существования Закона.

3. Одной из наиболее актуальных и значимых представляется проблема объема, полноты и проверки достоверности сведений, изобличающих и способствующих уголовному преследованию других соучастников преступления, розыску имущества, добытого в результате преступления, а также содействию следствию в раскрытии и расследовании преступления. Так, ч. 4 ст. 317⁷ УПК РФ определяет порядок и пределы исследования в судебном заседании следующих обстоятельств:

1) характера и пределов содействия подсудимого следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления;

2) значения сотрудничества с подсудимым для раскрытия и расследования преступления, изобличения и уголовного преследования других соучастников преступления, розыска имущества, добытого в результате преступления;



3) преступлений или уголовных дел, обнаруженных или возбужденных в результате сотрудничества с подсудимым;

4) степени угрозы личной безопасности, которой подвергались подсудимый в результате сотрудничества со стороной обвинения, его близкие родственники, родственники и близкие лица;

5) обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, и обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание.

Однако, процесс принятия судом решения об объективности и возможности принятия во внимание утвержденного прокурором ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве довольно сложен. Наделенный большим объемом полномочий по утверждению соглашения, прокурор является чуть ли не единственным субъектом, имеющим право оценить уровень значимости сотрудничества с подсудимым для раскрытия и расследования преступления, избличения и уголовного преследования других соучастников преступления, розыска имущества, добытого в результате преступления, а также характер и пределы содействия подсудимого следствию в раскрытии и расследовании преступления, избличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления. Однако, увы, говорить об объективности данной оценки не приходится, поскольку о реальном вкладе подозреваемого (обвиняемого) в раскрытие и расследование преступления можно говорить лишь тогда, когда фактически рассмотрены уголовные дела в отношении иных соучастников лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве, и по ним вынесены и вступили в законную силу обвинительные приговоры суда. На практике данная ситуация становится невозможной, поскольку выделенное в отдельное производство уголовное дело в отношении лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве, рассматривается в особом порядке принятия судебного решения без исследования доказательств по делу, что значительно сокращает сроки его рассмотрения по сравнению с общим порядком рассмотрения уголовного дела в отношении соучастников такого лица. Итак, налицо парадокс: прокурор оценивает вклад подозреваемого (обви-

няемого) в раскрытие и расследование уголовных дел, возбужденных в отношении его соучастников на стадии их расследования, а не после вынесения приговора.

О какой объективности в данной ситуации может идти речь? Думается, данный вопрос пока остается без ответа.

Таким образом, законодатель поставил суд в положение, при котором судья вынужден принять во внимание ничем фактически не доказанные доводы прокурора, подтвердившего активное содействие обвиняемого в раскрытии и расследовании преступления, избличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления. Однако, подтверждение (или неподтверждение) данных обстоятельств на практике фактически состоится гораздо позднее, лишь при вынесении приговора в отношении соучастников.

Судебная практика богата яркими примерами, свидетельствующими о несостоятельности данного положения вещей. Так, основанием для прекращения уголовного дела по ч. 2 ст. 210 УК РФ в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, послужило решение суда о прекращении по реабилитирующему основанию другого уголовного дела в отношении соучастников преступления.

Уголовное дело в отношении К. было выделено из дела в отношении соучастников преступлений, совершенных К., в связи с заключением с ней досудебного соглашения о сотрудничестве. Свердловским облсудом уголовное дело в отношении К. было рассмотрено в порядке гл. 40¹ УПК РФ и 2 декабря 2010 г. постановлен приговор, согласно которому К. признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 210 УК РФ (участие в преступном сообществе), а также преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств. Подсудимая полностью признала себя виновной в совершении инкриминированных ей деяний, избличила организатора и известных ей участников организованной преступной группы.

После вступления приговора в отношении К. в законную силу Свердловским облсудом в общем порядке было рассмотрено уголовное дело, из которого выделено дело в отношении К. По приговору



Свердловского облсуда от 31 марта 2011 г. соучастники преступлений оправданы по ч. 2 ст. 210 УК РФ, уголовное дело в отношении их в части прекращено на основании п. 1 ч. 1 ст. 27 УПК РФ в связи с непричастностью к совершению преступления, и за ними признано право на реабилитацию.

Надзорная коллегия, рассмотрев уголовное дело по жалобе адвоката в защиту интересов К., отменила приговор от 2 декабря 2010 г. в части осуждения К. по ч. 2 ст. 210 УК РФ с прекращением производства по делу на основании п. 1 ч. 1 ст. 27 УПК за непричастностью к совершению преступления и признала за ней право на реабилитацию по следующему основанию: поскольку в результате исследования доказательств судом установлено, что признаки преступного сообщества отсутствуют, К., несмотря на то, что она согласилась с обвинением, не может нести уголовную ответственность по ч. 2 ст. 210 УК РФ [4].

Еще одну значительную проблему правоприменения отражает следующий пример из судебной практики.

По приговору Новоусманского райсуда Воронежской обл. от 29 мая 2013 г. Б., заключивший досудебное соглашение о сотрудничестве, был осужден по ч. 3 ст. 127² УК РФ (4 эпизода), назначено наказание с применением ст. 64 УК РФ в виде 5 лет лишения свободы по каждому преступлению, на основании ч. 3 ст. 69 УК РФ по совокупности преступлений, путем частичного сложения наказаний окончательно назначено наказание в виде 5 лет 6 месяцев лишения свободы, на основании ст. 73 УК РФ назначенное наказание постановлено считать условным с испытательным сроком 5 лет [10]. Судебная коллегия Воронежского облсуда, рассмотрев апелляционное представление прокурора по данному уголовному делу, приговор от 29 мая 2013 г. в отношении Б. отменила в виду несправедливости наказания вследствие чрезмерной мягкости, уголовное дело направила на новое рассмотрение в тот же суд в ином составе со стадии судебного разбирательства [1].

30 января 2014 г. Новоусманским районным судом Воронежской области в общем порядке было рассмотрено уголовное дело, из которого выделено уголовное дело в отношении Б. По приговору суда действия соучастников Б. были переквалифициро-

ваны. Так, действия подсудимого Р. были переквалифицированы с ч. 5 ст. 33, п. «г, д» ч. 2 ст. 127² УК РФ на ч. 1 ст. 116 УК РФ; с ч. 5 ст. 33, п. «г» ч. 2 ст. 127.2 УК РФ на ч. 1 ст. 115 УК РФ; с ч. 5 ст. ст. 33, п. «г, д» ч. 2 ст. 127² УК РФ на п. «г» ч. 2 ст. 112 УК РФ; действия подсудимого М. были переквалифицированы с ч. 5 ст. 33, п. «г» ч. 2 ст. 127² УК РФ на ч. 1 ст. 116 УК РФ; с ч. 5 ст. 33, п. «г, д» ч. 2 ст. 127² УК РФ на п. «г» ч. 2 ст. 112 УК РФ; действия подсудимого П. были переквалифицированы с ч. 5 ст. 33, п. «г» ч. 2 ст. 127² УК РФ на ч. 1 ст. 115 УК РФ; с ч. 5 ст. 33, п. «г, д» ч. 2 ст. 127² УК РФ на п. «г» ч. 2 ст. 112 УК РФ. Подсудимый Р. был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 116, ч. 1 ст. 115, п. «г» ч. 2 ст. 112 УК РФ, назначено наказание: по ч. 1 ст. 116 УК РФ в виде четырех месяцев исправительных работ с удержанием из заработной платы 10% в доход государства, Р. освобожден от назначенного наказания в связи с истечением срока давности уголовного преследования; по ч. 1 ст. 115 УК РФ в виде шести месяцев исправительных работ с удержанием из заработной платы 20% в доход государства, Р. освобожден от наказания в связи с истечением срока давности уголовного преследования; по п. «г» ч. 2 ст. 112 УК РФ в виде двух лет лишения свободы с отбыванием наказания в колониях-поселениях. Подсудимый П. был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 115, п. «г» ч. 2 ст. 112 УК РФ, назначено наказание: по ч. 1 ст. 115 УК РФ в виде шести месяцев исправительных работ с удержанием из заработной платы 20% в доход государства, П. освобожден от наказания в связи с истечением срока давности уголовного преследования; по п. «г» ч. 2 ст. 112 УК РФ в виде двух лет лишения свободы с отбыванием наказания в колониях-поселениях. Подсудимый М. был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 116, п. «г» ч. 2 ст. 112 УК РФ, назначено наказание: по ч. 1 ст. 116 УК РФ в виде четырех месяцев исправительных работ с удержанием из заработной платы 10% в доход государства, М. освобожден от наказания в связи с истечением срока давности уголовного преследования; по п. «г» ч. 2 ст. 112 УК РФ в виде двух лет лишения свободы с отбыванием наказания в колониях-поселениях; по факту совершения преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 115 УК



РФ М. был оправдан за отсутствием в его действиях состава преступления [11].

Апелляционным определением Воронежского облсуда от 25 апреля 2014 г. приговор Новоусманского райсуда Воронежской обл. от 30 января 2014 г. в отношении М., П. и Р. оставлен без изменения [3].

Вместе с тем, Новоусманским райсудом Воронежской обл. было рассмотрено в новом составе суда уголовное дело в отношении Б., заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве. По приговору суда от 12 февраля 2014 г. действия Б. были переквалифицированы с ч. 3 ст. 127² УК РФ (4 эпизода) на п. «г, д» ч. 2 ст. 127² УК РФ (2 эпизода), на п. «г» ч. 2 ст. 127² УК РФ (2 эпизода). Так, Б. был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных п. «г» ч. 2 ст. 127², п. «г» ч. 2 ст. 127², п. «г, д» ч. 2 ст. 127², п. «г, д» ч. 2 ст. 127² УК РФ, назначено наказание: по п. «г» ч. 2 ст. 127² УК РФ — с применением ст. 64 УК РФ в виде лишения свободы на срок два года без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; по п. «г» ч. 2 ст. 127² УК РФ — с применением ст. 64 УК РФ в виде лишения свободы на срок два года без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; по п. «г, д» ч. 2 ст. 127² УК РФ — с применением ст. 64 УК РФ в виде лишения свободы на срок два года три месяца без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; по п. «г, д» ч. 2 ст. 127² УК РФ — с применением ст. 64 УК РФ в виде лишения свободы на срок два года три месяца без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. На основании ч. 3 ст. 69 УК РФ по совокупности преступлений, путем частичного сложения назначенных наказаний, окончательно к отбытию Б. определено четыре года лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима [12].

Апелляционным определением Воронежского облсуда от 22 апреля 2014 г. приговор Новоусманского райсуда Воронежской обл. от 12 февраля 2014 г. в отношении Б. был изменен, из описательно-мотивировочной части исключено указание на то, что осужденный совершил преступление группой лиц,

являющееся явной технической ошибкой, в остальном приговор был оставлен без изменения [2].

Из анализа вышеприведенного примера явно следует парадокс правоприменения: лицу, заключившему досудебное соглашение о сотрудничестве, активно способствовавшему раскрытию и расследованию преступления, выполнившему все условия досудебного соглашения о сотрудничестве, было назначено более строгое наказание, чем соучастникам преступления, в отношении которых в ходе рассмотрения уголовного дела, из которого было выделено дело в отношении лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве, их действия были переквалифицированы.

По-прежнему актуальным остается предложение автора об установлении в законе специальных сроков рассмотрения уголовных дел в отношении обвиняемых, с которыми заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, поскольку в целях постановления справедливого, законного и обоснованного приговора в отношении последних, исключения установления заранее их вины, а также полноты вклада лиц, заключивших досудебное соглашение о сотрудничестве и во избежание процессуальной волокиты и возникновения на практике ситуаций, аналогичных вышеприведенным примерам, судам следует изучить вступивший в законную силу приговор по уголовному делу в отношении иных соучастников. Изучение и принятие во внимание такого приговора автоматически решает вопрос о проверке сведений, сообщенных лицом, заключившим досудебное соглашение о сотрудничестве, поскольку стимулирует его сообщить правдивые и актуальные сведения в отношении своих соучастников, которые будут проверены и оценены судом ранее, чем вынесен приговор в отношении лица, их сообщившего.

С нашей позицией по данному вопросу солидарны также и другие авторы. Так, Д.В. Дробинин полагает, что представляется более правильным рассмотрение общего уголовного дела ранее выделенного, поскольку это не только исключит предрешение вопроса о виновности, но и позволит полнее оценить вклад согласившегося на сотрудничество обвиняемого в раскрытие других преступлений и изобличение других лиц [6, с. 29]. Д. Степаненко и М. Днепровская также считают, что вынесение



приговора по общему уголовному делу ранее, чем по выделенному в отдельное производство делу в отношении лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве, будет способствовать повышению реализации эффективности института досудебного соглашения о сотрудничестве, а также объективной и полной оценке роли обвиняемого в изобличении других соучастников преступления, раскрытии и расследовании преступления, розыске имущества, добытого преступным путем [14, с. 94.].

Автору представляется, что в соответствии с действующим законодательством, сообщение ложных сведений или же несообщение отдельных сведений о совершенном преступлении лицом, заключившим досудебное соглашение о сотрудничестве, является легальной формой его самозащиты, поскольку ст. 51 Конституции РФ предоставляет гражданину право не свидетельствовать против себя и своих близких, а уголовно-процессуальным законодательством не установлена ответственность за дачу ложных показаний подозреваемого (обвиняемого). Именно поэтому невозможно законодательно урегулировать вопрос о принуждении к даче подозреваемым (обвиняемым) правдивых показаний, однако возможно простимулировать указанных лиц дать правдивые и значимые для расследования и раскрытия уголовного дела сведения посредством установления специальных сроков рассмотрения уголовных дел в отношении обвиняемых, с которыми заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, поскольку данные сведения будут проверены судом, и, в случае их ложности или недостаточности, досудебное соглашение о сотрудничестве потеряет для обвиняемого всякий смысл.

В законодательстве урегулирован механизм пересмотра приговора, вынесенного в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Так, ст. 317⁸ УПК РФ регламентирует, что если после назначения подсудимому наказания будет обнаружено, что он умышленно сообщил ложные сведения или умышленно скрыл от следствия какие-либо существенные сведения, то приговор подлежит пересмотру в порядке, установленном разделом XV УПК РФ, что по своей сути противоречит п. 4 ч. 1 ст. 27 УПК РФ и фактически ведет к «двойному» осуждению лица по тому же обвинению за свои же показания. Кроме

того, данная норма также противоречит и положениям ст. 51 Конституции РФ, проанализированным выше, поскольку может являться легальной формой самозащиты.

Раздел XV УПК РФ допускает пересмотр вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений суда в порядке кассационного, надзорного производства, а также ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, однако ни исчерпывающий перечень вновь открывшихся обстоятельств, к которым логично было бы отнести заведомо ложные сведения, сообщенные подсудимым, ни статьи, определяющие основания для кассационного или надзорного пересмотра судебных актов, вступивших в законную силу, не содержат в себе указания на то, в каком же именно порядке следует пересматривать приговор, вынесенный по правилам гл. 40¹ УПК РФ. Самой сутью пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по правилам раздела XV УПК РФ является назначение подсудимому наказания в общем порядке, без применения положений ч. 2 и 4 ст. 62 УК РФ, что фактически ведет к ухудшению положения подсудимого; при этом выпадает из вида то обстоятельство, что в порядке надзора поворот к худшему не допускается.

4. Наконец, пожалуй, самой серьезной и вызывающей наибольшее количество споров проблем является величайший перекос в сторону обеспечения благоприятных условий для лиц, совершивших преступления, за счет законных прав и интересов лиц, потерпевших от него. Этой проблеме автор планирует посвятить отдельную статью.

Подводя итог проведенному анализу изменений, произошедших внутри института досудебного соглашения о сотрудничестве с момента вступления в законную силу Закона, с грустью стоит сказать, что их так и не произошло. Сам институт досудебного соглашения является чрезвычайно важным в уголовно-правовой сфере и мог бы эффективно функционировать, однако он по сей день нуждается в качественной переработке со стороны законодателя. В условиях современных реалий можно сделать объективный вывод о необходимости дальнейших теоретических разработок, а также принятия законодателем во внимание данных предложений и дополнение ими действующего уголовно-процессуального законодательства.



Литература

1. Апелляционное определение Воронежского облсуда от 1 августа 2013 г. // [Эл. ресурс]: <http://oblsud.vrn.sudrf.ru>.
2. Апелляционное определение Воронежского облсуда от 22 апреля 2014 г. // [Эл. ресурс]: <http://oblsud.vrn.sudrf.ru>.
3. Апелляционное определение Воронежского облсуда от 25 апреля 2014 г. // [Эл. ресурс]: <http://oblsud.vrn.sudrf.ru>.
4. Бюллетень ВС РФ. 2013. № 3. С. 47.
5. *Горохов С.В.* Досудебное соглашение о сотрудничестве: проблемы и противоречия // Досудебное соглашение о сотрудничестве (правовые и криминалистические проблемы): матер. науч.-практ. конф. (Воронеж, 21—22 декабря 2009 г.). Воронеж: ВГУ, 2010.
6. *Дробинин Д.В.* Некоторые проблемы уголовного судопроизводства при заключении обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве // Уголовное судопроизводство. 2011. № 3.
7. Кассационное определение ВС РФ от 14 апреля 2010 г. № 66-010-41 // СПС «Консультант-Плюс»; Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2010 г. // СПС «КонсультантПлюс».
8. Кассационное определение ВС РФ от 12 октября 2010 г. № 53-010-48 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в УК РФ и УПК РФ» (о введении особого порядка вынесения судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве) // [Эл. ресурс]: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/3035226>.
10. Приговор Новоусманского райсуда Воронежской обл. от 29 мая 2013 г. // [Эл. ресурс]: <http://novousmansky.vrn.sudrf.ru>.
11. Приговор Новоусманского райсуда Воронежской обл. от 30 января 2014 г. // [Эл. ресурс]: <http://novousmansky.vrn.sudrf.ru>.
12. Приговор Новоусманского райсуда Воронежской обл. от 12 февраля 2014 г. // [Эл. ресурс]: <http://novousmansky.vrn.sudrf.ru>.
13. Российская газета. 2012. 11 июля. № 156.
14. *Степаненко Д., Днепровская М.* Досудебное соглашение о сотрудничестве // Уголовный процесс. 2013. № 4.

References

1. The appellate decision of the Voronezh regional court from 01.08.2013 // [El. resource]: <http://oblsud.vrn.sudrf.ru>.
2. The appellate decision of the Voronezh regional court dated 22.04.2014 // [El. resource]: <http://oblsud.vrn.sudrf.ru>.
3. The appellate decision of the Voronezh regional court dated 25.04.2014 // [El. resource]: <http://oblsud.vrn.sudrf.ru>.
4. Bulletin of the Russian armed forces. 2013. No. 3. P. 47.
5. *Gorokhov S.V.* Pre-trial cooperation agreement: issues and controversies // Pre-trial agreement on cooperation (legal and forensic issues): mater. nauch.-practical. Conf. (Voronezh, 21—22 December 2009). Voronezh: Voronezh state University, 2010.
6. *Drobinin D.V.* Some problems of criminal justice at the conclusion of the accused pre-trial agreement on cooperation // Criminal proceedings. 2011. No. 3.
7. The decision of the RF armed forces 14.04.2010 № 66-010-41 // ATP «Consultant plus»; Review of legislation and judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation for the third quarter 2010 // ATP «Consultant plus».
8. The decision of the RF armed forces 12.10.2010 № 53-010-48 // ATP «Consultant plus».
9. Explanatory note to the draft Federal law «On introducing amendments to the criminal code and the criminal procedure code of the Russian Federation» (on the introduction of a special procedure for adjudication at the conclusion of pretrial agreement on cooperation) // [El. resource]: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/3035226>.
10. The sentence novousmansky district court of the Voronezh region from 29.05.2013 // [El. resource]: <http://novousmansky.vrn.sudrf.ru>.
11. The sentence novousmansky district court of the Voronezh region from 30.01.2014 // [El. resource]: <http://novousmansky.vrn.sudrf.ru>.
12. The sentence novousmansky district court of the Voronezh region from 12.02.2014 // [El. resource]: <http://novousmansky.vrn.sudrf.ru>.
13. Russian newspaper. 2012. On 11 July. No. 156.
14. *Stepanenko D., Dneprovskaya M.* Pre-trial agreement on cooperation // the criminal process. 2013. No. 4.



УДК 343.131.4

ББК 67.311

АДВОКАТ В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА**МИХАИЛ ВИКТОРОВИЧ МЕШКОВ,***профессор кафедры предварительного расследования Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,**Заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент***АЛЛА АЛЕКСЕЕВНА ОРЛОВА,***профессор кафедры предварительного расследования Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,**доктор юридических наук, доцент**E-mail: alla-orlova-2012@yandex.ru**Рецензент: В.В. Гончар, кандидат юридических наук**Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассмотрены вопросы, связанные с участием адвоката в процессуальной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела; проблемы обеспечения прав и законных интересов лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство. Предложены пути дальнейшего совершенствования закона.

Ключевые слова: уголовно-процессуальный закон, стадия возбуждения уголовного дела, проверка заявления и сообщения о преступлении, адвокат, защитник, совершенствование закона, применение закона по аналогии.

Annotation. The article is devoted to question related to the participation of a lawyer in remedial activities at the stage of criminal proceedings, the rights of participants in proceedings.

Keywords: criminal procedure law, criminal proceedings, verification statements, attorney, defender, the improvement of the law, the analogy of the law.

Уголовно-процессуальная деятельность в стадии возбуждения уголовного дела, имеющая целью выявление в соответствующем деянии признаков преступления и решение вопроса о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении, существенно затрагивает права и законные интересы лиц, пострадавших от преступления, и лиц, подозреваемых в его совершении.

По этой причине процессуальные нормы, определяющие порядок и правила процессуальной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела и нормы, обеспечивающие защиту прав и законных интересов лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство, интенсивно подвергаются различного рода изменениям и дополнениям. При этом смысл и содержание некоторых из них не лишены противоречий и сложны для понимания¹.

Одним из примеров такого рода, свидетельствующим о существенных пробелах в правовом регулировании уголовно-процессуальной деятельности,

осуществляемой в стадии возбуждения уголовного дела, являются положения закона, изложенные в ч. 1.1. ст. 144 УПК РФ, из которой следует, что «лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении ... обеспечивается возможность... пользоваться услугами адвоката...».

Взятое как исходный отправной момент, как идея, как декларация, имеющая целью повышение эффективности юридического обеспечения прав и законных интересов лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство, данное положение закона, безусловно, оправданно и не вызывает возражений, но как норма, как правило, подлежащее исполнению, как регулятор уголовно-процессуальной деятельности, осуществляемой для достижения соответствующей цели, данное положение закона сформулировано, по меньшей мере, неудачно, поскольку не решает проблемы, а напротив, в дополнение к уже существующим проблемам порождает новые.



Дело в том, что опираясь на содержание ч. 1.1. ст. 144 УПК РФ, довольно сложно понять идет ли речь о хорошо известном праве любого лица прибегнуть к квалифицированной юридической помощи *вне зависимости от того является ли такое лицо участником какого-либо юридического процесса или правового отношения* (данное право гарантировано положениями ч. 1 ст. 48 Конституции Российской Федерации) либо имеется в виду принципиально иная ситуация, т.е. ситуация, характерная лишь для уголовного процесса и предполагающая *право участника досудебного производства пригласить адвоката для участия в процессуальных действиях в стадии возбуждения уголовного дела?*

Смеем предположить, что речь идет именно об этом, т.е. имеется в виду возможность участия адвоката в процессуальных действиях, осуществляемых в стадии возбуждения уголовного дела. В таком случае неизбежно появляется ряд вопросов, возникающих в данной ситуации, например, *вопрос о круге лиц, обладающих правом привлечь адвоката к участию в таком процессуальном производстве.*

Четкого ответа на данный вопрос нормы УПК РФ в настоящее время не предлагают, поскольку в ч. 1.1. ст. 144 УПК РФ речь идет о лицах, *«интересы»* которых *«затрагиваются»* в процессе проверки заявления и сообщения о преступлении.

Однако этот информационно-правовой «маркер», т.е. *«лица, интересы которых затрагиваются»*, не дает четкого представления о круге субъектов, имеющих право пригласить адвоката для участия в процессуальной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела. И прежде всего потому, что *«интересы»* любого участника уголовного судопроизводства на любой стадии уголовного процесса, в том числе и на стадии возбуждения уголовного дела, так или иначе *«затрагиваются»* всегда.

Затрагиваются хотя бы потому, что всякое участие в процессуальном производстве для любого его участника всегда сопряжено с определенными затратами времени, сил и средств; предполагает предоставление государственным органам и должностным лицам своих персональных данных и отражение этих данных в материалах уголовного дела или материалах проверки заявления и сообщения о преступлении и, применительно к адвокатам, переводчикам, экспертам и специалистам, предполагает

демонстрацию ими своей профессиональной компетентности, что в сложных для профессионального анализа случаях может повлечь за собой различного рода ошибки и, соответственно, нанести вред их профессиональной репутации.

Следовательно используемые в ч. 1.1. ст. 144 УПК РФ ориентиры в виде терминов *«интересы»* и *«затрагиваются»* не привносят в данную норму закона необходимой нормативно-правовой определенности и вопрос о круге лиц, обладающих правом пригласить адвоката для участия в процессуальной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела, остается открытым.

Более того, существующая ныне редакция ст. 144 УПК РФ, к сожалению, создает предпосылки для такого ее толкования и таких интерпретаций ее смысла и содержания, при которых на право пригласить адвоката для участия в процессуальной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела формально может претендовать неограниченный круг лиц, *«интересы»* которых вне всякого сомнения *«затрагиваются»* самим фактом их участия в процессуальном производстве.

С точки зрения здравого смысла подобная ситуация, конечно же, выглядит абсурдно, но такое толкование возможно именно в силу юридической некорректности правовых предписаний, закрепленных в ч. 1.1. ст. 144 УПК РФ.

Нормативно-правовая некорректность содержания ч. 1.1. ст. 144 УПК РФ в части, касающейся возможности воспользоваться услугами адвоката в стадии возбуждения уголовного дела, на этом не исчерпывается, поскольку не решен еще один не менее важный вопрос — это вопрос о полномочиях адвоката в данной стадии процесса.

Данный вопрос, также как и предыдущий, остается без ответа, поскольку в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ и в иных нормах УПК РФ по этому поводу нет никакой конкретной информации.

Изложенное свидетельствует о настоятельной необходимости решения проблемы правового регулирования участия адвоката в процессуальной деятельности на начальном этапе уголовного судопроизводства, т.е. в стадии возбуждения уголовного дела.

В этих целях следовало бы либо внести соответствующие изменения и дополнения в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ, либо дополнить уголовно-процессу-



альный закон новой статьей, к примеру, *ст. 145.1. Адвокат в стадии возбуждения уголовного дела.*

Надо полагать, что с позиций законодательной техники, последний вариант более предпочтителен, поскольку в отдельной, тематически однородной статье УПК гораздо проще сформулировать систему правовых предписаний, комплексно охватывающих весь спектр вопросов и все организационно-правовые нюансы, связанные с участием адвоката в уголовно-процессуальной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела.

Думается, что в этом случае в правовых предписаниях новой статьи УПК, помимо всего прочего, следовало бы:

- ❖ определить процедуру вовлечения адвоката в процессуальное производство на стадии возбуждения уголовного дела и процедуру его отвода (самоотвода);
- ❖ определить круг полномочий адвоката и цели его деятельности в данной стадии уголовного процесса, а также прямо указать на *возможность его участия в процессуальных действиях*;
- ❖ ясно и понятно очертить круг лиц, имеющих право *пригласить* адвоката для участия в процессуальном производстве на стадии возбуждения уголовного дела, а также должностных лиц, обладающих правом *привлечь* адвоката к участию в такого рода деятельности *«по назначению»* с оплатой его труда из средств федерального бюджета;
- ❖ определить особенности вовлечения адвоката в процессуальную деятельность в тех случаях, когда в его юридической помощи на стадии возбуждения уголовного дела нуждаются лица, не достигшие возраста 18 лет.

Учитывая, что внесение изменений в УПК РФ — процесс не быстрый и очень не простой, в качестве временной, вынужденной меры, направленной на преодоление упомянутых выше пробелов в правовом регулировании, можно было бы прибегнуть к *применению уголовно-процессуального закона по аналогии* и таким образом сформировать практику участия адвоката в процессуальных действиях на стадии возбуждения уголовного дела, например, на основе таких положений:

1) право воспользоваться услугами адвоката в стадии возбуждения уголовного дела предпо-

лагает возможность получить у него необходимые консультации, а также пригласить его для участия в процессуальных действиях (по аналогии с положениями п. 6 ч. 4 ст. 56 УПК РФ);

2) к числу лиц, имеющих право пригласить адвоката для участия в процессуальных действиях на стадии возбуждения уголовного дела, целесообразно отнести: а) лицо, пострадавшее в результате общественно-опасного деяния, и б) лицо, в отношении которого производится доследственная проверка заявления (сообщения) о преступлении, т.е. лицо, заподозренное в совершении преступления (поскольку именно эти лица в дальнейшем, в случае возбуждения уголовного дела, могут перейти в разряд потерпевших, гражданских истцов, подозреваемых и обвиняемых, т.е. в число таких участников уголовного процесса, охрана прав и законных интересов которых должна быть гарантирована законом на всех этапах уголовного судопроизводства);

3) в случае, если лицо, пострадавшее от общественно опасного деяния, либо лицо, заподозренное в его совершении, является несовершеннолетним, право пригласить адвоката для оказания такому лицу юридической помощи и участия в процессуальных действиях на стадии возбуждения уголовного дела, должны иметь законные представители указанных лиц (по аналогии с полномочиями законных представителей на стадии предварительного расследования и в суде);

4) адвокат допускается к участию в процессуальных действиях на стадии возбуждения уголовного дела при наличии ордера на оказание юридической помощи и удостоверения адвоката (по аналогии с положениями ч. 4 ст. 49 УПК РФ);

5) адвокат, участвующий в стадии возбуждения уголовного дела, вправе реализовать полномочия, предоставленные ему п. 3 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»;

б) при участии в процессуальном действии на стадии возбуждения уголовного дела адвокат вправе делать замечания по поводу процессуального порядка его осуществления, подлежащие занесению в процессуальный документ, отражающий ход и результаты соответствующего процессуального действия (по аналогии с положениями ч. 5 ст. 189 УПК РФ);



7) адвокат не вправе разглашать сведения о ходе и результатах процессуальной деятельности, участником которой он является (по аналогии с положениями ст. 161 УПК РФ);

8) отвод либо самоотвод адвоката, участвующего в процессуальной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела, может осуществляться в порядке применения по аналогии процедуры, предусмотренной ст. 72 УПК РФ.

В дополнение к этому следует заметить, что одним из обстоятельств, указывающих на принципиальную возможность преодоления пробелов в правовом регулировании уголовно-процессуальной деятельности путем применения закона по аналогии является то, что действующий ныне УПК РФ изначально формировался на принципах, допускающих аналогию уголовно-процессуального закона.

Данное обстоятельство подтверждается фактом достаточно длительного по времени присутствия в изначальной редакции УПК РФ ст. 475, согласно которой при отсутствии в перечне, прилагавшемся к УПК, того или иного бланка процессуального документа, необходимый документ составлялся должностным лицом *«с соблюдением структуры аналогичного бланка и требований настоящего Кодекса»*.

Тот факт, что в дальнейшем ст. 475 УПК РФ утратила силу (на основании Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ) не означает отказа от принципиальной возможности применения норм уголовно-процессуального закона по аналогии, а свидетельствует лишь о решении законодателя об исключении из УПК перечня бланков процессуальных документов, используемых в уголовном судопроизводстве. Тем более, что сами эти бланки не упразднены и по-прежнему используются при подготовке документов, в процессе составления которых, при наличии на то объективной необходимости, как и прежде, продолжается применение закона по аналогии.

Продолжая исследование проблемы, ставшей предметом рассмотрения в настоящей статье, следует отметить, что еще одним негативным обстоятельством, дестабилизирующим систему норм, регулирующих уголовно-процессуальную деятельность в стадии возбуждения уголовного дела и осложняющим понимание истинного смысла положений ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ, является наличие существенных

противоречий между предписаниями ч.1.1 ст. 144 УПК РФ, с одной стороны, и содержанием ч. 3 ст. 49 УПК РФ, с другой.

Речь идет о том, что с момента вступления в силу Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ (вносящего изменения в УПК РФ), в ч. 3 ст. 49 УПК РФ присутствует ранее не представленный в ней п. 6. В результате, в образовавшейся таким образом новой редакции ч. 3 ст. 49 УПК РФ, появилось предписание, согласно которому *«Защитник участвует в уголовном деле: ... с момента начала осуществления процессуальных действий, затрагивающих права и свободы лица, в отношении которого производится проверка сообщения о преступлении в порядке, предусмотренном статьей 144 настоящего Кодекса»*.

В итоге, в системе норм уголовно-процессуального права образовалось несколько явных ничем не оправданных противоречий.

Во-первых, в структуре и содержании ст. 49 УПК РФ появился элемент правовой неопределенности и несогласованности, поскольку содержание п. 6 ч. 3 данной статьи вступило в противоречие с положениями ч. 1 и ч. 2 этой же самой статьи УПК. Данное противоречие состоит в том, что согласно ч. 1 и ч. 2 ст. 49 УПК РФ защитник — это лицо, осуществляющее защиту прав и интересов только тех участников уголовного процесса, *которые обладают процессуально-правовым положением подозреваемого либо обвиняемого*, а согласно п. 6 ч. 3 данной статьи защитник каким-то образом должен появиться в стадии возбуждения уголовного дела, т.е. в той стадии уголовного процесса, в рамках которой *ни подозреваемого, ни обвиняемого не может быть ни при каких условиях*.

Во-вторых, п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК РФ вступил в противоречие с преамбулой той же самой ч. 3 данной статьи, в структуре которой он находится, потому что согласно вводному тезису (преамбуле) ч. 3 ст. 49 УПК защитник участвует *«в уголовном деле»*, а из п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК следует, что защитник должен участвовать в процессуальной деятельности, предусмотренной ст. 144 УПК РФ, т.е. задолго до появления уголовного дела.

В-третьих, согласно п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК РФ, отсылающему правоприменителя к ст. 144 УПК РФ, в стадии возбуждения уголовного дела участвует «за-



щитник», а согласно ст. 144 УПК РФ, на которую следует отсылка, в стадии возбуждения уголовного дела участвует отнюдь не защитник, а «адвокат».

В чем же выход из данной ничем не оправданной коллизии процессуальных норм? Думается, что выход состоит в том, чтобы отдать предпочтение положениям ст. 144 УПК РФ, предусматривающей участие именно «адвоката» (а не защитника) в процессуальной деятельности, осуществляемой в стадии возбуждения уголовного дела.

Приоритетность положений ст. 144 УПК РФ, на базе которых должна разрешаться указанная процессуальная коллизия, определяется тем, что ст. 144 УПК РФ в части, касающейся участия адвоката, не содержит внутренних противоречий (имеет только пробелы в правовом регулировании) и не вступает в противоречие с иными нормами, регулирующими уголовно-процессуальную деятельность в стадии возбуждения уголовного дела.

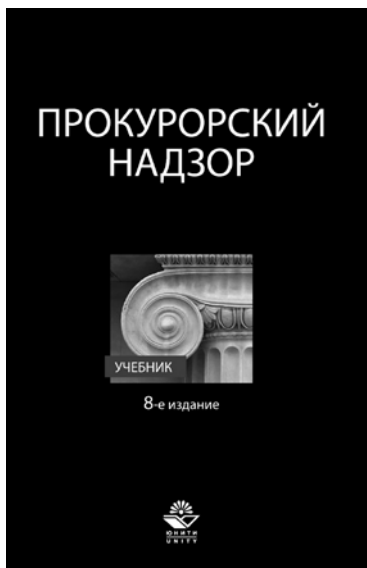
Что касается положений п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК РФ, в котором со ссылкой на ст. 144 УПК РФ, декларируется участие «защитника», необоснованно увязанное с началом осуществления процессуальных действий, осуществляемых задолго до принятия решения о возбуждении уголовного дела, то они просто не выдерживают критики.

Более того, содержание п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК РФ — это своего рода инородное тело, которое искусственно и вне какой-либо разумной юридической логики было внедрено в структуру и содержание ст. 49 УПК РФ и породило целый клубок процессуально-правовых противоречий, в том числе противоречий с положениями ст. 46 и 47 УПК РФ, определяющих правовое положение подозреваемого и обвиняемого и корреспондирующих с нормами закона, определяющими цели и задачи деятельности защитника.

В подобной ситуации наиболее рациональным решением указанных процессуально-правовых противоречий, по нашему мнению, могло бы стать признание п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК РФ утратившим силу.

Представляется, что перечисленные выше и некоторые иные дефекты правового регулирования уголовного судопроизводства, отрицательно влияющие на эффективность уголовно-процессуальной деятельности, могли бы привлечь внимание законодателя, процессуально-правовой теории и практики.

¹ Мешков М.В., Гончар В.В. Поводы к возбуждению уголовного дела: процессуально-правовые новеллы // Российский судья. 2012. № 11. С. 19—20; Мешков М.В., Гончар В.В. Новые нормы института возбуждения уголовного дела // Законность. 2012, № 5. С. 45—48.



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 343.57

ББК 67.308

О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

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.

САНДЖАР САЛАМАТОВИЧ ДЖОЛДАШЕВ,

адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Проведен сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и Кыргызской Республики в части закрепления правовой основы государственной политики в сфере оборота наркотиков.

Ключевые слова: право, Российская Федерация, Кыргызская Республика, наркотики, наркотические средства, психотропные вещества, оборот наркотиков, государственная политика в сфере оборота наркотиков.

Annotation. Made a comparative legal analysis of legislation of the Russian Federation and the Kyrgyz Republic in terms of securing the legal framework of the state policy in the field of drug trafficking.

Keywords: law, the Russian Federation, the Kyrgyz Republic, drugs, narcotics, psychotropic substances, trafficking in drugs, the state policy in the field of drug trafficking.

В данной статье сфокусировано внимание на сравнительно-правовом аспекте государственной политики Российской Федерации¹ и Кыргызской Республики в сфере оборота наркотиков.

В Российской Федерации государственная политика в сфере оборота наркотиков закреплена в преамбуле 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: «На-

стоящий 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».

Анализ суждений ученых относительно преамбулы Федерального закона РФ от 10 декабря 1997 г. одним из авторов данной статьи уже осуществлялся⁵.

Даже если согласиться с необходимостью наличия в Федеральном законе РФ от 10 декабря 1997 г. такого структурного элемента как «преамбула», то в ней должен был бы закрепляться предмет правового регулирования: общественные отношения, возникающие при обороте наркотиков в Российской Федерации. Государственная политика РФ регламентируется в иных нормативных правовых актах. Так, постановлением ВС РФ от 22 июля 1993 г.⁶ утверждена Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации.



Иным образом урегулирована государственная политика в сфере оборота наркотиков в Кыргызской Республике⁷.

В Кыргызской Республике действует Закон КР «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах» от 22 мая 1998 г. (в ред. Закона КР от 4 июля 2005 г.)⁸. Государственной политике в сфере оборота наркотиков посвящена ст. 4 Закона КР от 22 мая 1998 г.: «Статья 4. Государственная политика в сфере законного оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и противодействия их незаконному обороту».

Государственная политика в сфере законного оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и противодействия их незаконному обороту направлена на установление строгого контроля за сферой законного оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и мер противодействия их незаконному обороту в Кыргызской Республике».

Иначе говоря, государственная политика может быть представлена в виде двух направлений: 1) «строгий контроль» за правомерным оборотом наркотиков⁹ и 2) противодействие неправомерному обороту наркотиков. Здесь нельзя не обратить внимание на учет результатов научных изысканий ученых относительно именно противодействия (а не борьбе) неправомерному обороту наркотиков¹⁰.

Положения приведенных нормативных правовых актов Российской Федерации и Кыргызской Республики относительно регулирования государственной политики в сфере оборота наркотиков конкретизируются в иных нормативных правовых актах. Например, в Указе Президента РФ № 828 от 20 июня 2011 г.¹¹ с целью «обеспечения выполнения Соглашения между Азербайджанской Республикой, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном и Республикой Узбекистан о создании Центральноазиатского регионального информационного координационного центра по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» установлен перечень «компетентных органов» Российской Федерации для осуществления международного сотрудничества, в том числе и с «компетентными органами» Кыргызской Республики, в сфере противодействия неправомерному обороту наркотиков.

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.

В-четвертых, правовое регулирование государственной политики в сфере оборота наркотиков в Законе КР «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах» от 22 мая 1998 г. может быть рецептировано в аналогичные нормативные правовые акты Российской Федерации.

¹ Мы разделяем суждения 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 именованния государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119—123).

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 системоатомизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98—102.

⁵ См. об этом: *Олимпиев А.Ю., Дикарев В.Г.* О проблемах правового регулирования государственной политики в сфере оборота наркотиков в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 5. С. 96—98.

⁶ См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1265.

⁷ О системе государственных органов, в том числе и правоохранительных в Кыргызской Республике подробнее см.: *Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 9-е изд., перераб. и доп.* / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2013. С. 354—355, 417—421.

⁸ См.: Ведомости Жогорку Кенеша КР. 1998. № 9. Ст. 316.

⁹ Обоснование необходимости данного направления государственной политики фактически приведено в одной научной публикации (см.: *Абшиахова У.А.* Клинические и психосоциальные особенности формирования гашишной наркомании у подростков в Республике Кыргызстан: Автореферат дисс. ... канд. медицинских наук. СПб., 1992. С. 18).

¹⁰ Подробнее об этом см., например: *Галузо В.Н.* Борьба с преступностью в России: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2008. № 7. С. 35—36.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 26. Ст. 3756.



УДК 434.13

ББК 67.311

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ПОДСЛЕДСТВЕННОСТИ В ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДСТВЕННЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОВД

*РАМИЛЬ РИНАТОВИЧ ХАСАНОВ,**соискатель Казанского юридического института МВД России**Научная специальность 12.00.09 — уголовный процесс**E-mail: pravo.za@mail.ru**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Исследуются проблемы определения территориальной подследственности в практической деятельности ОВД и предлагаются их пути решения. Автор высказывается за увеличение ведомственного контроля и прокурорского надзора при принятии решения о передаче материала проверки сообщения о преступлении по подследственности.

Ключевые слова: территориальная подследственность, проверка сообщений о преступлении, процессуальный срок проверки сообщений о преступлении, прокурорский надзор.

Annotation. The article deals with the problem of determining the territorial investigative jurisdiction in practice the police station and offered their solutions. The author argues for increased institutional control and prosecutorial supervision when deciding on the transfer material test reports of the crime under investigation.

Keywords: territorial jurisdiction, check reports on crime, procedural dates of inspection reports of crime, the public prosecutor's supervision.

В соответствии с ч. 1 ст. 145 УПК РФ по результатам рассмотрения сообщения о преступлении следователь (дознатель) вправе принять решение о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела и о передаче сообщения о преступлении по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК, а по уголовным делам частного обвинения — в суд. Общие правила определения подследственности определены в ст. 150—152 УПК.

Основанием для направления материалов проверки сообщения о преступлении и уголовного дела в соответствии с правилами территориальной подследственности является установление места совершения преступления (места окончания преступления, места совершения большинства преступлений или наиболее тяжкого из них и др.), на которое юрисдикция должностного лица или органа, в производстве которого находится материал проверки или уголовное дело, не распространяется. В такой ситуации следователь (дознатель) вынужден принять процессуальное решение и направить его по терри-

ториальности в иное подразделение органов предварительного расследования. В ином случае, если по материалу проверки или уголовному делу процессуальная деятельность будет продолжена, доказательства на последующих этапах производства по уголовному делу могут быть признаны недопустимыми.

В УПК невозможно предусмотреть все возможные правила определения подследственности. В юридической литературе неоднократно обращалось внимание на неурегулированность отдельных вопросов территориальной подследственности в УПК. Так, в следственно-судебной практике следственных подразделений ОВД имеют место случаи, когда определить, где совершено (окончено) преступление на первоначальном этапе расследования бывает весьма сложно или практически невозможно, например, хищение груза в пути следования поезда, когда преступление обнаруживается на станции получателя [1, С. 8.]. Аналогичный случай имел место в следственно-судебной практике, когда сотрудниками правоохранительных органов обнаружен труп



с признаками насильственной смерти и имеются основания полагать, что труп был доставлен на место его обнаружения из другого административного района, обслуживаемого сотрудниками другого ОВД. В практике следственных органов ОВД расследованием подобных дел занимаются подразделения, компетенция которых распространяется на территорию, где было обнаружено преступление.

Нам представляется целесообразным в УПК РФ предусмотреть в ст. 152 УПК новую ч. 3¹ следующего содержания: *«В случаях, когда место совершения деяния, содержащего признаки преступления, или место его окончания не установлено, то предварительное расследование осуществляется по месту обнаружения последствий этого деяния либо следов его совершения, в зависимости от того, что было установлено».*

По нашему мнению, подобная норма позволит разрешить споры о подследственности в случаях, когда достоверной информации о преступлении на первоначальном этапе расследования еще не получено.

Рассматривая проблему определения территориальной подследственности, укажем, что в УПК РФ предусмотрен единообразный порядок производства по материалам проверки и по уголовным делам за редким исключением (ч. 2 ст. 100 УПК, ч. 1¹ ст. 108 УПК и др).

Процессуальный срок проверки сообщений о преступлениях вне зависимости от их квалификации составляет 3 суток с возможностью продления до 10 суток, в исключительных случаях до 30 суток. Законом не предусмотрена возможность продления указанных процессуальных сроков. Отметим, что проверка сообщения о преступлении имеет определенную границу (30 суток) после которой следователь (дознатель) обязаны принять одно из предусмотренных процессуальных решений.

А как быть в случаях, если проверка сообщения о преступлении не закончена, а интересующая следователя (дознателя) информация не получена по независящим от него обстоятельствам (например, не поступил ответ на запрос из сотовой компании, банка и других учреждений и организаций). По нашему мнению, возбуждать уголовное дело без наличия к тому оснований незаконно. Поэтому в целях защиты прав и законных интересов участников процесса следователи (дознатели) иногда принимают

вынужденное процессуальное решение о передаче материала проверки по подследственности, осознавая тот факт, что этот материал к нему вернется, но при этом требования УПК о процессуальных сроках будут соблюдены. Следователи (дознатели) рассчитывают на то, что ко времени возвращения материала проверки сообщения о преступлении запрос, направленный в ту или иную организацию, вернется, а по материалу проверки возникнут основания для принятия законного и обоснованного решения. Подчеркнем, что подобный тактический прием следует рассматривать как незаконное средство продления сроков по материалам проверки.

Дознатели, следователи направляют материалы проверки по подследственности на территорию другого подразделения по заведомо надуманным основаниям. При передаче материала проверки по подследственности дознаватель, следователь экономит до 10 суток, а если и этого срока не хватает и ответ еще не поступил, он вновь направляет материал по другим основаниям в другое территориальное подразделение и так до бесконечности. В среде практических работников существует мнение, что «плох тот следователь, который не может придумать оснований для передачи материала по подследственности».

Мы осознаем, что решение указанной проблемы негативно сказывается на соблюдении сроков проверки материалов в территориальных правоохранительных органах, но, убеждены, что подобную практику следует искоренить в целях соблюдения законности на этапе проверки сообщения о преступлении.

Во-первых, следует усилить ведомственный контроль и прокурорский надзор за процессуальными решениями дознавателей, следователей о направлении материалов по подследственности. При выявлении необоснованных и незаконных процессуальных решений дознавателей, следователей ОВД следует отменять принятые решения и возвращать их для принятия решения по- существу. Проблемным следует считать то, что дознаватель, следователь не обязаны направлять прокурору постановление о направлении уголовного дела по подследственности, а руководить следственным органом зачастую сам заинтересован в процессуальном решении о направлении материалов по подследственности.

Кроме того, применительно к деятельности следователя у прокурора отсутствует возможность



отменить незаконное и необоснованное решение следователя о направлении материала проверки по подследственности.

Поэтому целесообразно в ст. 145 УПК предусмотреть ч. 4 следующего содержания: *«Копия постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя, органа дознания о передаче сообщения по подследственности незамедлительно направляется прокурору. Признав постановление органа дознания, дознавателя о передаче сообщения по подследственности незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя о передаче сообщения по подследственности незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении отменяет постановление о направлении уголовного дела по подследственности, о чем выносит мотивированное постановление, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа».*

Во-вторых, следует обратить внимание, что в судебных органах практически отсутствуют злоупотребления по вопросам направления уголовных дел по подсудности [2, С. 245]. По нашему мнению, это связано с положениями ст. 36 УПК, где сказано, что споры о подсудности между судами не допускаются. Любое уголовное дело, переданное из одного суда в другой в порядке, установленном ст. 34 и 35 УПК, подлежит безусловному принятию к производству тем судом, которому оно передано. Мы рекомендуем законодательно ограничить возможность передачи дознавателями, следователями материалов проверки и уголовных дел по подследственности. Например, в случаях, если постановление следователя о передаче материала проверки по подследственности было отменено как незаконное и необоснованное, то следователю, дознавателю следует запретить вновь выносить подобное постановление по тому же основанию. К сожалению, полностью разрешить споры о подследственности на этапе проверки сообщений о преступлении невозможно, поскольку это связано с недостаточным ко-

личеством информации, которая имеется на первоначальном этапе в распоряжении дознавателя, следователя. Получив необходимую информацию, они вправе принять законное, обоснованное и мотивированное решение о передаче материалов проверки по подследственности. В случаях с определением подсудности уголовных дел подобных проблем возникнуть не должно, поскольку обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу уже установлены.

В-третьих, в целях предупреждения подобных нарушений уголовно-процессуального закона предлагаем увеличить сроки проверки сообщений о преступлении, но только в тех случаях, когда дознаватель, следователь ожидают информацию на запросы из организаций, учреждений, а она необходима для принятия законного и обоснованного решения по материалам проверки. Мы понимаем, что предложенное нами решение будет подвергнуто критике ученых, но это решение является вынужденным. Предлагая подобную меру, мы заботимся о защите прав и законных интересов лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве. По нашему мнению, контроль за увеличением сроков материалов проверки следует оставить за руководителем следственного органа и прокурором в целях пресечения фактов злоупотребления этим правом.

Литература

1. *Седельников П.В.* Предварительное расследование. Общие условия предварительного расследования: методическая разработка. Омск: Омская академия МВД России, 2006. 58 с.
2. *Хайдаров А.А.* Проблемные вопросы заявления сторонами ходатайств и их рассмотрение в ходе судебного следствия // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 3. С. 243—246.

References

1. *Sedel'nikov P.V.* Predvaritel'noe rassledovanie. Obshhie uslovija predvaritel'nogo rassledovanija: metodicheskaja razrabotka / P.V. Sedel'nikov. Omsk: Omskaja akademija MVD Rossii, 2006. 58 s.
2. Hajdarov A.A. Problemnye voprosy zajavlenija storonami hodatajstv i ih rassmotrenie v hode sudebnogo sledstvija / A.A. Hajdarov // Vestnik jekonomiki, prava i sociologii. 2012. № 3. S. 243—246.



УДК 34.07

ББК 67.7

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОХРАНЫ СОБСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

ОЛЕГ БОРИСОВИЧ ТРОШИН,

*доцент кафедры деятельности ОВД в особых условиях УНК специальной подготовки
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, полковник полиции, кандидат военных наук*

*Научная специальность 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность*

E-mail: triobor@mail.ru

Рецензент: С.А. Коновалов, заместитель начальника ОМВД «Ново-Переделкино» — начальник Следственного отдела

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Анализ опыта организации охраны и обороны собственных объектов органов внутренних дел показывает сильные и слабые стороны деятельности руководящего состава. Автор определил наиболее характерные недочеты в организации деятельности ОВД при чрезвычайных обстоятельствах и пути их устранения.

Ключевые слова: охрана, оборона, оповещение, инженерно-технические мероприятия, специальные средства, пункты управления.

Annotation. Analysis of the experience of the organization of protection and defense of its own objects of internal affairs shows the weaknesses of activity management team. The author has identified the most typical shortcomings in the organization of the ATS in extreme circumstances and ways to overcome them.

Keywords: security, defense, warning, engineering-technical measures, special funds, control points.

Для обеспечения общественной безопасности в повседневной деятельности и при любом виде чрезвычайной обстановки органы внутренних дел должны, прежде всего, гарантированно осуществлять защиту и неприкосновенность собственных объектов. Данный фактор позволяет не только осуществлять сбор информации, оперативное управление силами и средствами в сложной обстановке, но и производить своевременное обеспечение материальными ресурсами, готовить и задействовать дополнительные силы и средства.

Актуальность вопросов организации охраны и обороны собственных объектов обуславливается и участвовавшими случаями нападения на объекты правоохранительных органов на территории Российской Федерации. Нападения отличаются особой дерзостью, тщательной и целенаправленной подготовкой, повышенной опасностью и тяжкими последствиями, которые причиняют материальный, физический и моральный ущерб обществу, серьезно

подрывает авторитет государственной власти и правоохранительных органов. Нападения осуществляются как организованными группами преступников с предварительной подготовкой (в Нальчике 13 октября 2005 г., в Серноводске 16 сентября 2013 г. и др.), так и одиночными злоумышленниками и группами без целенаправленной и тщательной подготовки (в Липецке — октябрь 2013 г., в Красноярске — март 2013 г. в городе Троицке Челябинской области — июль 2013 г. и др.).

В руководящих документах и правовых актах МВД России среди причин, позволивших преступникам осуществлять свои замыслы, отражено отсутствие на объектах, подвергшихся нападению, специальных планов, расчетов сил и средств, а при наличии таких планов им присущ халатный формализм, не учтена реальная обстановка, они оторваны от действительности. Слабый уровень профессиональной подготовки различных звеньев руководящего состава, дежурных служб также негативно



сказывается на действиях сотрудников по отражению нападений на объекты, обеспечению сохранности материальных средств, оружия и боеприпасов.

В настоящее время накоплен определенный опыт в разработке планов охраны и обороны собственных объектов ОВД, специальных планов «Крепость», разработаны нормативные документы, подготовлены методические пособия и обзорные материалы, позволяющие грамотно и тщательно разработать планы обеспечения охраны и отражения нападений, обеспечить квалифицированную подготовку руководящего состава и сотрудников для действий при чрезвычайных обстоятельствах. Особое внимание уделяется психологической устойчивости, выдержке и умению во всех ситуациях действовать решительно и уверенно, четко и требовательно отдавать распоряжения и команды, определять задачи подчиненным, ставя во главу своей деятельности обеспечение сохранности жизни и здоровья граждан, защиты общественной безопасности.

Вместе с этим, необходимо постоянно уделять пристальное внимание как подготовке сотрудников, так и всему комплексу вопросов, связанных с охраной и обороной собственных объектов; должны изучаться, подвергаться анализу и своевременно совершенствоваться оперативные, режимные, инженерно-технические и другие мероприятия с привлечением других взаимодействующих органов в целях обеспечения эффективной безопасности объектов, воспрепятствования внезапного нападения на них, а также действий по отражению захвата.

В настоящее время, исходя из опыта и требования руководящих документов, при разработке планов охраны и обороны объектов планировать действия должностных лиц необходимо с учетом возникновения чрезвычайных обстоятельств в рабочее и нерабочее время, при получении информации о готовящихся противоправных действиях. Разрабатывая четкий алгоритм действий должностных лиц, отделов внутренних дел, дежурных служб в каждой конкретной ситуации необходимо не только скрупулезно предусмотреть каждое мероприятия по оповещению, руководству и конкретным действиям, но и определить временные рамки этих мероприятий. Это позволит не только синхронизировать деятельность сотрудников различных служб, подразделений и штабов, но и обучать их уверенно и быстро

выполнять свои обязанности в сложной обстановке, доведя необходимые навыки до автоматизма. Данный алгоритм действий в различных ситуациях должен быть разработан как для должностных лиц оперативного штаба, так и, в большей степени, для каждого сотрудника, инспекторов дежурных служб, смен. Алгоритм действий должен предусматривать слаженную работу по оповещению сотрудников ОВД, взаимодействующих подразделений и органов. Оповещение, как правило, осуществляется на основе схем оповещения. Анализ действий дежурных служб показывает, что схемы оповещения составлены формально, по образцам, не отвечающим реальному положению дел. Часто в схемах используется линейный или последовательный способ оповещения сотрудников и не предусматривается так называемый «перекрестный» способ, предусматривающий дублирование поступления сигналов, что в значительной степени повышает эффективность оповещения. Прибытие сотрудников должно осуществляться в соответствии с временными нормативами и должно контролироваться дежурной частью, сменами. Специфика и место дислокации отдела, объекта органов внутренних дел должна предусматривать, по возможности, несколько районов сбора по сигналам оповещения в условиях возможного нападения на объект. При этом районы (район) сбора должны обеспечивать защищенность прибывающих сотрудников, их экипировку и подготовку к дальнейшим действиям. Районные сборы (прибытия) могут определяться для различных функциональных групп с учетом выполнения предстоящих задач. Маршруты выдвижения к ним должны обеспечивать скрытное и быстрое прибытие в районы выполнения своих обязанностей и задач. Подразделения (группы) взаимодействующих органов, участвующих в отражении нападения на объекты, должны иметь, как правило, свои места сбора (прибытия), отвечающие вышеперечисленным требованиям. Выдвижение и начало действий этих подразделений (групп) должно осуществляться при тесном взаимодействии с главными силами для успешного отражения нападения.

Особое внимание при организации охраны и обороны объектов органов внутренних дел должно уделяться комплексу инженерно-технических ме-



роприятий, проводимых как при подготовке и оборудовании объекта в повседневной деятельности, так и при угрозе, при отражении нападения и в ходе ликвидации последствий подавления сопротивления правонарушителей.

Инженерно-техническая защита при подготовке включает сооружения и конструкции, препятствующие или затрудняющие приближение к объекту, проникновению на объект. Ограждение периметра должно иметь достаточную высоту, препятствующую его преодолению без вспомогательных средств, иметь толщину и прочность, достаточную для противостояния не только таранному удару грузового транспорта, но и взрыву самодельных взрывных устройств. Ворота дополнительно оборудуются средствами принудительной остановки автотранспорта. Оборудование объекта должно предусматривать несколько рубежей охраны: периметр объекта (отдела), входы в здание, режимные зоны, помещения, склады, сейфы и «объемы» режимных помещений.

Инженерно-технические мероприятия по защите объекта целесообразно осуществлять также и при угрозе нападения и в ходе его отражения на каждом рубеже, что также отображается в специальном плане. При этом активно применяются специальные средства, указанные в законе «О полиции»: палки специальные, специальные газовые средства, средства ограничения подвижности, специальные окрашивающие и маркирующие средства, электрошоковые и светошоковые устройства, служебные животные, средства принудительной остановки

транспорта, средства сковывания движения, водометы и бронемшины, средства защиты охраняемых объектов (территорий), а также средства блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия. Во многом успешное решение задач охраны и обороны собственных объектов зависит от умелой организации системы управления, ее устойчивости и скрытности. Для работы оперативного штаба при чрезвычайных обстоятельствах развертываются центры оперативного управления или пункты оперативного управления. Места, предназначенные для пунктов управления, заблаговременно оборудуются в инженерном отношении и обеспечиваются средствами связи и управления. Такие места можно оборудовать на объектах, где дислоцируются территориальные органы внутренних дел. При удаленности охраняемых объектов от стационарных пунктов управления осуществление руководства действиями функциональных групп по противодействию нападающим может осуществляться с вспомогательных или подвижных пунктов управления, которые также оснащаются средствами управления и готовятся заблаговременно.

Практический опыт, накопленный при обеспечении безопасности собственных объектов в повседневной деятельности и при возникновении чрезвычайных обстоятельств свидетельствует, что четко продуманная и организованная система охраны и обороны, умелое управление силами и средствами позволяет успешно решать задачи по предотвращению нападения на объекты и обеспечивать их безопасность.



Правовое положение полиции МВД России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [С.Ю. Анохина и др.]; под ред. Ф.П. Васильева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 815 с.

Цель учебника — ознакомить читателя с деятельностью полиции по вопросам организации обеспечения общественного порядка (ООП) и безопасности в современных условиях.

Рассмотрены правовое положение полиции и участие подразделений полиции в ООП, а также отдельные направления деятельности ряда подразделений полиции.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также для должностных лиц местных органов власти и иных правоохранительных органов.



УДК 34
ББК 67

О РАЗВИТИИ ТЕОРИИ И МЕТОДИКИ СУДЕБНО-ПОЧЕРКОВЕДЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ТЕКСТОВ МАЛОГО ОБЪЕМА И КРАТКИХ ЗАПИСЕЙ

СТАНИСЛАВ МИХАЙЛОВИЧ БОБОВКИН,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: s.m.bobovkin@yandex.ru

Научный руководитель: Т.В. Аверьянова, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России, Заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор

Рецензент: А.В. Ефименко, заместитель начальника кафедры экспертно-криминалистической деятельности Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Научная специальность 12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-разыскная деятельность

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются актуальные вопросы теории и методики судебно-почерковедческой экспертизы текстов малого объема и кратких записей. Освещается современный уровень развития данного раздела судебного почерковедения. Высказывается мнение о сущности и информативности текстов малого объема и кратких записей в качестве отдельных почерковых объектов. Проводится современная классификация кратких записей, выделяются основные причины сложности их криминалистического исследования. Рассматриваются особенности методики судебно-почерковедческой экспертизы текстов малого объема и кратких записей.

Ключевые слова: сущность и информативность текстов малого объема и кратких записей, современная классификация кратких записей, основные затруднения криминалистического исследования текстов малого объема и кратких записей, методика судебно-почерковедческой экспертизы текстов малого объема и кратких записей.

Annotation. Highlighted the current issues of theory and methods of forensic handwriting examination of the texts of the small amount and short entries. The author covers the modern level of development of this section of forensic handwriting examination. It has been argued entity and informative texts small volume and short entries in handwriting as separate objects. Is the modern classification of short entries, highlighted the main reasons for the complexity of their forensic investigations. Discusses the features of a technique of forensic handwriting examination of the texts of the small amount and short entries.

Keywords: the nature and information content of texts small volume and short records, the modern classification of short records, the main difficulty forensic studies of the texts of the small amount and short records, methods of forensic handwriting examination of the texts of the small amount and short entries.

В экспертной практике и специальной литературе по судебному почерковедению тексты малого объема и краткие записи иногда называют малообъемными рукописями и относят к числу малоинформативных почерковых объектов.

Это не совсем верно, так как основным критерием для отнесения любых категорий рукописей (текстов, кратких записей, подписей) к малоинформативным является ограниченная возможность установления тождества по признакам

почерка, а не общее количество в их составе письменных знаков и безбуквенных штрихов, т.е. — объем.

Действительно, краткие записи в зависимости от различных свойств и факторов (объема, простоты состава, условий выполнения и др.) определяются как высоко, средне, мало и неинформативные. Эти же категории информативности применяются и в отношении текстов разного объема и состава, выполненных в обычных или необычных условиях



письма (старческий возраст, опьянение, тяжелая болезнь и др.).

Эти примеры показывают, что термины «малообъемные» и «малоинформативные» рукописи выражают весьма близкие, но неоднозначные понятия. В этой связи тексты малого объема и краткие записи с учетом различных свойств и факторов могут рассматриваться как малообъемные рукописи, обладающие разной степенью информативности, что нужно учитывать при решении задач судебно-почерковедческой экспертизы. С этой же целью необходимо знать и другие особенности этих объектов.

В судебном почерковедении текст рассматривается как вид рукописи, содержательная сторона которой зафиксирована с помощью буквенных, цифровых или смешанных (буквенно-цифровых) графических обозначений. По объему тексты подразделяются на большие, средние и малые¹.

Буквенный текст малого объема содержит ограниченное число букв при неоднократной встречаемости наиболее распространенных (в русской письменности — а, е, и, о) обычно состоит из четырех-десяти слов включительно.

Цифровой текст малого объема содержит все или отдельные цифры и их сочетания до семи цифр, обычно занимает менее 1/3 страницы стандартного листа бумаги.

Смешанный (буквенно-цифровой) текст малого объема содержит ограниченное число букв и цифр и обычно занимает менее 1/3 страницы стандартного листа бумаги — до двух слов и пяти цифр.

К этой категории рукописей относятся надписи на конвертах, в накладных, иных хозяйственных и финансово-экономических документах и т.д.

Краткая запись представляет собой разновидность текстов малого объема и рассматривается как отдельный вид рукописи, содержательная сторона которой зафиксирована с помощью буквенных (от одного до трех слов), цифровых (от одной до семи цифр) или смешанных (не более двух слов и пяти цифр) графических обозначений.

Краткие записи являются часто встречающимися на практике объектами судебно-почерковедческой экспертизы. По сравнению с другими рукописями, общее количество исследований кратких записей уступает только подписям и по данным ЭКЦ МВД РФ составляет 30—35%².

Современная классификация кратких записей осуществляется в специальной литературе преимущественно по составу и объему³. При этом различаются буквенные, цифровые, смешанные краткие записи большого, среднего и малого объема, однословные, двухсловные и трехсловные.

Вместе с тем, в последние годы начинает складываться классификация кратких записей в зависимости от их целевого назначения.

В частности, выделяются удостоверительные⁴, вокативно-коммуникативные (в форме обращений), административно-распорядительные, информативно-организационные, финансово-хозяйственные, научно-исследовательские, общие профессиональные, речевого этикета и общего характера краткие записи⁵.

Краткие удостоверительные записи — это рукописи, содержательная сторона которых зафиксирована в виде наименований физических и юридических лиц (например: «Борисова Оксана Сергеевна»; «ООО Военно-страховая компания»; «Следователь Иванов И.П.» и др.);

Краткие вокативно-коммуникативные записи — рукописи в форме обращений⁶ («Уважаемый Иван Иванович!»; «Генеральному прокурору Российской Федерации»; «Господин Петров!» и др.);

Краткие административно-распорядительные записи — рукописи в форме резолюций или суждений (решений) должностных лиц, административно-распорядительного характера («Разрешаю»; «Прошу организовать исполнение»; «Выполнить распоряжение в установленный срок»; «Согласен»; «Провести служебное расследование» и др.).

Краткие информативно-организационные записи — рукописи в виде суждений, информативного или организационного характера («Организация временно не работает»; «Закрыто на обед»; «Копия верна»; «Собрание состоится в 12 часов» и т.д.).

Краткие финансово-хозяйственные записи — рукописи в виде суждений, финансового или хозяйственного характера («Получено согласно накладной»; «Выдано под отчет»; «Командировочные расходы»; «Акт о списании» и др.).

Краткие научно-исследовательские записи — рукописи в виде суждений научно-исследовательского характера («Актуальность диссертации»;



«Научный доклад»; «Эмпирическая база работы»; «Отзыв ведущей организации» и др.).

Краткие профессиональные записи — рукописи в виде суждений, характерных для осуществления различных категорий профессиональной деятельности («Отпускается без рецепта»; «С моих слов записано верно»; «Книга жалоб и предложений» и др.).

Краткие записи речевого этикета — рукописи в виде суждений, характерных для наличия определенного уровня речевой культуры («На добрую память»; «С уважением»; «Благодарю Вас»; «Примите мою благодарность» и др.).

Краткие записи общего характера — рукописи в форме заголовков, дат и прочих письменно-речевых конструкций («Заявление»; «Расписка»; «Объяснительная» и др.).

Задачи, связанные с исследованием рукописных текстов малого объема и кратких записей, являются наиболее сложными в судебно-почерковедческой экспертизе, что обусловлено следующими причинами:

- ❖ ограниченный объем почеркового материала и незначительное количество отобразившихся в нем признаков;
- ❖ сложности с определением устойчивости и вариационности частных признаков почерка, так как большинство букв и цифр не повторяется;
- ❖ наличие одновременно совпадений и различий, соотношение которых трудно объяснить однозначно;
- ❖ недостаточная выраженность признаков необычных условий письма;
- ❖ сложности с исследованием общих признаков почерка и признаков письменной речи;
- ❖ возможность технической подделки объектов на основе применения технических средств.

Тексты малого объема и краткие записи являются весьма близкими объектами судебно-почерковедческой экспертизы, что позволило разработать единую методику их исследования. Ее особенности заключаются в следующем.

Ознакомление с материалами, поступившими на экспертизу. Пристальное внимание уделяется ознакомлению с обстоятельствами дела, имеющими отношение к предмету исследования.

Необходимо тщательно изучить представленные эксперту данные об условиях выполнения спорной малообъемной рукописи — текста малого объема или краткой записи. Эти объекты часто выполняются с намеренным изменением почерка или при необычных условиях письма естественного характера. В случае отсутствия таких сведений, их необходимо запросить.

Осмотр (предварительный анализ) исследуемой малообъемной рукописи, наряду с традиционными действиями, предполагает:

- ❖ определение возможности выполнения малообъемной спорной рукописи на основе применения технических средств, оценку ее состава, объема и степени информативности;
- ❖ определение условий выполнения спорной малообъемной рукописи в результате изучения наиболее броских диагностических признаков — классических и специфических;
- ❖ определение пригодности спорной малообъемной рукописи для идентификации графических особенностей почерка ее исполнителя (5—8 признаков для последующего сравнения с образцами).

Осмотр (предварительный анализ) сравнительного материала.

В качестве сравнительного материала используются свободные, условно-свободные и экспериментальные образцы почерка предполагаемых исполнителей.

Оценка качества, количества, достоверности и достаточности сравнительных образцов проводится по общим правилам.

Оценка качества сравнительного материала предполагает изучение сопоставимости спорной малообъемной рукописи по времени и условиям выполнения, виду и целевому назначению документа, материалам письма, содержанию (составу) и используемым типографским бланкам. Наиболее сопоставимыми являются экспериментальные образцы, полностью воспроизводящие спорную малообъемную рукопись по форме и содержанию.

По количеству сравнительного материала должно быть значительно больше, чем объем исследуемой рукописи. Это необходимо для изучения пределов вариационности цифрового почерка подозре-



ваемого (обвиняемого) лица в различных условиях письма и других свойств. Экспериментальных образцов должно быть не менее 10—15 листов.

Достоверность и достаточность образцов почерка устанавливается по общим правилам судебно-почерковедческой экспертизы.

Предварительное изучение наиболее броских диагностических и идентификационных признаков в сравнительных образцах осуществляется аналогично по отношению к спорной малообъемной рукописи. В этой связи в каждом образце почерка последовательно изучаются информативные признаки, установленные ранее в спорной рукописи малого объема.

Дальнейший ход исследования, а именно — предварительное сравнение, оценка с выдвижением экспертных версий и планирование, проводятся в соответствии с общим алгоритмом производства экспертизы.

Детальное исследование (2 уровень) обеспечивает окончательное решение основной и промежуточных задач судебно-почерковедческой экспертизы малообъемных рукописей. Оно имеет свою специфику и проводится в следующем порядке:

- ❖ установление или исключение факта применения технических средств при выполнении спорной малообъемной рукописи (технической подделки), определение степени ее информативности;
- ❖ *раздельный анализ информативных (диагностических и идентификационных) признаков в спорной малообъемной рукописи и сравнительных образцах;*
- ❖ сравнение информативных (диагностических и идентификационных) признаков в спорной малообъемной рукописи и сравнительных образцах;
- ❖ оценка результатов сравнения информативных признаков и формирование промежуточных (диагностических) и итогового (идентификационного) выводов.

Установление или исключение факта применения технических средств при выполнении спорной малообъемной рукописи (технической подделки), определение степени ее информативности.

Применение технических средств при выполнении спорной рукописи (подчистки, травления, графической имитации и др.) устанавливается в соот-

ветствии с методикой технико-криминалистической экспертизы документов.

Для определения степени информативности спорной малообъемной рукописи в сложных ситуациях исследования целесообразно использовать принципы оценки априорной информативности кратких почерковых объектов⁷.

Переходить к собственно почерковедческому исследованию спорной малообъемной рукописи можно только исключив факт применения технических средств при ее выполнении.

Раздельный анализ проводится с целью детального изучения информативных (диагностических и идентификационных) признаков в спорной малообъемной рукописи и сравнительных образцах.

Раздельное изучение диагностических признаков направлено на определение условий выполнения спорной малообъемной рукописи, что является промежуточной задачей идентификационной экспертизы. В этой связи на основе специальной таблицы-разработки устанавливается наличие, характер, степень выраженности и локализация классических и специфических диагностических признаков в исследуемой рукописи и сравнительном материале, свидетельствующих об обычных (нормальных) или необычных условиях их выполнения и влиянии определенных сбивающих факторов.

Раздельное исследование общих идентификационных признаков почерка осуществляется с использованием стандартной таблицы-разработки и обеспечивает изучение групповой принадлежности почерков, которыми выполнена спорная малообъемная рукопись и сравнительные материалы

Раздельное исследование частных идентификационных признаков почерка проводится, как правило, на основе текстовой таблицы-разработки.

Текстовая таблица-разработка предназначена для исследования частных признаков почерка в малообъемных рукописях — текстах малого объема и кратких записях. В ходе ее выполнения последовательность выполнения отдельных цифр в спорной рукописи устанавливает общий порядок детального изучения частных признаков.

При изучении кратких записей с малой степенью информативности рекомендуется использовать вариант текстовой таблицы-разработки, предполагающий изучение этой категории спорной рукопи-



си полностью в виде ее электрографической копии или максимально точной графической зарисовки с 3—5 кратным увеличением.

При этом изучение частных признаков почерка осуществляется с использованием метода детализации. В этой связи учитывается траектория выполнения краткой записи, выявляются цепочки признаков с определением их последовательной зависимости от связности и пространственного размещения отдельных письменных знаков — букв и цифр.

В условиях дефицита информативности спорной малообъемной рукописи особое внимание уделяется определению вариационности, устойчивости, частоты встречаемости и идентификационной значимости частных признаков почерка. С этой целью более тщательно изучаются сравнительные образцы почерка с учетом ранее выдвинутой экспертом положительной версии о предполагаемом исполнителе рукописи. В этой связи указанные свойства исследуемого почерка изучаются в основном по представленным образцам.

Сведения о частоте встречаемости и идентификационной значимости частных признаков буквенного и цифрового почерка приведены в широкоизвестной специальной литературе⁸.

Сравнение информативных (диагностических и идентификационных) признаков в спорной малообъемной рукописи и сравнительных образцах проводится по традиционной схеме.

В случае обнаружения каждого совпадения и различия необходимо:

- ❖ проверить его устойчивость;
- ❖ обратить внимание на характер совпадения;
- ❖ определить его специфичность.

Оценка результатов сравнения информативных признаков и формирование промежуточных (диагностических) и итогового (идентификационного) выводов — это наиболее сложный и ответственный этап исследования.

Оценка результатов сравнения информативных диагностических признаков (классических и специфических) осуществляется традиционно — по их наличию, характеру, степени выраженности и локализации в спорной малообъемной рукописи и представленных образцах почерка. В результате экспертом последовательно формируются промежуточные

выводы об обычных (нормальных) или необычных условиях письма при выполнении спорной малообъемной рукописи и влиянии определенных сбивающих факторов.

Последующая оценка результатов сравнения общих идентификационных признаков обеспечивает формирование вывода о совпадении или различии групповой принадлежности сравниваемых почерков.

Оценка результатов сравнения частных идентификационных признаков проводится на основе изучения показателей устойчивости, существенности, взаимозависимости и достаточности для вывода об исполнителе спорной малообъемной рукописи.

При этом оценка устойчивости совпадений и различий имеет свои особенности и реализуется экспертом с учетом степени информативности спорной малообъемной рукописи на основе изучения ее количественных показателей в следующих графических звеньях:

- ❖ одноименных буквах и цифрах;
- ❖ однотипных элементах разных письменных знаков;
- ❖ сравнительных образцах почерка предполагаемого исполнителя.

Оценка результатов сравнения общих и частных идентификационных признаков в целом обеспечивает формирование основного вывода об исполнителе спорной малообъемной рукописи.

Как показывает экспертная практика, выводы в результате исследования малообъемных рукописей с учетом степени их информативности часто даются в вероятностной форме или констатируется отсутствие возможности решения вопроса по существу (НПВ). В таких случаях в синтезирующей части заключения эксперта указываются причины невозможности решения вопроса в категорической форме.

Оформление результатов исследования малообъемных рукописей (3 уровень) включает составление заключения эксперта и иллюстративного материала и осуществляется по общим правилам производства судебно-почерковедческой экспертизы.

В целом рассмотренные выше наиболее общие положения судебно-почерковедческой экспертизы текстов малого объема и кратких записей (малообъемных рукописей) могут быть использованы в



качестве инновационной формы теоретического и методического потенциала судебного почерковедения, основы для продолжения научных изысканий с целью повышения эффективности решения этой категории задач в экспертной практике.

¹ Словарь основных терминов судебно-почерковедческой экспертизы / В.Ф. Орлова и др. М.: РФЦСЭ, 2003.

² Сводные отчеты о работе экспертно-криминалистических подразделений (ЭКП) МВД России за 2009—2014 гг.

³ Судебно-почерковедческая экспертиза. Общая часть. Вып. 1. (Методическое пособие для экспертов, следователей, судей) / Под общ. ред. В.Ф. Орловой. М.: ВНИИСЭ, 1988.

⁴ Яковлева Е.В. Судебно-почерковедческая экспертиза кратких достоверительных записей // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. М.: «1К-Пресс», 2006,

№ 3. С. 314—321.

⁵ Данилкина В.М. Теория и практика судебно-почерковедческой экспертизы рукописей, выполненных сходными почерками. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Волгоград, 2014. С. 15.

⁶ Обращение (вокатив) — организованное по законам данного языка название реального или предполагаемого адресата речи, используемое в речевом общении с целью привлечь внимание того лица, к которому речь направлена, вызвать у него определенную реакцию на последовавшее или последующее сообщение или вынудить его к совершению действия, диктуемого коммуникативной ситуацией. См.: Проничев В.П. Синтаксис обращения / На материале русского и сербохорватского. Л., 1971.

⁷ Орлова В.Ф., Ли Л.Е., Смирнов А.В. Оценка априорной информативности подписи // Экспертная практика и новые методы исследования: Экспресс-информация. М.: ВНИИСЭ, 1983, Вып. 18. С. 1—21.

⁸ Применение методов, основанных на вероятностном моделировании в судебно-почерковедческой экспертизе. М., 1976.

УДК 348.98.067

ББК 67.5

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ОСМОТРА МЕСТА ПРОИСШЕСТВИЯ ПО ДЕЛАМ О НЕЗАКОННОЙ ОХОТЕ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ)

ДМИТРИЙ ИВАНОВИЧ МАЛЬЦЕВ,

адъюнкт кафедры криминалистики Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.12 — криминалистика, судебно-экспертная деятельность, оперативно-разыскная деятельность

E-mail: maltsev_dmitriy@bk.ru

Научный руководитель и рецензент: М.В. Кардашевская, доктор юридических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Представлена тактика производства осмотра места происшествия по делам о незаконной охоте. На основе анализа практики проведения данного следственного действия разработаны предложения по совершенствованию тактических приемов, применяемых при осмотре места происшествия по уголовным делам о незаконной охоте.

Ключевые слова: тактические особенности, осмотр места происшествия, метод осмотра, следы преступления, незаконная охота.

Annotation. The article is devoted to the tactics of the performance of inspection of place of occurrence for cases of illegal hunting. Based on the analysis of the practice of conducting this investigation developed proposals to improve the tactics used during the inspection of the scene on criminal cases about illegal hunting.

Keywords: tactical features, examination of the crime scene, the method of inspection, the traces of the crime, illegal hunting.

Общие положения тактики осмотра места происшествия, а также особенности производства его отдельных видов достаточно подробно рассмотрены в криминалистической литературе¹. В тоже время,

анализ изученных уголовных дел о незаконной охоте свидетельствует о наличии специфических особенностей в производстве данного следственного действия при расследовании указанных преступлений.



Р.С. Белкин и Е.М. Лифшиц в своей работе «Тактика следственных действий» отмечали: «В процессе осмотра чувственное эмпирическое познание объектов и явлений материального мира сочетается с логическим мышлением, с анализом и оценкой осматриваемого, ибо результаты восприятия осматриваемых объектов необходимо подвергать логической обработке в целях выявления их связей как с самим расследуемым событием, так и другими фактическими данными, собранными по делу»².

К числу особенностей данного следственного действия, которые подлежат учету при планировании его проведения, относятся следующие:

- ❖ значительная площадь участка местности, подлежащего осмотру;
- ❖ отсутствие точных ориентиров для его привязки;
- ❖ существенные проблемы, а иногда и невозможность нахождения непосредственно на месте происшествия незаинтересованных в исходе дела лиц, которые привлекаются в качестве понятых или специалистов;
- ❖ специфика ландшафтных и климатических условий (заболоченность, наличие водных и иных препятствий и т.п.);
- ❖ недостаток естественного освещения;
- ❖ возможность нападения диких животных, возвращения на место события скрывшихся преступников, наличие на осматриваемом участке местности скрытых ловушек, капканов и иных угроз.

Для нейтрализации вышеперечисленных факторов и обеспечения комфортных и безопасных условий работы перед выездом на место происшествия необходимо:

- ❖ экипироваться одеждой и обувью, которая соответствует условиям длительного нахождения на открытом воздухе;
- ❖ взять с собой карты осматриваемой местности;
- ❖ потребовать прибытие на место происшествия ориентирующихся на местности сотрудников государственной инспекции охраны животного и растительного мира;
- ❖ исходя из имеющейся информации потребовать привлечения специалистов (криминалиста, ветеринара, егеря охотничьего хозяйства и др.), при необходимости кинолога со служебно-ра-

зыскной собакой, а также не менее двух незаинтересованных лиц для участия в качестве понятых;

- ❖ по возможности принять меры к охране места происшествия.

Следователь, прибыв на место происшествия, должен кратко произвести опрос заявителей и очевидцев; в целях установления обстоятельств произошедшего, определяет границы осмотра места происшествия и его начальную точку, а также метод и способ его производства. Как показало наше исследование, наиболее типичными видами осмотра места происшествия по делам о незаконной охоте являются:

- ❖ осмотр на месте обнаружения туши добытого животного (44,4% случаев);
- ❖ осмотр при непосредственном задержании браконьеров в лесу (34,3% случаев);
- ❖ осмотр при задержании автомашины с тушей либо частями туши добытого животного (21,3% случаев).

В случае обнаружения туши добытого животного и при непосредственном задержании браконьеров в лесу необходимо использование соответствующих методов. Как известно, в отечественной криминалистике используются два метода проведения осмотра места происшествия: субъективный и объективный. Субъективный метод заключается в том, что следователь осматривает лишь те объекты, которые находились на предполагаемом пути движения преступника, лишь те участки территории, где наиболее вероятно обнаружение следов. Объективный метод заключается в том, что место происшествия осматривается целиком, т.е. при этом происходит сплошной осмотр. Если в ходе осмотра применяется объективный метод, осмотр осуществляется одним из трех способов: концентрическим (от периферии к центру), эксцентрическим (от центра к периферии), фронтальным (от границы к границе, по полосам)³.

Определение соответствующих метода и способа осмотра будет зависеть от конкретного времени года, непосредственных метеоусловий, особенностей местности, а также и от следственной ситуации.

Так, в зимний период наиболее целесообразно применение субъективного метода осмотра. Это обусловлено тем, что снежный покров позволяет



довольно точно определить путь следования браконьера в лесу и установить места концентрации следов браконьерской деятельности. А вот в летний период наиболее целесообразно выбрать объективный метод, так как маршрут передвижения браконьера не столь очевиден. В таком случае следователь должен определить предполагаемые границы места происшествия и определиться со способом осмотра.

Следователь должен принять меры, направленные на установление следующих объектов:

- ❖ места, где останавливались транспортные средства браконьеров;
- ❖ места, где отдыхали преступники;
- ❖ участки местности, на которых происходило выслеживание животных;
- ❖ маршруты, по которым велось преследование добычи;
- ❖ участки местности, где был произведен отстрел животного;
- ❖ участки местности, где была произведена разделка добытого животного.

В случае, если осмотр производится при задержании автомобиля, в котором находятся туша животного либо ее части, то крайне важно обследовать весь автомобиль, а не только место хранения мяса животного. В ходе осмотра автотранспортного средства необходимо подробно изучить место обнаружения туши животного. Затем извлечь тушу и обследовать все имеющиеся полости, выемки и коврики с целью обнаружения орудий охоты, пятен крови, шерсти животных и других следов. С этой же целью детально обследовать салон автомобиля. Стоит отметить, что важные установочные сведения о браконьерах могут быть получены при анализе информации на запоминающих устройствах, которые были изъяты у фигурантов дела (средства мобильной связи, видеофиксаторы и т.п.). Сведения данной категории выясняются с целью сбора косвенных доказательств наличия умысла на участие в незаконной охоте, непосредственного исполнения либо пособничества, организации, подстрекательства к его совершению, установления возможных соучастников, местонахождения орудий преступления и добытого преступным путем, наличия смягчающих и отягчающих вину обстоятельств.

В качестве дополнительных способов фиксации хода и результатов осмотра целесообразно использовать фотосъемку, видеозапись; составлять необходимые планы и схемы.

После того, как установлен характер объектов и их расположение, осуществляется их детальный осмотр. Целью детального осмотра выступает обнаружение, фиксация и изъятие следующих следов преступления, предметов и документов, являющихся вещественными доказательствами:

- ❖ огнестрельное оружие (изымалось в 67,6% случаев);
- ❖ ножи и топоры бытового назначения (изымались в 23,1% случаев);
- ❖ запрещенные орудия лова (изымались в 13,9% случаев);
- ❖ специальные самолетные орудия (изымались в 5,5% случаев);
- ❖ транспортные средства (изымались в 4,6% случаев);
- ❖ холодное оружие (изымалось в 1,8% случаев);

В случае обнаружения на месте происшествия орудия совершения незаконной охоты в протоколе осмотра необходимо отразить:

- ❖ вид этого орудия (с указанием модели, системы и калибра);
- ❖ его отличительные признаки (маркировочные обозначения, номера и цвет составных элементов);
- ❖ в каком состоянии оно находится (заряженном или разряженном, собранном или разобранном);
- ❖ следы его применения (нахождение на поверхности биологических следов, запах сгоревшего пороха, и т.д.);
- ❖ их вид (цвет, форма, интенсивность).

С целью более тщательного поиска орудий охоты желательно использовать металлоискатель. С его помощью наиболее целесообразно осматривать грунт и снег. В случае обнаружения огнестрельного оружия или следов его применения стоит сконцентрировать усилия и на обнаружении стреляных боеприпасов. В случае их обнаружения стоит быть крайне осторожными при извлечении. Если пули, дробь и картечь, внедрились в какие-либо объекты, то извлекать их следует, не касаясь самих снарядов, путем вырезания, выпиливания и вырубания.



При обнаружении на месте происшествия стреляных гильз необходимо учитывать тот факт, что у многих охотничьих ружей гильзы извлекаются вручную и могут сохранить на себе следы рук.

Следы выстрела. Эти следы изымались в 50,9% случаев. Данный вид следов стоит искать в туше убитого животного, а также на преградах, встречающихся на пути снаряда. В качестве таких преград выступают: стволы деревьев, их ветки и листья, кустарники, поверхность земли, снег. Анализ следов выстрела с участием специалиста позволяет обеспечить значительный объем информации об обстоятельствах произошедшего (количество и виды оружия, количество выстрелов, расстояние с которого производился выстрел, расположение стрелявшего и т.д.).

Объекты незаконной охоты (трупы животных, птиц, их части). Трупы животных либо их части изымались в 78,7% случаев. В ходе описания следа максимально точно отразить наличие следов применения оружия (огнестрельного или холодного), действия капканов, петель, иных самодельных орудий, орудий и средств, применявшихся для разделки туши животного, а также принять меры к отысканию и извлечению снарядов, находящихся в туше животного.

Следы животных (лап, копыт и т.д.). Данный вид следов изымался в 1,9% случаев. Изучив следы животного, специалист в области охотоведения может предоставить следующую информацию: конкретном виде животного — указать его пол и возраст; количестве животных, которые оставили следы; направлении их движения; местах ранения и падения. Обнаруженные дорожки следов отражаются в протоколе с указанием формы, размеров и их взаимного расположения.

Следы крови. В общей сложности следы крови изымались в 12% случаев. Данный вид следов позволяет установить место, в котором было совершено ранение. Также по следам крови можно установить направление, в котором двигалось раненное животное, где оно осуществляло лежку и где окончательно было добыто и разделано, а также направление его волочения. В ходе осмотра места происшествия стоит учитывать и тот факт, что в ходе незаконной охоты браконьер может получить

неосторожное ранение и оставить на месте происшествия следы собственной крови.

Следы курения. По делам данной категории они изымались в 4,6% случаев. Данный вид следов стоит искать в местах, где злоумышленники передвигались меньше всего, так как, например, крайне неудобно курить в процессе преследования дичи или совершения выстрела. Следовательно, следы курения чаще всего встречаются в местах, где ожидают дичь, в местах отдыха, употребления еды и т.д.

Следы обуви. В ходе осмотра данные следы изымались в 11,1% случаев. В основном, значительное скопление следов обуви указывает на места, в которых собираются все преступники. Такими местами являются зоны отдыха и разделки туши. Необходимо учитывать, что для участия в незаконной охоте злоумышленники используют обувь, соответствующую погодным условиям и особенностям местности, а также требованиям комфорта (сапоги, специальные ботинки, унты и т.д.), размер которой может не соответствовать обычному размеру обуви человека.

Следы транспортных средств. Эти следы изымались в 12,9% случаев. Следами транспортных средств чаще всего выступают следы протектора колес, краски кузова автомобиля, разлившиеся технические жидкости. Эти следы могут способствовать идентификации транспортного средства злоумышленников.

Личные вещи преступников. На практике обнаружение личных вещей встречается крайне редко (в 2,8% случаев) и говорит либо о невнимательности и рассеянности преступника, либо о том, что он очень спешил. Личные вещи могут сказать о личных физических данных, материальном благосостоянии и интересах собственника.

При работе со всеми вышеописанными предметами следует соблюдать правила криминалистической техники для обеспечения сохранности имеющихся следов биологического происхождения, а также следов рук.

Изъятые следы описываются и упаковываются в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства.

Документы, прилагаемые к протоколу осмотра (планы, схемы) в соответствии требованиями



ст. 193 УПК Республики Беларусь составляются непосредственно на месте происшествия и подписываются всеми участниками следственного действия.

Стоит обратить внимание на разный подход к участию понятых при осмотре места происшествия в России и Беларуси. Так, в соответствии со ст. 170 УПК России, в случае использования следователем технических средств фиксации хода и результатов следственного действия, допускается не привлекать понятых при проведении осмотра. Белорусский же законодатель такой возможности следователю не предоставляет. По нашему мнению, позиция законодателя Российской Федерации является более прогрессивной и соответствующей современным реалиям. Современные технические средства позволяют максимально четко и объективно зафиксировать ход осмотра места происшествия. Поиск понятых, особенно в случае незаконной охоты, часто представляет собой серьезные организационные трудности. Таким образом, нам видится целесообразным внесение изменений в УПК Республики Беларусь, которые позволяют использование технических средств фиксации хода и результатов следственного действия без привлечения понятых. Так, 73% опрошенных нами следователей поддерживают данное новшество.

В случае, если осмотр места происшествия проводился в неблагоприятных погодных условиях или в темное время суток, необходимо на следующий день провести дополнительный осмотр.

Как показало наше исследование, к проведению осмотра места происшествия чаще всего привлекались: оперуполномоченный — 90,7%, эксперт-криминалист — 82,4%, участковый — 41,7%, кинолог со служебной собакой — 23,1%, госинспектор охраны животного и растительного мира — 62,9%, охотовед — 12,9% и ветеринар — 6,4%.

Стоит отметить, что результаты проведенного нами исследования о практике проведения осмотров места происшествия при расследовании незаконной охоты в Республике Беларусь существенно отличаются от результатов, полученных В.В. Егшиним, который анализировал аналогичную практику в Российской Федерации. Так, он отмечал в своем диссертационном исследовании по теме

«Методика расследования незаконной охоты», что «в 27,2% случаев осмотр места происшествия не проводился вообще. Из оставшегося количества уголовных дел в 32,8% случаев осмотр продолжался менее 1 часа, в 50,7% — от 1 до 3 часов, в 12,6% — от 3 до 5 часов, в 3,9% — более 5 часов. Таким образом, примерно в половине случаев, когда осмотр все-таки производился, качество его не могло быть высоким⁴». Проведенное же нами исследование показало, что в Республике Беларусь при расследовании дел данной категории осмотр места происшествия проводился в 100% случаев. При этом продолжительность осмотра места происшествия в 58,1% была от 2 до 4 часов, только в 33,6% она была меньше 2 часов, а в 8,1% превышала 4 часа⁵. По нашему мнению, указанное обстоятельство обусловлено более высокими требованиями к качеству расследования со стороны правоохранительных органов Республики Беларусь.

Подводя итог изложенному, можно прийти к выводу, что учет и выполнение криминалистических рекомендаций при проведении осмотра места происшествия по делам о незаконной охоте позволит проводить данное следственное действие максимально эффективно. Это повысит качество доказательственной базы, будет способствовать привлечению виновных лиц к ответственности и, как следствие, повысит качество расследования.

¹ См., напр.: Антонов В.П. Особенности организации производства осмотра места происшествия по делам террористической направленности. М., 2006; Грамович Г.И. Осмотр места происшествия. М., 1960; Валеев А.Т., Лютынский А.М., Морозов Р.М., Помаслов А.Б. Производство следственного осмотра и допроса в исправительном учреждении: организация и тактика. М., 2012; Воробьева И.Б. Следственный осмотр православного храма и предметов религиозного культа. М., 2008; Карлов В.Я. Участие специалиста-криминалиста в осмотре места происшествия. М., 2012; Мамонов В.С., Степанов В.В. Осмотр места происшествия: правовые, научные основы и практика применения. М., 2010; Осмотр места происшествия / под ред. В.М. Логвина. М., 2011; 2013 и др.

² См.: Лифшиц Е.М., Белкин Р.С. Тактика следственных действий. М., 1997. С. 28.

³ См.: Криминалистика / Под ред. А.Г. Филиппова. Учебник. М., 2000. С. 200—201.

⁴ См.: Егшин В.В. Методика расследования незаконной охоты: Дисс. канд. юрид. наук. М., 2002. С. 105—106.

⁵ Всего изучено 108 уголовных дел за 2011—2014 гг. в Республике Беларусь.



УДК 343.985.7

ББК 67.523

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПРИ КОТОРЫХ ГОТОВИЛАСЬ И СОВЕРШАЛАСЬ КОНТРАБАНДА 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-разыскная деятельность

E-mail: tchistova-lubov@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены обстоятельства совершения контрабанды наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, к которым относятся место, время и обстановка как в мире в целом, так и конкретно в нашей стране. Показана взаимосвязь этих элементов, а также их влияние на способ совершения и сокрытия преступления.

Ключевые слова: обстоятельства, при которых готовилась и совершалась контрабанда; время и место совершения преступления; обстановка в мире и в стране; наркотические средства; психотропные, сильнодействующие, ядовитые вещества; растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества.

Annotation. Considered in detail the circumstances of the smuggling of narcotics, psychotropic, strong, poisonous substances or plants containing narcotic drugs or psychotropic substances, which include the place, time and situation in the world in general, and specifically in our country. The interrelation of these elements, as well as their impact on the way to commit and conceal the crime.

Keywords: circumstances under which prepared and performed smuggling, time and location of the crime, situation in the world and in the country, narcotic drugs, psychotropic, potent, toxic substances, plants containing narcotic drugs or psychotropic substances.

К обстоятельствам, при которых готовилось и было совершено любое преступление, в том числе и контрабанда наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, относятся место, время и обстановка в мире или конкретно в нашей стране.

Местом совершения контрабанды рассматриваемых средств, веществ и растений, является Таможенная граница Таможенного Союза или Государственная граница Российской Федерации.

В ст. 2 Таможенного Кодекса Таможенного Союза¹ закреплено, что границей Таможенного Союза являются пределы таможенной территории Таможенного Союза, которую составляют территории

Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, а также находящиеся за пределами территорий этих государств искусственные острова, установки, сооружения и иные объекты, в отношении которых государства — члены Таможенного союза обладают исключительной юрисдикцией. С 1 января 2015 г. членом ЕАЭС стала Армения².

Помимо этого, в соответствии с международными договорами государств — членов Таможенного союза таможенной границей могут являться пределы отдельных территорий, находящихся на территориях государств — членов Таможенного союза.

Что же касается Государственной границы Российской Федерации, ею является линия и проходя-



щая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации³.

Согласно ст. 96 Таможенного Кодекса Таможенного Союза, все товары, перемещаемые через Таможенную границу Таможенного союза должны находиться под таможенным контролем с момента ее пересечения. Для осуществления таможенного контроля создаются зоны таможенного контроля.

Поскольку в основном наркотические средства, психотропные, сильнодействующие, ядовитые вещества или растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, незаконно перемещаются вместе с другими товарами, предметами, вещами и т.д. именно через зоны таможенного контроля; они также являются местом совершения преступления. Но в тех случаях, когда незаконное перемещение названных средств, веществ или растений происходит помимо зон таможенного контроля, местом преступления может быть любой участок Таможенной границы Таможенного Союза или Государственной границы Российской Федерации, в зависимости от того, с помощью какого транспорта или пешим путем, такое перемещение осуществляется.

Таможенный кодекс Таможенного Союза к зонам таможенного контроля относит места перемещения товаров через таможенную границу, территории складов временного хранения перемещаемых товаров, таможенные склады, магазины беспошлинной торговли. Помимо этого такие зоны могут быть созданы в местах осуществления таможенных операций, в местах разгрузки и перегрузки (перевалки) товаров, их таможенного осмотра и таможенного досмотра, а также в местах стоянки транспортных средств, перевозящих находящиеся под таможенным контролем товары.

Зоны таможенного контроля могут быть созданы как вдоль Таможенной границы Таможенного Союза, так и вдоль Государственной границы Российской Федерации.

Следует отметить, что пределы зон таможенного контроля устанавливаются в зависимости от того, на какой поверхности (сухопутной или водной) они находятся.

Так, Федеральный Закон РФ № 311 от 27 ноября 2010 г. «О таможенном регулировании в Российской Федерации»⁴ регламентирует, что сухопутная зона таможенного контроля Таможенной границы, находящейся на территории Российской Федерации вдоль ее Государственной границы может создаваться в пределах полосы местности шириной до 30 километров от линии Государственной границы Российской Федерации в глубь территории Российской Федерации.

На морских, речных и озерных участках территории Российской Федерации зона таможенного контроля вдоль Государственной границы Российской Федерации может создаваться, соответственно, в пределах территориального моря Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, а также полосы местности шириной до 15 километров от береговой линии в глубь территории Российской Федерации.

В соответствии с Решением комиссии Таможенного союза, в зависимости от рельефных условий местности автомобильные (автодорожные) пункты пропуска могут обустраиваться на удалении от внешней границы Таможенного союза⁵.

Следует отметить, что в основном незаконные перемещения наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, осуществляются через пропускные пункты.

Комиссия Таможенного союза пункты пропуска через внешнюю границу Таможенного союза классифицирует по следующим основаниям.

1. По виду международного сообщения: автомобильные (автодорожные); железнодорожные; морские; речные (озерные); воздушные; пешеходные; смешанные.
2. По характеру международного сообщения: грузовые, пассажирские; грузо-пассажирские.
3. По порядку функционирования: постоянные, в том числе работающие на регулярной основе; сезонные; работающие на не регулярной основе; временные.
4. По статусу: многосторонние (международные); двусторонние (межгосударственные)⁶.

Федеральный закон «О государственной границе Российской Федерации»⁷ называет еще и специ-



ализированные пункты пропуска по видам перемещаемых грузов, товаров и животных.

Таможенные операции в отношении товаров, пересылаемых в международных почтовых отправлениях, согласно ст. 314 Таможенного кодекса Таможенного союза производятся таможенными органами в местах международного почтового обмена (учреждениях почтовой связи и т.д.) или в иных местах, определяемых таможенными органами государств — членов таможенного союза.

Так, приказом таможенной службы Российской Федерации⁸ определено, что местами международного почтового обмена являются объекты федеральной почтовой связи, где обрабатывают поступающие международные почтовые отправления и пересылают их по назначению. К ним относятся: магистральные сортировочные центры; авиационные отделения перевозки почты; отделения перевозки почты.

Что касается времени совершения контрабанды наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, можно сказать, что они могут носить сезонный характер. Это связано, прежде всего, с тем, какие средства и вещества по их происхождению незаконно перемещаются через Таможенную границу Таможенного союза или Государственную границу Российской Федерации.

Растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, в основном, незаконно перевозятся в период их созревания. При этом в разных частях мира период их созревания не одинаков. Зависит это от климатических условий, в которых эти растения культивируются.

По географическому положению самыми близкими к нам странами, из которых незаконно перемещается в нашу страну конопля, являются Молдавия и Украина, поток наркотических средств растительного происхождения из которых остается стабильно высоким⁹. Тем более, что конопля в этих государствах не только незаконно культивируется, но и произрастает как дикорастущее растение. Наибольшее количество незаконных перемещений конопли осуществляется в период цветения и плодоношения, т.е. наибольшего содержания в растении психоактивных компонентов. В зависимости от погодных

условий, это, как правило, с середины лета. Но может быть чуть раньше или позже.

Также большое количество конопли незаконно перемещается в нашу в страну из стран Средней Азии, где она также произрастает как дикорастущая. Несмотря на то, что климат там жарче, период вегетации конопли в таком климате увеличивается до 140—160 суток¹⁰, поэтому сезонное время, когда в конопле содержится наибольшее количество психоактивных веществ, почти такое же. Это подтверждается и практикой задержания контрабандного груза. Именно в августе контрабандисты пытались переместить 160 кг конопли из Средней Азии в Омск¹¹ и 190 кг в Екатеринбург¹².

Конопля через Таможенную границу Таможенного союза или Государственную границу РФ незаконно перемещается также и из стран Восточной Европы, где она также успешно культивируется. Поскольку климат в этих странах несколько иной, посев этого наркотикосодержащего растения осуществляется несколько позже, но учитывая, что в таком климате вегетационный период конопли составляет 65—70 суток¹³, ее незаконное перемещение через границу происходит приблизительно также — в середине лета.

Контрабанда конопли из стран Центральной и Южной Америки также имеет сезонный характер и зависит от времени, когда эти растения содержат наибольшее количество тетрагидроканнабидиола.

Следует заметить, что в последнее время все чаще для выращивания конопли преступники стали использовать гидропонную систему, которая позволяет получать урожай практически круглогодично. В связи с этим время совершения незаконных перемещений растений конопли через Таможенную границу Таможенного союза или через Государственную границу РФ в таких случаях будет зависеть от того, в какое время года выращенная в таких условиях конопля может быть использована для изготовления из нее марихуаны, гашиша или гашишного масла.

Например, в Томск из Средней Азии были по международной почтовой связи направлены 13 пластиковых бутылок с марихуаной в декабре месяце¹⁴.

Однако, в республиках Средней Азии в дикорастущем виде произрастает еще одно наркотикосодержащее растение — трава эфедры. Психоак-



тивные вещества в этом растении начинают накапливаться осенью, когда прекращается рост самого растения и молодые побеги приобретают упругость. Обычно это сентябрь месяц. Но опять же, в зависимости от погодных условий, этот период может колебаться.

Так, в октябре месяце сотрудниками Находкинской таможни при таможенном досмотре 40-футового контейнера с личными вещами, следовавшего из Киргизии, обнаружили 383 мешка травы эфедры общим весом 14 тонн¹⁵.

Летние месяцы (приблизительно май—сентябрь) характерны для контрабанды мака. Наибольшее количество мака по-прежнему выращивается в Афганистане, откуда он, в основном, через Таджикистан, затем Киргизию и Казахстан поступает в Россию. По словам В. Иванова, «площади посевов опийного мака в Афганистане только за два прошедших года выросли с 150 тыс. до 250 тыс. га, т.е. на 53 процента»¹⁶.

При этом контрабандным путем могут перемещаться семена и маковая солома под прикрытием сельскохозяйственной продукции, выращенной, например, в Казахстане, в летне-осенний период. Но, в основном, опийный мак перерабатывается в лабораториях Афганистана в героин и контрабандным путем переправляется именно в таком виде. Объемы его производства выросли за последние годы в 40 раз¹⁷. Героин же незаконно перемещаться как через Таможенную границу Таможенного союза, так и Государственную границу РФ может в любое время, по мере его изготовления в подпольных лабораториях.

Следует отметить, что сезонность года влияет как на вид сокрытия наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, так и на способ незаконного перемещения через границу.

Поскольку, как ранее было отмечено, наркотические средства и наркотикосодержащие растения в летнее — осенний период скрывают в основном в продуктах питания, сельскохозяйственной продукции и т.д. их помещают как внутри этой продукции, так и изготовленных муляжах. Именно так поступили контрабандисты, поместив в муляжи моркови 221 контейнер с героином и под видом сельскохо-

зяйственной продукции из республики Таджикистан пытались переместить в Кемеровскую область¹⁸. А поскольку сельскохозяйственную продукцию перевозят в грузовых фурах, рефрижераторах и т.д., то и способ незаконного перемещения через границу будет соответствующий — с помощью автомобильного транспорта. Также распространенными способами контрабанды наркотиков и наркотикосодержащих растений в этот период времени года является их незаконное перемещение железнодорожным путем или пешком, в тех случаях, если преступники считают такой способ более безопасным.

Помимо традиционных наркотикосодержащих растений, в нашу страну контрабандным путем могут перемещать и некоторые экзотические растения, например, листья коки, ката, кактус пейотль или его бутоны, которые также могут иметь сезонный характер. Так, бутоны кактуса пейотль лучше собирать после долгой засухи. В Центральной Америке этот период приходится приблизительно на зимние месяцы, но может начинаться и в октябре—ноябре и длиться до мая-июня. В связи с этим и количество незаконных перемещений может увеличиваться именно в этот период времени. Обычно такие перемещения осуществляются с помощью международной почтовой связи.

Так, из Лимы (Перу) в Москву по почте было отправлено 2 кг вещества растительного происхождения, содержащего наркотик мескалин¹⁹.

Однако, сезонность контрабанды наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, особенно из регионов республик Афганистана и Средней Азии, может быть связана и с другим обстоятельством. Для транспортировки наркотиков в этих местностях наркоторговцы используют труднодоступные горные районы. А «поскольку зимой перевалы, через которые идут основные маршруты перевозки наркотиков, замерзают, поэтому проще их доставить на самолете»²⁰. В связи с этим, в зимние месяцы увеличивается количество незаконных перемещений наркотиков именно воздушным путем.

Что же касается незаконного перемещения наркотических средств, психотропных, сильнодействующих веществ синтетического происхождения, в



данном случае время совершения их контрабанды будет иным.

Из Западной Европы через Таможенную границу Таможенного Союза или Государственную границу РФ незаконно перемещаются, в основном, синтетические, «дизайнерские» наркотики, спайсы, анаболики и т.д. Поскольку их производство никак не связано с сезонностью, постольку их контрабанда может осуществляться в любое время года. То же самое можно сказать и о Китае. Оттуда, в основном, идет контрабанда биологически активных добавок для похудения, содержащих сильнодействующие вещества, анаболические стероиды и др. Поэтому и они могут незаконно перемещаться на территорию нашей страны в любое время года.

Из стран Центральной и Южной Америки и других стран в Российскую Федерацию незаконно перемещаются, чаще всего, кокаин, время контрабанды которого может быть также любое, в зависимости от готовности преступников к совершению данного преступления.

К числу важных элементов данной криминалистической категории следует отнести обстановку как в мире в целом, так и непосредственно в нашей стране, где и совершается контрабанда наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества.

Сюда можно отнести следующие моменты:

- ❖ удобное географическое положение нашей страны, позволяющее различными видами транспорта иметь связь практически со всеми странами мира;
- ❖ положение Афганистана как мирового лидера по производству гашиша и героина. По словам В. Иванова, «ежегодно в Афганистане производится до 150 миллиардов разовых доз, что в 25 раз превышает численность населения Земного шара, не говоря уже о составляющих триллион разовых доз трех тысячах тонн чистого героина, складированного в арсеналы в непосредственной близости от России в Афганистане»²¹. Несмотря на усилия международной общественности, проблема борьбы с наркотиками в этой стране не только не разрешилась, но, наоборот, объемы их производства продолжают увеличиваться;
- ❖ слабая охрана таджикско-афганской границы, которая не позволяет полностью контролировать всю ее протяженность. Помимо этого, бедственное положение населения в этой стране способствует тому, что именно через эту республику из Афганистана поступает самое большое количество наркотиков. А.Н. Алиев в своем диссертационном исследовании, посвященном контрабанде наркотических средств по материалам республики Таджикистан, отмечает, что, несмотря на значительный объем наркотических средств, поступающих в республику, «количество выявленных наркотических средств, перемещаемых контрабандным путем, колеблется в пределах 5—10%»²²;
- ❖ близость приграничных территорий, как Таможенного союза, так и Государственной границы Российской Федерации к территориям стран, в которых наркотикосодержащие растения являются дикорастущими или культивируются в больших объемах;
- ❖ в первую очередь, это — Украина. В настоящее время дестабилизационная обстановка в этом государстве, отсутствие контроля со стороны властей за большой территорией, неминуемо приводит к росту преступности, в т.ч. и в сфере незаконного оборота наркотиков.
- ❖ незаконное перемещение крупных партий героина, опия, марихуаны с территории государств Закавказья. Причем эти наркотические средства и наркотикосодержащие растения не только выращиваются и изготавливаются в этих государствах, но и их территории зачастую используются как маршруты наркотрафика из Афганистана, Ирана и Пакистана;
- ❖ упрощенный порядок перемещения грузов и граждан между странами Таможенного союза используется криминальными структурами для незаконного перемещения наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества под прикрытием различных товаров и грузов и, в первую очередь, сельскохозяйственной продукции, особенно из республики Казахстан;
- ❖ наличие в сети Интернет значительного количества магазинов, в том числе находящихся в других государствах, предлагающих купить



практически любые наркотические средства, психотропные, сильнодействующие, ядовитые вещества или растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества;

- ❖ свобода отмывания денег в сети Интернет, полученных от незаконной продажи наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества; анонимность отношений между клиентом и финансовым учреждением;
- ❖ наличие высокой скорости совершения различных электронных сделок. Этому способствует, в частности, существующая система «Личный кабинет QIWI», «Яндекс деньги». Так, житель Самары получил из Польши посылку с разноцветными марками, которые содержали наркотическое средство 251-NBOMe — психоактивное вещество из класса фенилэтиламинов, относящееся к так называемым «дизайнерским» наркотикам. Свою посылку он оплатил через QIWI-кошелек²³. Помимо этого, за совершение сделок в сфере незаконного оборота наркотических средств, в том числе и за их контрабанду, также активно используется преступниками виртуальная валюта биткоин;
- ❖ увеличение в нашей стране количества лиц, употребляющие наркотические средства, психотропные, сильнодействующие, ядовитые вещества. По словам В.П. Иванова, количество таких лиц уже достигло восьми миллионов, которые «ежедневно тратят на наркотики 4,5 млрд руб.»²⁴;
- ❖ реклама потребления некоторых наркотических средств в фильмах, особенно западных, современных романах, по телевидению в некоторых развлекательных программах, в газетах, журналах и т.д.;
- ❖ проведение различных дискуссий о возможности легализации потребления некоторых наркотических средств;
- ❖ возведение в ранг кумиров молодежи наркодельцов;
- ❖ появление на телевидении и в прессе различной рекламы быстрого излечения наркозависимости и т.д.

№17 (в ред. Протокола от 16 апреля 2010 г.).

² <http://www.eurasiancommission.org/ru/Pages/default.aspx>; http://www.arka.am/ru/news/politics/parlament_armenii_ratifitsiroval_dogovor_o_prisoedinenii_strany_k_eaes/

³ Ст. 1 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» с изменениями на 28.06.2014 г. ФЗ № 180.

⁴ С изменениями на 24 ноября 2014 г. № 565-ФЗ

⁵ Решении комиссии Таможенного Союза «О Единых типовых требованиях к оборудованию и материально-техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного и транспортного контроля, осуществляемых в пунктах пропуска через внешнюю границу государств — членов Таможенного союза, Классификации пунктов пропуска через внешнюю границу государств — членов Таможенного союза и форме Паспорта пункта пропуска через внешнюю границу государств — членов Таможенного союза».

⁶ Там же. Раздел V.

⁷ ФЗ РФ от 1.04.1993 г. № 4730-1 в редакции от 8 декабря 2011 г. № 424-ФЗ

⁸ Приказ Федеральной таможенной службы и Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 23 сентября 2013 г. № 1788/258 «О местах международного почтового обмена, являющихся объектами почтовой связи, на территории Российской Федерации».

⁹ <http://gorodbryansk.info/2014/06/customs-13/>

¹⁰ <http://www.fermerbezhlopot.ru/zemlya/vyrashhivanie-udobrenie-i-sbor-konopli>

¹¹ c-society.ru/data/GNK_SMI_03-08/2005/09/gnk...

¹² indem.ru/articles/nak/ir341.asp?view=nak

¹³ <http://www.fermerbezhlopot.ru/zemlya/vyrashhivanie-udobrenie-i-sbor-konopli>

¹⁴ В Томске задержана контрабандная партия марихуаны из Средней Азии // <http://www.70rus.org/more/40655/>

¹⁵ Полный контейнер наркотиков задержали в Приморье // <http://novostivl.ru/msg/13143.htm>

¹⁶ Выступление председателя Государственного антинаркотического комитета, директора ФСКН России В.П. Иванова на Московской антинаркотической министерской конференции 15 мая 2014 г., Москва, Конгресс-центр Центра международной торговли // http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2014/0515/104030457/detail.shtml

¹⁷ Там же.

¹⁸ ФСКН России: Ликвидирован крупный канал поставки афганских наркотиков. // http://www.narkotiki.ru/5_34248.htm

¹⁹ Таможня пресекла канал поступления наркотиков из Перу в Российскую Федерацию // http://ria.ru/beznarko_danger/20120202/554732509.html#ixzz3NCGfqqkS

²⁰ Черкашин Ю. новые наркотики сейчас побеждают <http://itar-tass.com/opinions/interviews/2203>

²¹ Выступление В.П. Иванова на заседании Государственного антинаркотического комитета по теме «Об инициативах России по обеспечению антинаркотической безопасности с учетом вывода Международный сил содействия безопасности из Афганистана» 5 марта 2014 г. Москва. // http://www.fskn.gov.ru/includes/periodics/speeches_fskn/2014/0305/123429266/detail.shtml

²² Алиев А.Н. Криминалистическая характеристика контрабанды наркотических средств, совершаемой членами организованных преступных формирований (по материалам республики Таджикистан). Афтореф. дис. ... канд. юр. наук. Люберцы. 2013 г. с. 15.

²³ Самарские таможенники задержали партию дизайнерских наркотиков. // <http://www.vkonline.ru/content/view/126592/samarskie-tamozhenniki-zaderzhali-partiyu-dizajnerskih-narkotikov>

²⁴ Заседание правительства РФ 20 ноября, посвященное проблеме наркомании в стране // <http://www.newsru.com/russia/20nov2014/narco.html>

¹ Приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г.



УДК 242.951
ББК 67.301

К ВОПРОСУ О ПРОФИЛАКТИКЕ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

ВЕНЕРА НАИМОВНА АМЕЛЬЧАКОВА,

доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, полковник полиции

E-mail: venera_amel63@mail.ru

ОЛЬГА МАРКОВНА ДОРОШЕНКО,

преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, подполковник полиции

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Рецензент: Г.Н. Сулова, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается вопрос о профилактике и противодействии правонарушениям несовершеннолетних.

Ключевые слова: несовершеннолетний, семья, правонарушение, взаимодействие, противоправность, общество, убеждение, профилактика, поведение.

Annotation. Considered the question of the prevention and combating juvenile delinquency.

Keywords: juvenile, family offense, interaction, wrongfulness, society, belief, prevention, behavior.

Воздействие на поведение несовершеннолетних осуществляется посредством различных средств, каждое из которых имеет свой предмет в деле противодействия административной противоправности несовершеннолетних. Как показывает практика, далеко не всегда можно добиться должного поведения от несовершеннолетних, склонных к противоправному поведению, с помощью убеждения или иных стимулирующих, воспитательных методов и приемов воздействия.

Профилактикой правонарушений несовершеннолетних занимаются многие государственные органы и общественные организации, коллективы по месту работы и учебы, отдельные граждане и должностные лица.

Ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ определены органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонаруше-

ний несовершеннолетних. Их деятельность направлена на устранение причин и условий совершения правонарушений, создание специализированной системы защиты прав детей, включая дальнейшее развитие института уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, внедрение в работу органов исполнительной власти и судебных органов современных технологий профилактики правонарушений, защиты прав детей, социальной реабилитации и последующей интеграции в общество несовершеннолетних правонарушителей и детей¹, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, предупреждение преступности несовершеннолетних, профилактическое воздействие на неустойчивых лиц.

В системе профилактики и противодействия правонарушениям несовершеннолетних можно выделить три уровня.



Первый уровень — это решение социально-экономических проблем, улучшение культурных условий жизни, создание надлежащих условий жизни для воспитания подрастающего поколения и устранение тех обстоятельств, которые этому мешают. Это обеспечивается планомерным воздействием на все звенья противодействия путем принятия соответствующих нормативно-правовых актов, проведением соответствующих мероприятий, начиная с момента формирования личности и на всем ее жизненном пути.

Следует отметить, что российское государство, при всех активно предпринимаемых в начале XXI в. мерах, одними своими властными решениями не может создать новый образ жизни, помогающий молодым приобретать позитивные качества. Но оно может и должно создать условия для его возрождения. Посредством улучшения социально-экономической ситуации, укрепления духовных, идейных основ воспитания, совершенствования законодательства, активного включения в процесс воспитания граждан страны представителей органов власти, социальных институтов; государство может и должно способствовать становлению зрелого гражданина, всего общества в целом с развитой социальной структурой, сплочением социальных сил на здоровых началах. Вместе с этим, начнут формироваться новые ценности, приоритеты и образцы поведения, одобряемые обществом.

Свободное общество вместе с правозащитными и правоохранительными органами должно стать активным участником в деле противодействия правонарушениям несовершеннолетних и их воспитания и обучения. Единство усилий государства и свободного общества в рамках противодействия правонарушениям и воспитания несовершеннолетних обеспечит не только приобретение ими знаний о нормах морали и права, но и выработку у них позитивных нравственных и правовых установок, побуждающих их к социально-одобряемому поведению. Объединение усилий органов государственной власти с обществом является важным фактором, обеспечивающим возможность предупреждения правонарушений со стороны несовершеннолетних.

Второй уровень профилактики и противодействия правонарушениям несовершеннолетних свя-

зан с осуществлением оперативного профилактического воздействия на конкретные социальные группы.

Третий уровень — это индивидуальная работа, суть которой состоит в позитивном изменении личностной ориентации несовершеннолетнего, в преодолении его антиобщественных взглядов и установок, в формировании уважения к личности, к нормам права и морали.

Между этими уровнями нет жестких границ, так как вся деятельность направлена на достижение одного общего результата — не допустить антиобщественного поведения несовершеннолетних и, тем более, совершения ими правонарушений.

Основные принципы деятельности сотрудников органов внутренних дел по предупреждению антиобщественного поведения и противодействия правонарушениям несовершеннолетних включают оптимальное сочетание мер убеждения и принуждения; ограничение действия криминальных факторов; оздоровление условий жизни и развития; ранней профилактики. Важнейшим в ряду этих принципов является системность, комплексность и целостность воздействий и взаимодействий в процессе профилактики антиобщественного поведения и противодействия правонарушениям.

Предупреждение антиобщественного поведения несовершеннолетних должно включать в себя комплекс мер, объединяющих усилия различных субъектов профилактики, разнообразные мероприятия по организации социальной, правовой, психологической, педагогической и медицинской помощи несовершеннолетним и их родителям, а также различные виды работы с ними в зависимости от их возраста, степени развития, индивидуально-психологических особенностей и других факторов развития, а также необходимых для этого условий.

Изучение различных подходов к толкованию сущности и содержания профилактики антиобщественного поведения и противодействия правонарушениям несовершеннолетних позволило определить этот процесс как систематически осуществляемое целенаправленное социально-правовое и педагогическое взаимодействие и воздействие на несовершеннолетних (лиц в возрасте до 18 лет), в



целях недопущения либо прекращения антиобщественных проявлений в их поведении.

Практика данной работы носит многоуровневый характер, предполагающий со стороны сотрудников органов внутренних дел:

- ❖ участие в подготовке нормативно-правовых документов и деятельности по осуществлению социально-экономических, воспитательных, культурных мер на федеральном и региональном уровнях, направленных на более полное удовлетворение материальных и духовных потребностей несовершеннолетних, на социальную защиту, формирование социальной зрелости и гражданской активности подрастающего поколения, его развитие на позитивных идеалах;
- ❖ участие в воспитательных и развивающих взаимодействиях и воздействиях, осуществляемых по месту жительства, работы, учебы, в трудовых и учебных коллективах, направленных на оздоровление микросреды, в которой непосредственно протекает жизнедеятельность несовершеннолетних, формирование их как законопослушных и социально ответственных граждан России;
- ❖ проведение индивидуальной профилактической работы, направленной на предупреждение и изменение аморальных явлений, противоправных действий и антиобщественного поведения отдельных несовершеннолетних².

К методам индивидуальной профилактики относятся убеждение, т.е. изменение социальной среды, организация общественно полезной деятельности, поощрение, социальный контроль и принуждение³.

Оптимальные условия для профилактики антиобщественного поведения несовершеннолетних создаются там, где семья, образовательные учреждения, общественные и государственные учреждения, органы внутренних дел выступают единым целым. Поэтому основным принципом работы органов внутренних дел (полиции) по предупреждению антиобщественного поведения и противодействия правонарушениям несовершеннолетнего является принцип коллективного воздействия на него и на его микросоциальное окружение.

При этом можно выделить административно-педагогического подход осуществления профи-

лактической деятельности сотрудниками органов внутренних дел (полицией) по преодолению антиобщественного поведения и противодействию правонарушениям несовершеннолетних:

- ❖ изучение личности несовершеннолетнего, условий его жизни и воспитания и развития, своевременное выявление тех несовершеннолетних, кто находится в неблагоприятных условиях, обнаруживает нравственные заблуждения и ошибки, запущенность;
- ❖ систематическая профилактика и непосредственная правовоспитательная работа с несовершеннолетними с помощью индивидуальных и коллективных средств административно-педагогического взаимодействия и воздействия, восстановление и развитие позитивной системы их общения и деятельности;
- ❖ выявление условий, способствующих развитию нравственных заблуждений и ошибок, антиобщественного поведения несовершеннолетних, снижение отрицательного влияния (либо нейтрализация) этих условий;
- ❖ просвещение несовершеннолетних с учетом их возрастных, половых особенностей, специфики образовательных учреждений, где они учатся (находятся), содержания изучаемых учебных дисциплин;
- ❖ взаимодействие и привлечение к профилактической и воспитательной деятельности государственных и общественных организаций, научных центров, здравоохранения, образования, военнослужащих и представителей других силовых структур.

В целом общевоспитательная и правоохранительная деятельность сотрудников полиции должна быть сориентирована на приоритет ранней профилактики, что создает большие возможности в предупреждении неправильной социализации личности. Это способствует предотвращению личностных заблуждений, ошибок до того, как взгляды несовершеннолетнего переросли в стойкую антиобщественную установку. В случае явных заблуждений следует говорить уже о непосредственном преодолении антиобщественного поведения несовершеннолетнего.

Профилактическая деятельность сотрудников органов внутренних дел (полиции) по предупрежде-



дению антиобщественного поведения и противодействию правонарушениям несовершеннолетних проводится в форме: административно-правовых бесед; посещений несовершеннолетних и их родителей по месту жительства, учебы; проведения целевых рейдов, направленных на выявление несовершеннолетних правонарушителей, лидеров и организаторов неформальных объединений, спортивных болельщиков; оказание необходимого содействия в помещении детей в центры реабилитации, в трудоустройстве подростков; вовлечения несовершеннолетних в социально-здоровые коллективы, спортивные секции, кружки, клубы по интересам, благотворительную деятельность.

Ст. 2 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики и безнадзорности правонарушений несовершеннолетних» определяет четыре задачи деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, первой из которых является предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому. Безнадзорность и совершение несовершеннолетними правонарушений и антиобщественных действий являются формами социальной дезадаптации несовершеннолетних и тесно связана с такими ее проявлениями, как уклонение от учебы, бродяжничество, ранняя алкоголизация и наркотизация, девиантное и криминальное поведение⁴.

Таким образом, деятельность сотрудников полиции по профилактике антиобщественного поведения и противодействия правонарушениям несовершеннолетних должна представлять собой комплекс взаимосвязанных мер правового, педагогического характера по предотвращению проявления любых отклонений в поведении несовершеннолетних (общая профилактика) и сформировавшихся у отдельных лиц из их числа неприемлемых в нашем обществе форм отношения к обществу в целом, людям, своим обязанностям (индивидуальная, специальная профилактика).

В настоящее время на федеральном уровне приняты и действуют нормативные правовые акты, прямо направленные на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. К ним относится

Стратегия развития и усиления защиты прав детей в России⁵, которая предусматривает:

- ❖ проведение научных, социологических исследований в целях выработки эффективной политики в отношении детей, совершивших правонарушения, планирования ее реализации и оценки достигнутых результатов;
- ❖ проведение научных исследований в области психологии девиантного поведения и разработка методов воздействия, не связанных с применением наказания;
- ❖ создание сети психолого-педагогических учреждений для работы с детьми, находящимися в конфликте с законом, и их социальным окружением;
- ❖ развитие сети служб примирения в целях реализации восстановительного правосудия;
- ❖ организация школьных служб примирения, нацеленных на разрешение конфликтов в образовательных организациях, профилактику правонарушений детей и подростков, улучшение отношений в образовательной организации⁶.

В Концепции развития⁷ до 2017 г. сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей и с целью реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 гг. первоочередными мероприятиями по реализации важнейших положений является:

- ❖ содействие созданию служб школьной медиации, формирование пилотных проектов и распространение опыта практического применения метода школьной медиации;
- ❖ мониторинг, текущий анализ и обобщение опыта;
- ❖ совершенствование технологий, форм и методов практической работы по защите прав и интересов детей, коррекционной деятельности, профилактике правонарушений в детско-юношеской среде;
- ❖ разработка предложений по обеспечению скоординированности межведомственного взаимодействия, по повышению системности проводимых мероприятий;
- ❖ совершенствование и разработка образовательных программ;



- ❖ выработка новых механизмов взаимодействия с другими органами и организациями по защите прав и интересов детей;
- ❖ создание системы открытого взаимодействия с общественностью, средствами массовой информации, другими институтами гражданского общества; создание собственного ресурса в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и др.⁸.

Анализ современного состояния проблемы профилактики антиобщественного поведения несовершеннолетних в научной литературе и практика ее решения позволили сделать вывод о том, что эффективность профилактической работы в значительной степени зависит от более тесного сотрудничества всех ее субъектов как на уровне органов внутренних дел, так и на уровне социальных институтов, государственных учреждений, не входящих в данную систему.

¹ Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 (ред. от 1 июля 2014 г.) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

Ст. 3. Цели, принципы, задачи и основные направления демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

² Статья: Административная деликтность несовершеннолетних и роль полиции в противодействии ей (Дорошенко О.М.) («Административное и муниципальное право», 2013, № 1).

³ Там же.

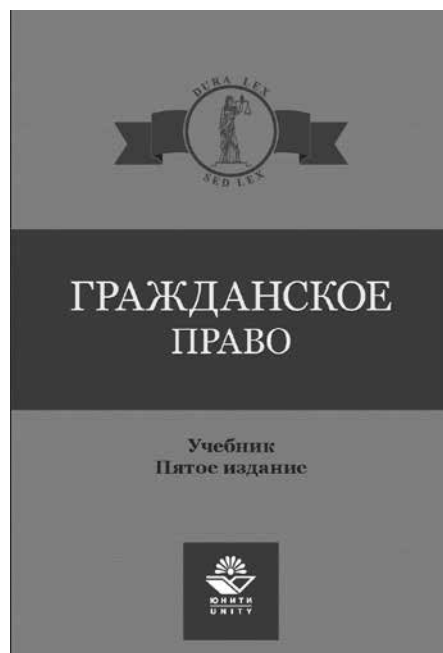
⁴ Статья 2. Основные задачи и принципы деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (постатейный) (Белянинова Ю.В.).

⁵ Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы».

⁶ Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (постатейный) (Кузнецова О.В.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014). Ст. 15. Защита прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 1430-р «Об утверждении Концепции развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность».

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 1430-р «Об утверждении Концепции развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность». Гл. 6.



Гражданское право. 5-е изд., перераб. и доп. Учебник. Гриф МО РФ. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. (Серия «Dura lex, sed lex»). Под ред. М.М. Рассолова, А.Н. Кузбагарова. Изд-во ЮНИТИ, 2016. 719 стр.

В пятом издании учебника рассмотрены основные положения гражданского права. Системно и последовательно изложены основные элементы курса «Гражданское право», раскрыто содержание центральных институтов гражданско-правовой науки, представлены современные классификации изучаемых понятий гражданского права как отрасли российского права.

Учебник состоит из пяти разделов: «Общие положения», «Право собственности и другие вещные права», «Право интеллектуальной собственности», «Обязательственное право», «Наследственное право».

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 1 июля 2015 г.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, практических работников и всех тех, кто интересуется вопросами гражданского права.



УДК 342.951

ББК 67.301

ОБ УЧАСТИИ КУРСАНТОВ МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ В ОТЧЕТАХ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ

ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ КАРДАШЕВСКИЙ,

начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

E-mail: wilga13@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются вопросы взаимодействия Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя с ГУ МВД России по г. Москве для подготовки участковых уполномоченных полиции, в частности при проведении отчетов перед населением.

Ключевые слова: формы взаимодействия, подготовка специалистов, участковый уполномоченный полиции, отчет перед населением.

Annotation. The article is dedicated to the questions of interaction of the Moscow University of Ministry of the Interior of Russian Federation named after V.Ya. Kikot with the Headquarters of Ministry of the Interior of Russian Federation about the training district policemen, actually during a report to people.

Keywords: types of interaction, training of specialists, district policeman, the report for people.

Качественная подготовка участковых уполномоченных невозможна без тесного взаимодействия с территориальными органами.

По всем видам занятий организовано взаимодействие Университета с территориальными органами внутренних дел ГУ МВД России по г. Москве.

Основными формами взаимодействия при подготовке специалистов для органов внутренних дел являются:

- ❖ участие сотрудников в проведении занятий;
- ❖ участие сотрудников в проведении экзаменов и итоговой государственной аттестации;
- ❖ проведение выездных практических занятий и учений;
- ❖ проведение совместных слушаний слушателей по результатам прохождения преддипломной практики;
- ❖ проведение научно-практических конференций с участием руководителей и сотрудников профильных служб ГУ МВД по г. Москве;
- ❖ привлечение сотрудников территориальных органов внутренних дел для работы на кафедре по совместительству.

Это далеко не полный перечень всех форм взаимодействия. Главное здесь не количество форм, а конечный результат, под которым мы понимаем подготовку высококвалифицированного участкового уполномоченного полиции, пользующегося безусловным авторитетом у населения.

Одним из наиболее значимых результатов взаимодействия можно считать выявление проблем в подготовке будущих специалистов. Результаты встреч с сотрудниками территориальных органов в процессе совместного проведения различных мероприятий свидетельствуют о том, что в процессе адаптации к практической деятельности наши выпускники испытывают определенные трудности. При этом и руководители ОВД, и сами выпускники подчеркивают, что наибольшую сложность представляет отсутствие устойчивых навыков самостоятельного принятия обоснованных решений при осуществлении правоохранительных функций, недостаточная психологическая готовность к реализации отдельных функций.

Одной из основной форм несения службы участковым уполномоченным полиции является



проведение отчетов перед населением о проделанной работе¹.

В прошедшем году по инициативе начальника главного управления МВД России по г. Москве генерал — лейтенанта полиции Анатолия Ивановича Якунина в программу обучения будущих участковых был включен раздел, предусматривающий дополнительное изучение методики проведения отчетных собраний перед жителями обслуживаемых административных участков, а также принято решение об участии курсантов в проведении отчетов перед населением. Этот вопрос стал предметом обсуждения на научно-практической конференции, посвященной совершенствованию деятельности службы участковых уполномоченных полиции в рамках проводимой реформы МВД России, где начальник управления организации деятельности УУП и ПДН ГУ МВД России по г. Москве, полковник полиции Павличук М.М. отметил данную проблему как наиболее актуальную.

По результатам конференции и последующих рабочих встреч был определен порядок участия курсантов в проведении отчетных собраний перед жителями мегаполиса в марте 2015 г. Необходимость такого вида занятий была подтверждена и в ходе учебно-методического сбора, проведенного в Московском Университете МВД России в январе текущего года.

В период с 12 по 20 марта 2015 г. курсанты 4 курса факультета подготовки специалистов по охране общественного порядка приняли участие в проведении 8 отчетных собраний на территории ОМВД по районам Дорогомилово, Фили-Давыдково и Крылатское. Для участия в отчетах привлекались преподаватели кафедр административной деятельности ОВД, русского языка и юридической психологии, в том числе и ранее проводившие занятия с участковыми уполномоченными полиции по проведению отчетов.

В течение следующей недели было проведено обсуждение полученной информации на кафедрах, ее обобщение и проведение заключительных занятий с курсантами по теме «Отчет участкового уполномоченного полиции перед населением административного участка». В ходе занятия были обсуждены проблемные вопросы проведения отчетов перед населением.

Участие курсантов в проведении отчетов перед населением позволило существенно повысить нагляд-

ность обучения будущих участковых, повысить практическую направленность их подготовки в целом.

По консолидированному мнению профессорско-преподавательского состава отчеты проходили организовано, руководство отделов уделило достаточно внимания их подготовке, на всех отчетах присутствовали руководители отделений УУП, в ряде случаев присутствовали и другие участковые, а также представители районных советов ветеранов. Положительным моментом, по нашему мнению, можно считать осуществление профилактической работы и элементов правого информирования населения участковыми уполномоченными полиции в ходе ответов на вопросы населения. Содержание самих вопросов, их формулировка свидетельствует о том, что граждане относятся к участковым с доверием, ожидают от них помощи и нацелены, скорее всего, на сотрудничество.

Однако, значительная часть заданных населением вопросов не связана с деятельностью участковых уполномоченных. Участие в отчетах представителей управ районов и руководителей эксплуатируемых организаций позволило бы оперативно реагировать на запросы граждан. Немаловажным вопросом можно считать низкую посещаемость отчетов, возможно, это связано с недостаточно активной рекламой мероприятий (задействование средств массовой информации районного и окружного уровня) и проведением отчетов (по мнению граждан) на улице в условиях низкой температуры, сильного ветра и слабого освещения. Так же обращает на себя внимание отсутствие на отчетах молодежи.

Профессионализм наших участковых в целом не вызывает сомнений. Вместе с тем, можно констатировать, что проведенных с ними занятий явно недостаточно. Проведение на постоянной основе рабочих встреч с участием руководителей управления и окружных подразделений службы участковых совместно с представителями Университета позволит детализировать существующие проблемы их подготовки и уяснить перечень необходимых мероприятий для повышения их профессионализма.

Таковыми представляются предварительные краткие итоги совместной работы по проведению отчетов участковых уполномоченных полиции перед населением.

¹ Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»; Ч. 3 ст. 8 Федерального закона «О полиции».



УДК 34
ББК 67

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ИЗУЧЕНИЯ И ОЦЕНКИ ОПЕРАТИВНОЙ ОБСТАНОВКИ. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ АНАЛИТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ ШТАБНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ

ЭЛЕОНОРА ВИКТОРОВНА МАРКИНА,

*доцент кафедры административной деятельности ОВД
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА СОСНОВСКАЯ,

*доцент кафедры административной деятельности ОВД
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

*Рецензент: А.А. Моружева, доцент кафедры административной деятельности ОВД,
кандидат экономических наук*

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматривается категория оперативной обстановки, предлагается авторское понимание категории оперативной обстановки, ее интерпретация в широком и узком смысле, анализируются ее структура и компоненты. На основе статистических данных дается оценка оперативной ситуации в Российской Федерации в 2013—2014 гг. Анализируются распространенные ошибки в оценке оперативной ситуации и связанные с этим проблемы; предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: оперативная ситуация, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, условие закона и порядка, преступление, правонарушение, руководство правоохранительными органами, аналитическая работа в правоохранительных органах.

Annotation. The category of an operational situation is considered, the author's concept of an operational situation, and also its interpretation of broad and narrow meanings is given, its structure and components is analyzed. On the basis of statistical data the assessment of an operational situation in the Russian Federation in 2013—2014 is given. Widespread errors of an assessment of an operational situation and problems connected with it are analyzed; ways of its solutions are proposed.

Keywords: an operational situation, law-enforcement bodies, law-enforcement activity, a condition of a law and order, crime, offenses, management of law-enforcement bodies, analytical work in law-enforcement bodies.

Категория оперативной обстановки занимает важное место в формирующейся теории управления правоохранительной деятельностью.

В обобщенном виде под оперативной обстановкой деятельности органов внутренних дел следует понимать реально существующие условия, в которых осуществляется деятельность органов внутренних дел (далее ОВД), а так-

же совокупность характеризующих эти условия данных¹.

Анализ и оценка оперативной обстановки деятельности ОВД представляет собой самостоятельную функцию-операцию управленческого цикла, непосредственно предшествующую принятию управленческого решения. По этой причине анализ и оценка оперативной обстановки может рас-



смаиваться в качестве самостоятельного объекта информационного обеспечения, в качестве относительно обособленного объекта информатизации, наряду с иными операциями управленческого цикла (принятие решения, контроль исполнения и др.).

Оперативная обстановка как объект информации представляет собой сложную динамическую систему, имеющую свою структуру. Структура оперативной обстановки деятельности ОВД обладает свойством иерархичности: оперативная обстановка на территории города (района) является компонентом более сложной системы — оперативной обстановки, складывающейся на территории субъекта Федерации (республики, области). В свою очередь, оперативная обстановка деятельности МВД РФ является компонентом укрупненной категории оперативной обстановки, характеризующей условия деятельности всей системы МВД России.

Помимо иерархической структуризации, управленческая категория оперативной обстановки типизируется по горизонтали — в контексте различных направлений деятельности ОВД: деятельность оперативных подразделений полиции, подразделений полиции по охране общественного порядка и т.д. В свою очередь, оперативная обстановка каждого из указанных направлений деятельности ОВД может дифференцироваться по специфике деятельности отдельных служб; например, оперативная обстановка деятельности службы оперативных подразделений территориальных органов внутренних дел может разделяться на оперативную обстановку деятельности уголовного розыска, оперативную обстановку в сфере борьбы с экономическими преступлениями, оперативную обстановку по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, а также смежную с ними деятельность по борьбе с организованной преступностью.

Таким образом, каждое из иерархических звеньев информационной технологии общего анализа и оценки оперативной обстановки должно дифференцироваться на информационные технологии частного анализа оперативной обстановки по направлениям деятельности ОВД и по линиям отдельных служб.

Распространенной классификацией информации в органах внутренних дел является ее де-

ление на блоки, характеризующие оперативную обстановку:

- ❖ о состоянии правопорядка в республике, крае, области, городе, районе, т.е. информация, характеризующая объект непосредственного воздействия органа внутренних дел;
- ❖ об элементах внешней среды, т.е. информация, характеризующая явления, факторы, оказывающие прямое или косвенное влияние на состояние правопорядка и деятельность органов внутренних дел;
- ❖ о состоянии организации органа внутренних дел, т.е. информация, характеризующая орган как систему, предназначенную для решения конкретных социальных задач;
- ❖ о функционировании органа внутренних дел, т.е. информация, характеризующая эффективность решения задач, стоящих перед органом внутренних дел.

Следовательно, под **оперативной обстановкой** понимаются внешние и внутренние условия, в которых органы внутренних дел выполняют задачи борьбы с преступностью, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, т.е. реализуют правоохранительную и правоприменительную функции.

Оперативная обстановка является основным объектом аналитической деятельности аппаратов управления, служб и подразделений органов внутренних дел и каждого из сотрудников.

В широком смысле под оперативной обстановкой понимается совокупность условий как внешних, так и внутренних, в которых органы внутренних дел реализуют функции по борьбе с преступностью, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Очевидно, что внешние и внутренние условия взаимосвязаны². Так, экономическая ситуация в стране диктует внутренние условия работы сотрудников органов внутренних дел: организационно-штатную структуру, численность, качественный состав личного состава, материально-техническую оснащенность системы и т.д.; социальная среда оказывает влияние на внутренний мир сотрудников; очевидно, что органы внутренних дел влияют на преступность, но и преступность как часть внешней среды, в свою очередь, воздействует на органы внутренних дел. Внешние и



внутренние условия не только взаимосвязаны, но и взаимообусловлены — от структуры преступности прямо зависит организационная структура системы органов внутренних дел и т.д.

Несмотря на взаимосвязь и обусловленность условий, внешние являются определяющими, формируют основу управления, определяют характер и направленность деятельности органов внутренних дел³.

Условия, характеризующие органы внутренних дел, осуществляющие деятельность по поддержанию и укреплению правопорядка, в свою очередь, влияют на внешние условия посредством правоохранительной и правоприменительной деятельности. Внешние и внутренние условия, в которых органы внутренних дел осуществляют свою деятельность, отличаются сложностью и динамизмом, поэтому целесообразно рассматривать оперативную обстановку как систему, состоящую из множества постоянно изменяющихся элементов на (или за) определенный момент времени. Изучение оперативной обстановки осуществляется на основе поступающей из различных источников разнообразной информации, поэтому можно сказать, что оперативная обстановка — это «совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих внешних и внутренних по отношению к субъекту управления в системах МВД и территориальных органах условий (факторов), определяющих состояние правопорядка на обслуживаемой территории, анализ и оценка информационной модели которых является основой целенаправленных воздействий аппаратов управления на систему подчиненных органов и подразделений внутренних дел субъекта РФ» при решении задач правоохраны⁴.

Таким образом, при анализе оперативной обстановки необходимо изучить два блока факторов, определяющих состояние правопорядка на обслуживаемой территории: внешних и внутренних.

К внешним факторам (условиям), в первую очередь, необходимо отнести объект воздействия органов внутренних дел: преступность и правонарушения; туда же следует отнести условия концептуальной (установки органов государственной власти, нормативные документы МВД России, определяющие цели, задачи, основные направления деятельности и др.) и ситуационной внешней

среды функционирования органов внутренних дел (к которой относятся территориально-административные, природно-географические, экономические, демографические, духовные, социально-культурные, национальные и другие независимые от ОВД особенности территории и населения, влияющие на обстановку в регионе в целом и на обслуживаемой территории в частности).

Внутренние факторы (условия) характеризуют саму систему органов внутренних дел — это результаты деятельности по борьбе с преступностью, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в целом органа внутренних дел и отдельных его служб и подразделений; организационная структура ОВД, характеристика сил и средств, их распределение по территории, укомплектованность, качественный состав, нагрузка сотрудников, техническая оснащенность и др. Наконец, к внутренним факторам следует отнести и состояние организаторской работы.

Таким образом, компонентами оперативной обстановки являются:

- ❖ преступность;
- ❖ внешняя среда функционирования (концептуальная и ситуационная);
- ❖ результаты деятельности органа внутренних дел;
- ❖ характеристика сил и средств ОВД;
- ❖ состояние управленческой работы.

Изучение и оценка оперативной обстановки являются составной частью управленческой деятельности МВД России, а также территориальных органов внутренних дел, в ходе которой применяются различные виды анализов.

Глубокие, кардинальные преобразования политических, социально-экономических основ общественной и государственной жизни современной России существенным образом затронули сферу правоохранительной деятельности. Происходящие процессы реформирования способствовали усилению социальной напряженности, развитию негативных тенденций в состоянии и структуре преступности, ухудшению правопорядка на территории Российской Федерации в целом. В январе — декабре 2014 г. органами внутренних дел рассмотрено 29,28 млн заявлений (сообщений) о преступлениях,



об административных правонарушениях, о происшествиях, что на 3,3% больше, чем за двенадцать месяцев 2013 г. Почти по каждому семнадцатому сообщению (5,9%) принято решение о возбуждении уголовного дела. Всего возбуждено 1728,6 тыс. уголовных дел, что на 1,9% меньше показателя аналогичного периода прошлого года.

Зарегистрировано 2166,4 тыс. преступлений, или на 1,8% меньше, чем за аналогичный период прошлого года.

Удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в числе зарегистрированных сократился с 24,4% в январе — декабре 2013 г. до 24,3%.

Почти половину всех зарегистрированных преступлений (45,3%) составляют хищения чужого имущества, совершенные путем: кражи — 891,9 тыс. (-3,3%), грабежа — 76,2 тыс. (-17,3%), разбоя — 14,2 тыс. (-13,7%). Каждая четвертая кража (25,6%), каждый двадцать второй грабеж (4,5%), и каждое тринадцатое разбойное нападение (7,6%) были сопряжены с незаконным проникновением в жилище, помещение или иное хранилище.

Каждое двадцать восьмое (3,6%) зарегистрированное преступление — квартирная кража. В январе—декабре 2014 г. их число сократилось на 10,3% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

Выявлено 1000,1 тыс. лиц, совершивших преступления (-1,2%), удельный вес лиц без постоянного источника дохода вырос с 65,7% в январе—декабре 2013 г. до 65,8%, а удельный вес ранее судимых лиц сократился с 31,8% до 30,7%.

Каждое второе (53,7%) расследованное преступление совершено лицами, ранее совершавшими преступления, почти каждое третье (29,9%) — в состоянии алкогольного опьянения, каждое двадцатое (5,0%) — несовершеннолетними или при их соучастии.

Сотрудниками органов внутренних дел предварительно расследовано 887,8 тыс. преступлений (-3,7%), что составляет 75,5% всего массива предварительно расследованных преступлений⁵.

Органы внутренних дел, располагая наибольшими среди иных правоохранительных органов возможностями по противодействию преступности, предпринимают значительные усилия, направленные

на оздоровление криминогенной ситуации. Однако, их эффективность не в полной мере адекватна складывающимся объективным реалиям. В числе других факторов, это обусловлено недостатками в организации процессов управления, просчетах в подготовке и реализации управленческих решений, ослаблении контроля за ходом их исполнения, о чем свидетельствуют результаты инспекторских проверок. И, прежде всего, эти проблемы касаются уровня МВД, ГУМВД, УМВД субъектов Российской Федерации, так как именно у них имеются наиболее действенные рычаги воздействия на территориальные органы внутренних дел, непосредственно реализующие основные задачи этого звена исполнительной власти.

Снижение качества, надежности и оперативности управления органами внутренних дел обусловлено многими причинами, в частности, низким уровнем материально-технического оснащения большинства подразделений, недостатком высококвалифицированных специалистов и другими, в том числе и недооценкой значимости четкой организации аналитической функции.

В этих условиях повышение эффективности управления органами внутренних дел становится особенно значимым и, соответственно, возрастает необходимость научного подхода к вопросам организации их деятельности. При этом совершенствование информационно-аналитической работы, повышение эффективности анализа оперативной обстановки называются директивными документами МВД России в числе основных направлений оптимизации управления. Без объективного и всестороннего анализа факторов, оказывающих влияние как на преступность, так и на результаты борьбы с ней, невозможна разработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию управления и принятие эффективных управленческих решений. **Успешная деятельность органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями возможна только при условии систематического изучения причин, порождающих эти правонарушения, собственных принимаемых мер и выработки на основе данного изучения эффективных мероприятий.**

Аналитическая работа пронизывает все функции управления, предвывая подготовку управлен-



ческих решений, обеспечивая контроль и проверку их фактического исполнения, оценку эффективности деятельности служб и подразделений. Вместе с тем, в управленческой практике органов внутренних дел работа, связанная с анализом и оценкой оперативной обстановки, остается одной из самых сложных проблем, и, прежде всего, это касается звена МВД, УМВД, о чем свидетельствуют обзоры МВД России, а также выводы актов инспекторских проверок. Результаты анкетирования руководителей МВД, УМВД также подтверждают данное положение — 61% опрошенных отмечают, что организация деятельности по анализу оперативной обстановки современным требованиям соответствует лишь частично, а влияние результатов этой работы на эффективность управленческой деятельности в целом 58% респондентов оценивают как незначительное⁶.

Сложившаяся ситуация объясняется тем, что анализ **оперативной обстановки в аппаратах МВД, УВД зачастую проводится лишь на основе простейшей оценки статистической базы данных, без исследования состояния правопорядка и деятельности органов внутренних дел, факторов внешней среды.** В результате вопросы о причинах тех или иных изменений в состоянии преступности, упущений и положительных моментов в оперативно-служебной деятельности остаются без ответов. Почти не проводится сравнительное изучение деятельности органов внутренних дел, действующих в сходных условиях, но имеющих различные конечные результаты. Хотя именно путем такого сравнения можно наиболее верно выявить типичные упущения и недостатки, оценить положительный опыт. Редко осуществляется и проблемный анализ наиболее острых и злободневных вопросов организации борьбы с преступностью, не отвечают современным требованиям подготавливаемые прогнозы.

Это обусловлено отсутствием четкой нормативно-правовой регламентации, неурегулированностью организационных отношений, недостаточностью методических разработок, низкой квалификацией кадров и др.. В результате, подготовленный по трафарету анализ оперативной обстановки и сделанная на его основе оценка, базирующаяся на неумело обработанной уголовной статистике по

принципу «больше—меньше» — вот основной аналитический «выход», за которым скрывается формализм, неумение сопоставлять факты объективной реальности, делать прогностические выводы. В значительной степени именно это обусловило полученные в ходе анкетирования ответы руководителей МВД, УМВД, большинство которых отмечает, что выводы и предложения по результатам анализов при подготовке управленческих решений учитываются не всегда (52%) или практически не принимаются во внимание (11%). При определении же влияния результатов анализа на организацию работы МВД, УМВД в целом, 61% респондентов подчеркнул, что аналитические материалы не используются в полной мере, а 23% — что они не оказывают существенного влияния на работу⁷.

Все это серьезно ограничивает возможности аппаратов МВД, УМВД по руководству подчиненными органами и подразделениями, не позволяет им определить необходимые меры повышения эффективности охраны правопорядка и борьбы с преступностью, своевременно осуществить перераспределение имеющихся сил и средств и устранить недостатки в деятельности, сконцентрировать внимание на организации борьбы с преступностью там, где складывается наиболее сложная обстановка и т.д. Таким образом, низкий уровень аналитической работы в результате приводит к просчетам и упущениям в оперативно-служебной деятельности.

Функции головной организации по осуществлению и методическому обеспечению аналитической работы в органах внутренних дел, а также координации аналитической работы отраслевых служб в ее проведении возложены на **организационно-аналитические (штабные) аппараты органов внутренних дел.** Систему организационно-аналитических (штабных) аппаратов возглавляет Организационно-аналитический департамент Министерства внутренних дел Российской Федерации⁸. В территориальных органах МВД России на окружном и региональном уровне данные подразделения представлены организационно-аналитическими (штабными) аппаратами главного управления МВД России по Федеральному округу (Северо-Кавказскому), МВД по республикам, главных управлений,



управлений МВД России по субъектам Российской Федерации, управлений на транспорте по Федеральному округу и линейных управлений на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Низшим звеном являются организационно-аналитические подразделения управлений, отделов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям.

В качестве основных задач аналитической работы выделяются:

- ❖ выявление и систематизация данных о преступлениях и правонарушениях на территории обслуживания органа внутренних дел или ее части, сопоставление их при необходимости с аналогичными данными других регионов;
- ❖ установление значимых социальных характеристик преступлений и правонарушений, детерминирующих особенности их проявления в данном регионе: социально-территориальная и социально-групповая распространенность, мотивационная направленность;
- ❖ выявление криминологических и организационно-управленческих значимых характеристик отдельных видов и групп преступлений с точки зрения их устойчивости, организованности, которые могут быть положены в основу принятия решений, направленных на повышение эффективности планирования и осуществления мер борьбы с этими преступлениями;
- ❖ выявление проблемных ситуаций во внутриорганизационной деятельности органа внутренних дел, связанных с его функционированием как социального коллектива (управленческое обследование);
- ❖ информационно-аналитическое обслуживание территориальных органов внутренних дел на окружном и районном уровне.

Главным содержанием информационно-аналитической работы органов внутренних дел (полиции) является анализ и оценка оперативной обстановки. Таким образом, можно констатировать, что главным объектом анализа и управления является оперативная обстановка. Основной задачей комплексного анализа оперативной обстановки является получение полного и объективного представления о состоянии правопорядка и борьбы с преступностью,

причинах происходящих изменений криминальной ситуации, выявление наиболее характерных недостатков в организации и практике служебной и управленческой деятельности органа внутренних дел и выработка на этой основе адекватных мер реагирования. Как видим, оперативная обстановка изучается и оценивается для принятия правильного решения об организации деятельности органов внутренних дел (полиции) по достижению правоохранительных целей.

Аналитическая работа по оценке деятельности территориальных органов внутренних дел должна строиться не только на статистических данных, но и на анализе иных материалов (например, на материалах комплексных и целевых проверок, анализе представлений прокуратуры и частных определений судов, публикаций прессы, опросах общественного мнения и т.д.)⁹. В основе этой работы должно лежать применение разнообразных приемов и методов аналитической деятельности.

¹ Наука управления. Основы организации и управления в правоохранительной деятельности: науч. издание / В.Я. Кикоть, С.С. Маилян, Д.И. Грядовой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

² Кардашевский В.В., Морукова А.А., Сосновская Ю.Н. Основы управления и делопроизводство в ОВД. Учебное пособие. МосУ МВД России. М., 2013.

³ Лукашов В.А., Михайлюк Н.Т. Изучение и оценка оперативной обстановки. 2009.

⁴ См. Иванов Н.Н., Чиркова Л.В. Аналитическая деятельность в управлении органами и подразделениями внутренних дел. Уч. пос. М., 2004.

⁵ Информационно-аналитические материалы об итогах служебной деятельности ГУОООП МВД России, а также о состоянии обстановки по обеспечению охраны общественного порядка и профилактике правонарушений, результатах служебной деятельности подразделений полиции, реализующих задачи и функции, отнесенные к компетенции ГУОООП МВД России, за январь—декабрь 2014 г.

⁶ См.: Комплексный анализ состояния правопорядка и результатов деятельности УМВД России по Псковской области за 2014 г.

⁷ См.: Комплексный анализ состояния правопорядка и результатов деятельности УМВД России по Псковской области за 2014 г.

⁸ См.: Положение об Организационно-аналитическом департаменте МВД России, утвержденное Приказом МВД России от 27 июня 2011 г. № 727 (с изменениями на 31 декабря 2014 г.).

⁹ Приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации».



УДК 342.951
ББК 67.401.133

СУБЪЕКТЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ОРГАНЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА РАЙОННОМ УРОВНЕ

ЮЛИЯ ЮРЬЕВНА ОРЛОВА,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Научный руководитель: В.В. Кардашевский, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел,

кандидат юридических наук, доцент

Рецензент: Г.Н. Сулова, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел,

кандидат юридических наук, доцент

E-mail: orl.55@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются субъекты, осуществляющие административно-правовое обеспечение управленческой деятельности в территориальном органе МВД России на районном уровне.

Ключевые слова: управленческая деятельность; руководитель; штабное подразделение; административно-правовое обеспечение управленческой деятельности.

Annotation. Described the subjects of the administrative and legal support management activities in the territorial authority of the Ministry of the Russian Federation at the district level.

Keywords: management activity; manager; administrative and legal support management activities.

Административно-правовое обеспечение подразумевает как опосредованное (через систему различных организационно-правовых мероприятий), так и непосредственное воздействие уполномоченных субъектов на механизм регулирования управленческой деятельности, выражающееся в выработке мер, направленных на повышение эффективности управленческой деятельности и совершенствование ее административно-правового регулирования.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих основные направления деятельности органов внутренних дел МВД России позволяет выделить группы субъектов, осуществляющих административно-правовое обеспечение управленческой деятельности¹.

К первой группе можно отнести субъекты, осуществляющие государственную власть: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Президент, будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, нормотворчеством, управляет, разрешает споры, осуществляет конституционный контроль. Выступает активным «творцом» правового порядка, проводником реформ, в том числе в правоохранительной сфере².

Так, проведение реформы системы МВД России санкционировано именно президентскими указами³.

Согласно Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание — Парламент Российской



Федерации является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы⁴. Законодательная ветвь государственной власти Российской Федерации посредством законодательства формирует правовые основы деятельности органов внутренних дел, тем самым выступая в роли субъекта административно-правового регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел.

Согласно Конституции Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Оно реализует меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью и т.д.⁵.

В соответствии с федеральным конституционным законом Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) «О Правительстве Российской Федерации», в Гл. III определены полномочия Правительства Российской Федерации. В ст. 13 говорится, что Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий: организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию (например, Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 годах» и др.); реализует предоставленное ему право законодательной инициативы (например, Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1222 «Об утверждении Правил обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к организациям»⁶ и др.); и т.д.⁷.

Решения Пленума Верховного суда Российской Федерации обязательны к исполнению. Верховный суд занимается правотворчеством, издает постановления.

В свете сказанного становится очевидным, что Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), суды Российской Федерации выступают как в роли субъектов административно-правового обеспечения управленческой деятельности на федеральной уров-

не, так и в роли субъектов управления, осуществляющих управленческое воздействие.

Вторая группа — субъекты, осуществляющие административно-правовое обеспечение управленческой деятельности в системе МВД России.

Данная группа охватывает:

- ❖ уровень Центрального аппарата (Министр внутренних дел Российской Федерации и его заместители, специально созданные подразделения системы МВД России);
- ❖ региональный уровень;
- ❖ районный уровень.

Министр и его заместители занимают особое место в числе субъектов административно-правового обеспечения управленческой деятельности, поскольку наделены полномочиями, позволяющими определять направления дальнейшего развития административно-правового обеспечения управленческой деятельности в органах внутренних дел.

Например, Министром утвержден от 6 мая 2013 г. № 1/4525 и в настоящее время реализуется план деятельности МВД России по реализации указов Президента Российской Федерации на плановый период 2014—2018 гг., в числе задач которого — совершенствование управленческой деятельности системы МВД России⁸.

Деятельность специально созданных подразделений системы МВД России (например, ОАД МВД России) направлена на обеспечение эффективного функционирования механизма административно-правового регулирования управленческой деятельности. Она связана с анализом практической реализации правовых норм и выработкой предложений по совершенствованию законодательства, анализом состояния управленческой деятельности, а также выработкой и реализацией ряда других мер.

На региональном и районном уровне — это лица руководящего состава, штабные (организационно-аналитические) подразделения территориальных органов внутренних дел.

В соответствии с приказом МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» обозначена роль начальника территориального органа МВД России на районном уровне в управленческой деятельности. В п. 14 данного



приказа определена персональная ответственность начальника за выполнение задач и функций, возложенных на территориальный орган внутренних дел МВД России на районном уровне⁹.

В частности, начальник территориального органа внутренних дел МВД России на районном уровне в соответствии с приказом «утверждает положения о структурных подразделениях..., проводит работу по отбору, расстановке... кадров ...». Широкими правами наделен начальник по обеспечению деятельности исполнителей, так как он «распределяет и перераспределяет в пределах своей компетенции бюджетные ассигнования и материально-технические средства между структурными подразделениями территориального органа, обладает правом подписи финансовых документов...».

Кроме того, в указанном приказе определен, в частности, и ряд вопросов административно-правового обеспечения управленческой деятельности. Начальник территориального органа внутренних дел МВД России на районном уровне «организует правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности территориального органа, издает в пределах своей компетенции правовые акты по вопросам организации деятельности территориального органа, обеспечивает контроль за их исполнением...»¹⁰.

Роль начальника в административно-правовом обеспечении управленческой деятельности определяется его персональной ответственностью. Обладая полномочиями, изложенными в вышеприведенном приказе, он может делегировать ряд из них штабному (организационно-аналитическому) подразделению и своим заместителям. Однако, основная роль в определении стратегического направления, методов и форм управленческой деятельности принадлежит ему.

Таким образом, начальник органа внутренних дел одновременно является субъектом, осуществляющим процесс административно-правового обеспечения управленческой деятельности, наделенный для этого определенными властными полномочиями, и субъектом управления, оказывающим управляющее воздействие.

В территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне на штабные (организационно-аналитические) подразделения возложены задачи по органи-

зации взаимодействия, координации деятельности служб и подразделений в целях наиболее эффективного выполнения задач.

Соглашаясь с мнением Г.Г. Зуйкова и А.А. Аксенова в том, что «взаимодействие приобретает силу объективной необходимости ... действует только через субъективную деятельность начальников и штабов»¹¹, автор подчеркивает, что в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, выполняя решения начальника, именно штабное подразделение последовательно реализуют основные направления управленческой деятельности, на него возложены задачи по организации взаимодействия, координации деятельности служб и подразделений в целях наиболее эффективного выполнения задач.

Резюмируя вышесказанное, можно утверждать, что штабные (организационно — аналитические) подразделения являются как субъектом, непосредственно организующим и осуществляющим административно-правовое обеспечение управленческой деятельности, так и субъектами управленческой деятельности.

Третья группа — субъекты, которые непосредственно не входят в систему МВД России, но оказывают непосредственное влияние на механизм регулирования управленческой деятельности в органах внутренних дел. К таким органам можно отнести органы прокуратуры, органы исполнительной власти и другие государственные органы. Так, разработан и утвержден совместный приказ Федеральной миграционной службы и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 1 августа 2013 г. № 338/587 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»¹². По инициативе прокуратуры республики Республики Северная Осетия — Алания разработан и подписан совместный приказ прокуратуры республики, МВД и Министерства здравоохранения РСО-Алания № 30 от 17 апре-



ля 2011 г. «Об утверждении инструкции о порядке взаимодействия лечебно-профилактических учреждений и органов внутренних дел РСО-Алания при поступлении (обращении) в лечебно-профилактические учреждения граждан с телесными повреждениями насильственного характера»¹³ и многие другие.

Подводя итог, автор приходит к выводу, что на сегодняшний момент субъектами, осуществляющими процесс административно-правового обеспечения управленческой деятельности в органах внутренних дел МВД России, и, в частности, в территориальных органах внутренних дел МВД России на районном уровне, являются:

- ❖ Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации, которые издают нормативные правовые акты, обеспечивающие механизм административно-правового регулирования управленческой деятельности в целом;
- ❖ в системе органов внутренних дел: Министр внутренних дел Российской Федерации и его заместители, специально созданные органы и подразделения системы МВД России; лица руководящего состава, штабные (организационно-аналитические) подразделения территориальных органов внутренних дел на региональном, районном уровне. Они издают ведомственные нормативные правовые акты, посредством которых конкретизируются нормы, содержащиеся в законодательных актах федерального уровня, правовых актах субъектов, осуществляющих административно-правовое регулирование управленческой деятельности, определяется и разъясняется порядок их реализации, чем обеспечивается функционирование таких элементов механизма административно-правового регулирования управленческой деятельности, как толкование административно-правовых норм и применение административно-правовых норм, а также обеспечивается взаимодействие отдельных элементов механизма административно-правового регулирования управленческой деятельности;
- ❖ субъекты, непосредственно не входящие в систему МВД России, но оказывающие непосредственное влияние на механизм регулирования

управленческой деятельности в органах внутренних дел.

¹ Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 (ред. от 15 января 2013 г.) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 15 января 2013 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»); Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 252 (ред. от 19 сентября 2011 г.) «О предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»; Приказ МВД России от 27 июня 2011 г. № 727 «Об утверждении Положения об организационно-аналитическом департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 г. «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»; Приказ МВД России от 12 февраля 1997 г. № 86 «Об утверждении временного наставления по службе штабов органов внутренних дел» и др.

² Хесина Н.М. Административно-правовое обеспечение механизма формирования и функционирования режима законности и правопорядка в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: МосУ МВД России, 2005.

³ Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009 г. 28 декабря. № 52 (1 ч.); Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (ред. от 15 января 2013 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») и ряд других.

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФФКЗ). Ст. 94. URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения 19 января 2015 г.).

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФФКЗ). Ст. 110, ст. 114. URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения 19 января 2015 г.).

⁶ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1222 «Об утверждении Правил обеспечения денежных довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, прикомандированных в соответствии с законодательством Российской Федерации к организациям». URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения 25 января 2015 г.).

⁷ См.: Федеральным конституционным законом Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) «О Правительстве Российской Федерации».

⁸ См.: План деятельности МВД России по реализации указов Президента российской Федерации на плановый период 2014—2018 годов. URL: https://mvd.ru/plan_mvd_2018 (Дата обращения 4 января 2015 г.).

⁹ Приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 г. «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне».

¹⁰ См.: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне».

¹¹ Зуйков Г.Г., Аксенов А.А. Штабы органов внутренних дел. М.: ВШ МВД СССР, 1974, С. 16.

¹² См.: О вступлении в силу совместного приказа ФМС России и МВД России от 1 августа 2013 г. № 338/587. URL: <https://mvd.ru/> (Дата обращения 19 января 2015 г.).

¹³ См.: Прокуратурой, МВД и Министерством здравоохранения республики издан совместный приказ. URL: <http://procure-osetia.ru/news/> (Дата обращения 19 января 2015 г.).



УДК 34

ББК 67

МЕСТО И РОЛЬ СТАТУСА БЕЖЕНЦА В НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ УБЕЖИЩА СТРАН СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

АНАТОЛИЙ СЕМЕНОВИЧ ПРУДНИКОВ,

Ученый секретарь Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор

КОНСТАНТИН ДМИТРИЕВИЧ САЗОН,

соискатель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: 203.019@mail.ru

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. В качестве современных форм бытия убежища выступают политическое убежище, статус беженца и дополнительная защита. В рамках данной статьи исследовательский интерес авторов направлен на выявление особенностей функционирования и развития такой формы убежища, как статус беженца в национальных правовых системах стран СНГ.

Ключевые слова: правовой статус, убежище, национальная система, беженцы.

Annotation. As modern forms of existence seekers are political asylum, refugee status and subsidiary protection. In this article the research interest of the authors is to reveal the peculiarities of functioning and development of this form of asylum as a refugee status in the national legal systems of CIS countries.

Key words: legal status, asylum, national system, refugees.

Анализ современных научных подходов определения характеристик убежища как правового явления указывает, что к признакам убежища следует относить его защитный международный персонализированный характер, проявляющийся в предоставлении защиты лицу от юрисдикции государства его гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства по причине преследования такого лица либо наличия иной угрозы жизни и здоровью.

Принимая во внимание, что положения Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. в части закрепления определения термина «беженец» практически идентичным образом нашли отражение в национальных правовых актах стран СНГ, считаем предметно обоснованным остановиться на рассмотрении конституционной практики Российской Федерации в сфере предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, обращаясь при этом к передовому опыту отдельных стран СНГ в данной области.

Федеральный закон «О беженцах» в ст. 1 содержит определение понятия «беженец». Очевидно, что представленное определение полностью повторяет положения ст. 1 раздел А Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г., отличаясь от него только введением еще одного признака, находящегося в основании опасений преследования лица — национальность. Из этого можно заключить, что тем самым законодатель не только выполняет обязательство по имплементации этого важнейшего положения, но и демонстрирует особое внимание специфике процессов вынужденной миграции путем включения более широкого перечня критериев.

Стоит напомнить, что Российская Федерация также является участницей Соглашения СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г., которое, в свою очередь, содержит определение понятия «беженец», а значит законодательному закреплению на внутрисоюзном уровне. Данное определение в целом повторяет конвенционное, но при этом дополняет его путем



включения других позитивных критериев, соответствие которым обеспечивает действие данного Соглашения в отношении конкретного лица. К таким критериям относятся признак языка, а также реальная опасность подвергнуться преследованию в связи с вооруженными или национальными конфликтами. Таким образом, в случае соответствия лица указанным критериям оно должно признаваться беженцем и ему должны быть предоставлены помощь и защита, предусмотренные Соглашением.

В данном аспекте считаем уместным еще раз обратиться к положениям Конвенции 1951 г. и отметить, что в документе прямо не упоминаются лица, которые вынуждены покинуть страну происхождения или обычного местожительства в связи с вооруженными конфликтами. Тем не менее, эти лица могут получить право на статус беженца в случае вполне обоснованных опасений стать жертвами преследования по одному или нескольким основаниям, предусмотренным в Конвенции. Указанная возможность обусловлена тем, что многие из тех, кто спасается от нынешних вооруженных конфликтов, подпадают под определение беженца согласно Конвенции 1951 г., поскольку в основе этих конфликтов лежат этнические, религиозные и политические разногласия, жертвами которых становятся конкретные группы людей¹.

Обратившись к положениям Федерального закона, становится видно, что законодатель не в полной мере отразил положения Соглашения и не указал признак языка как причину наличия у него опасений преследования, а также обстоятельства вооруженного или межнационального конфликта как одного из элементов преследования.

Для правильного понимания нижеследующих рассуждений обратимся к Руководству по процедурам и критериям определения статуса беженца, в котором применительно к положениям ст. 1 Конвенции отмечается, что для применения этих положений достаточно установить наличие «серьезных оснований предполагать», что одно из подобных деяний было совершено (п. 149). Здесь же указывается на то, что не требуется формального доказательства того, что проситель был объектом уголовного преследования. Однако, учитывая серьезные последствия исключения для данного лица, рекомендуется использовать

ограничительное толкование этих исключительных положений².

Императивные предписания, содержащиеся в п. 2 и 3 ст. 2 Закона предусматривают исключение из сферы действия Закона лицо «которое совершило» (п. 2) или «которое виновно» (п. 3) в совершении установленных законом деяний.

На наш взгляд, буквальное толкование приведенных положений позволяет сделать вывод о том, что для исключения лица из сферы действия Закона необходимо документальное подтверждение факта совершения лицом указанных противоправных деяний.

Принимая во внимание, что законодатель говорит об исключении только такого лица, которое виновно в совершении определенного деяния, руководствуясь положениями ч. 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации, считаем возможным констатировать, что таким документальным подтверждением должен являться обвинительный приговор суда.

Резюмируя сказанное, отметим, что положения об исключении, содержащиеся в п. 2 и 3 ст. 2 ФЗ «О беженцах», по мнению авторов, противоречат аналогичным положениям Конвенции о статусе беженцев, но при этом конкретизируют правовые обстоятельства, влекущие применение аналогичных положений об исключении. Вместе с тем, существование на законодательном уровне предписания о возможности исключения лица из сферы действия Закона только в результате документального подтверждения факта совершения им противоправного деяния свидетельствует о понимании важности данных положений и правовых последствий исключения лица.

Анализируя положения п. 4 ст. 2 ФЗ «О беженцах», напомним, что в соответствии с разд. Е ст. 1 Конвенции, положения Конвенции не распространяются «на лиц, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязанности, связанные с гражданством этой страны». Положения же п. 4 предписывают необходимость исключения лица, в случае признания за ним прав и обязательств, связанных с гражданством государства, в котором оно проживало. Согласимся с мнением Т.Н. Балашовой, отмечающей, что существование подобной нормы не обусловлено умыс-



лом законодателя, а является следствием технической ошибки, и предлагающей внести изменения в действующее законодательство с учетом положений раздела Е ст. 1 Конвенции о статусе беженцев³.

Таким образом, в случае если лицо, продолжительное время проживает на территории государства — убежища, за ним признаются права и обязанности гражданина этого государства (без обладания таковым), а также оно имеет право пользоваться дипломатической защитой, находясь за его пределами; в отношении такого лица применяются положения об исключении и оно не должно признаваться беженцем.

Что же касается положений ст. 9 Закона, устанавливающих основания для принятия соответствующим государственным органом решения о лишении лица статуса беженца, отметим, что Конвенция 1951 г. подобных положений не содержит. Вместе с тем, возможность лишения статуса беженца служит целям сохранения чистоты определения беженца и является средством, которое призвано исправлять ошибочное решение о присуждении статуса беженца. Такой подход предполагает ограничительное толкование оснований лишения статуса беженца. Решение о лишении статуса лишает юридической силы неправильно предоставленный статус беженца с момента его предоставления. При этом считается, что первоначальное признание данного лица беженцем никогда не имело места: заявитель не был беженцем во время принятия первоначального решения о предоставлении статуса беженца⁴.

Далее заметим, что в соответствии со ст. 9 Закона сообщение заведомо ложных сведений, предъявление фальшивых документов, послуживших основанием для признания лица беженцем, относится к числу оснований, позволяющих принять решение о лишении лица статуса беженца (п. 2 ч. 2). Представляется, что при наличии подобных обстоятельств, учитывая имеющийся опыт зарубежных стран, уместнее всего вести речь об аннулировании статуса беженца. Видится, что принятие такого решения будет свидетельствовать о недействительности ранее принятого решения и его правовых последствиях.

В качестве примера обратимся к положениям Закона Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-З «О предоставлении иностранным гражда-

нам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», где в ст. 49 перечислены основания, при наличии которых статус беженца или дополнительная защиты аннулируются. К числу таких оснований белорусский законодатель относит сообщение лицом заведомо ложных сведений, предъявление поддельных или подложных документов и материалов, послуживших основанием для предоставления ему статуса беженца или дополнительной защиты⁵.

Федеральный закон «О беженцах» содержит одну статью, непосредственно направленную на закрепление гарантий прав беженцев — ст. 10 «Гарантии прав лица». Название статьи, а также анализ содержащихся в ней положений позволяют в качестве адресатов назвать беженцев, а также лиц, ищущих убежище. К числу последних Закон относит лиц, ходатайствующих о признании беженцем, лиц, утративших статус беженца или лишенных такого статуса.

Одной из гарантий прав указанных лиц Закон называет принцип невозвращения, под которым понимается запрет на возвращение лица против его воли на территорию государства гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства) при сохранении в данном государстве обстоятельств, которые могут стать причиной наличия у лица вполне обоснованных опасений преследования по признакам расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Отметим, что приведенные положения корреспондируют со ст. 32 и 33 Конвенции.

Подчеркнем, что содержание принципа невозвращения, изложенного в ст. 10 Закона, в целом, повторяет положения ст. 33 Конвенции за исключением отсутствия указания о возможности неприменения данного принципа в отношении лиц, представляющих угрозу национальной и общественной безопасности.

Далее представляется разумным обратиться к положениям ст. 32 Конвенции, в которой закреплено обязательство государств не высылать законно проживающих на их территории беженцев иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка (ч. 1). Особенности применения ст. 32 Конвенции посвящено Заключение



№ 7 (XXVIII) — 1977 г.: «Высылка», в котором Исполком УВКБ ООН признал, что «беженцы, законно находящиеся на территории Договаривающегося Государства, в целом защищены от высылки и что в соответствии со ст. 32 Конвенции высылка допускается только в исключительных обстоятельствах»⁶. Следовательно, беженцы, законно проживающие и не представляющие угрозу безопасности государства, должны быть защищены от высылки не только в страну, где им может грозить преследование, но и вообще любое другое государство. Это позволяет утверждать, что положения ст. 10 Закона требуют изменения в части установления запрета на высылку любого законно находящегося на территории Российской Федерации лица, ищущего убежище, или беженца, при условии, если он не создает угрозу национальной и общественной безопасности.

Кроме того, международные обязательства Российской Федерации в сфере защиты прав человека, вытекающие из положений Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., предполагают необходимость закрепления на законодательном уровне обязанности государства не высылать, возвращать (*refouler*) или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток (ст. 3)⁷.

В данном контексте уместно привести позицию Исполкома УВКБ ООН. Так, в Заключении № 22 (XXXII) — 1981 г.: Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока Исполком указал, что лица, ищущие убежища, не должны подвергаться жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению⁸. Это положение нашло свое развитие в Заключении (XLVIII) 1997 г. «Общее заключение по международной защите», где Исполком признал основополагающую важность принципа недопустимости принудительного возвращения не только беженцев, но и лиц, в отношении которых имеются основания полагать, что они могут стать жертвами применения пыток, как это определяется в Конвенции ООН 1984 г. против пыток⁹.

Принимая во внимание отмеченные ранее взаимосвязи между международными механизмами защиты прав человека и прав беженцев, обусловленные этими взаимосвязями обязательства государств

принимать надлежащие законодательные меры по соблюдению норм международного права, считаем целесообразным дополнить содержание ст. 10 ФЗ «О беженцах» положениями о неприменении высылки/выдворения/возвращения любого лица в государство, где ему может угрожать применение пыток.

Полагаем, что проведенный анализ основных положений ФЗ «О беженцах», а также международных стандартов и передового опыта отдельных стран СНГ в сфере защиты прав и свобод беженцев, позволяет подвести итог рассмотрению особенностей предоставления статуса беженца как формы убежища и сделать обобщающие выводы.

Во-первых, конституционная практика регулирования правоотношений в сфере предоставления статуса беженца в странах СНГ стала формироваться после распада СССР и провозглашения независимости постсоветскими странами. В качестве международно-правового основания национальное законодательство о беженцах базируется на положениях Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев.

Во-вторых, национальное законодательство стран СНГ в части определения понятия «беженец», как правило, соответствует предписаниям универсальных и региональных договоров, касающихся статуса беженцев, таких как Конвенция ООН 1951 г. о статусе беженцев и Соглашение СНГ 1993 г. о помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

В-третьих, правовая природа российского государства предполагает необходимость приведения национального законодательства в соответствие международным стандартам. В связи с этим в ФЗ «О беженцах» предлагается дополнить определение понятия «беженец», содержащееся в ст. 1 Закона, признаком языка в качестве основания наличия у лица, ходатайствующего о предоставлении статуса беженца, опасений преследования.

¹ См.: Определение статуса беженцев. Кто является беженцем. pdf.[Электронный ресурс]. URL: <http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/> (Дата доступа: 17 июня 2014 г.).

² См.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженцев). Смоленск: «Маджента», 2005. С. 41—42.

³ См.: *Балашова Т.Н.* Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: дисс... доктора юрид. наук. 12.00.02. Пенза, 2010. С. 117.

⁴ См.: Комментарии по вопросу о лишении статуса бежен-



ца.htm [Электронный ресурс]. URL: http://unhcr.ru/General_documents_and_manuals/. (Дата доступа: 9 июня 2014 г.).

⁵ См.: О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты: Закон Респ. Беларусь [Электронный ресурс] // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/>. Дата доступа: 24 мая 2014 г.

⁶ См.: Заключение № 7 (XXVIII) — 1977 г.: Высылка / Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. Мн.: «Тесей», 2000. С. 79.

⁷ См.: Действующее международное право. Т. 3. М.: Мо-

сковский независимый институт международного права, 1997. С. 38—50.

⁸ См.: Заключение № 22 (XXXII) — 1981 г.: Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока / Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. Мн.: «Тесей», 2000. С. 87—91.

⁹ См.: Заключение № 81 (XLVIII) — 1997 г.: Общее заключение по международной защите / Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / Сост. Ю.Л. Сарашевский, А.В. Селиванов. Мн.: «Тесей», 2000. С. 121—125.

УДК 34

ББК 67

ПРАВОВОЙ И КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

ВАЛЕРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ УТКИН,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: v6906807@yandex.ru

ЕКАТЕРИНА ВАЛЕРЬЕВНА УТКИНА,

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: katprof@yandex.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Одним из негативных явлений миграционных процессов является нелегальная миграция, которая существенно влияет на преступность, и особенно в крупных городах. Сложившаяся ситуация требует пересмотра и повышения эффективности миграционного законодательства и практики его применения, прежде всего, в части его концептуальной систематизации и кодификации. Представляется необходимым повысить координирующую роль по контролю за соблюдением миграционного законодательства Федеральной миграционной службой среди субъектов этой деятельности путем создания межведомственных комиссий (комитетов) на всех уровнях власти и придания этой службе статуса правоохранительного органа.

Ключевые слова: мегаполис, нелегальная (незаконная) миграция, криминологический анализ миграции, преступность мигрантов, концепция миграционной политики, миграционное законодательство.

Annotation. One of the negative effects of migration is illegal migration, which significantly affects the crime, especially in large cities. This situation requires a review and improve in the effectiveness of legislation and its implementation, especially in conceptual systematization and codification terms. It seems necessary to improve the coordination role for monitoring compliance with migration laws of the Federal Migration Service among the subjects with these activities through the creation of inter-agency commissions (committees) at all levels of government.

Keywords: metropolis, irregular (illegal) migration, criminological analysis of migration, criminality of migrants, the concept of migration policy, migration legislation.

В последние годы преступность мигрантов в значительной степени определяет криминологическую обстановку в регионах России, особенно в крупных городах, развивающихся и приграничных территориях.

Объективная статистика свидетельствует, что удельный вес преступности зарубежных мигрантов в России приближается к 10%. Причем нужно учитывать, что уголовная статистика фиксирует преступность иностранцев (как и другие категории



преступников) только в числе выявленных виновных лиц, а преступность мигрантов обладает, в силу ряда обстоятельств, большой латентностью. Соотношение преступлений, совершенных мигрантами и постоянными жителями на конкретной территории, по установленным данным можно условно перенести на весь массив зарегистрированных преступлений, и это не станет большой ошибкой. По данной методике доля преступлений, совершаемых мигрантами, будет внушительной. В Москве она приближается к половине всех преступлений.

Криминологическая характеристика преступности мигрантов имеет неблагоприятные тенденции. Число совершаемых ими преступлений из года в год увеличивается. Официальная отчетность о преступности в России за 2013 г. зафиксировала совершение иностранными гражданами и лицами без гражданства около 50 тыс. преступлений или 3—4% от всех зарегистрированных.

Растет не только количество преступлений мигрантов, но и их общественная опасность. В 2013 г. в Москве число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных мигрантами, возросло на 60%. Среди них такие опасные преступления, как грабежи, разбои, незаконный оборот наркотиков и оружия, причинение тяжкого вреда здоровью и убийства; особенно распространены преступления корыстной направленности. Преступная деятельность чаще всего осуществляется мигрантами в группе, в том числе организованной на этнической основе.

Криминологический портрет преступника — мигранта — это более 90% граждане из ближнего зарубежья, мужчины до 35 лет, но среди них незначительная доля несовершеннолетних. Отмечается, в сравнении с коренными жителями, низкий уровень образования и квалификации, пребывание без семьи, отсутствие легальных трудовых доходов; свыше 2/3 преступников-мигрантов находились в России с нарушением установленных правил пребывания и трудовой деятельности.

Особую актуальность в негативном влиянии на состояние преступности и других правонарушений имеет противодействие нелегальной или незаконной миграции, которая игнорирует правовую регламентацию миграционных процессов в России, а также контроль за миграцией в целом. Под не-

легальной (незаконной) миграцией в официальных документах и научной литературе понимается перемещение населения с нарушением порядка въезда, выезда и пребывания (проживания) на территории иностранного государства или осуществления ими трудовой деятельности.

По данным Федеральной миграционной службы (далее ФМС) в России находится 9,5 млн иностранцев, из них 3,7 млн — нелегально¹. Причем число нелегалов-мигрантов постоянно растет.

Мобильность населения решает в целом важные социально-экономические задачи, однако миграция, и прежде всего нелегальная, несет и негативные криминогенные последствия. В числе приезжих мигрантов есть лица, прибывающие с противоправными намерениями, имеющие преступное прошлое и антиобщественные установки, которые в силу этой установки или ситуации на новом месте пребывания (неустроенность быта, материальные затруднения, психологическая несовместимость и т.п.) остаются без контроля, могут встать на преступный путь, быть втянуты в преступную деятельность этнических группировок. Кроме того, мигранты нередко сами являются объектом преступного посяательства, используются для различного рода незаконных сделок и действий, в том числе уголовного транснационального характера, терроризма, экстремизма, контрабанды, торговли людьми, наркобизнеса, проституции и т.п.

В ряде регионов России массовый приток мигрантов, в том числе некоренных российских национальностей, приводит к обострению жилищной проблемы, росту цен на жилье и продукты питания, перегрузке социально-культурной инфраструктуры. Это, конечно, влияет на социальную напряженность, быстро приобретающую националистическую окраску. Однако, напряжение между местным населением и мигрантами, особенно принадлежащими к отдельным этническим общностям, в том числе и российским, происходит прежде всего из-за преступной деятельности и иных противоправных действий мигрантов, игнорирования ими правил поведения в общественных местах, норм общежития и общения, пренебрежения традициями местного населения. Именно эти претензии к мигрантам ставят на первое место 70% россиян.



Сложившаяся ситуация требует и повышения эффективности или, скорее всего, разработки системы профилактики преступности мигрантов, на что обратил внимание МВД России Президент Российской Федерации В.В. Путин на Коллегии этого ведомства 21 марта 2014 г.². Предполагается, что решение поставленных целей и задач в целом положительно скажется на минимизации криминальных последствий миграции.

Общепризнанно, что основной задачей в решении любого вопроса является подготовка ключевых документов, которые, в нашем случае, позволили бы определить и реализовать государственную политику в области решения наиболее острых проблем предупреждения преступности мигрантов.

Указом Президента России от 13 июня 2012 г. утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.³. В этом документе прописаны цели, принципы, задачи и механизмы осуществления государственной миграционной политики. Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности в сфере миграции.

Одним из основных законодательных актов, регулирующих миграционные правоотношения и имеющих профилактическое значение для преступности мигрантов, является Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁴ с последующими изменениями.

Определенная регламентация въезда и выезда иностранных граждан установлена Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁵. Основное же содержание данного закона составляют нормы, устанавливающие статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Законодательным актом, регулирующим права иностранных граждан и лиц без гражданства, является Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁶, в котором содержатся принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством Российской Федерации,

определены основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Миграционные процессы россиян регламентирует Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»⁷.

Важными нормативными актами являются Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы»⁸, которым утверждено Положение о Федеральной миграционной службе, и Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁹.

Данные нормативные акты составляют правовую основу регулирования миграционных процессов. Они постоянно модернизируются. Только в 2013 г. в них внесено 27 поправок и не меньший ряд дополнений в 2014 г.

Существенная роль в сокращении нелегальной миграции и ее негативных последствий отводится нормам, устанавливающим уголовную и административную ответственность за нарушение миграционных правил. В принятых в 2012 и последующие годы изменениях в Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях отмечается тенденция на упрощение миграционных правил при повышении ответственности за их игнорирование. В сферу уголовного и административного воздействия, кроме 3,5 млн нелегальных мигрантов, попадает значительное число тех, кто способствует своими неправомерными действиями нарушениям миграционного режима в России.

Дифференцируя лиц, привлекаемых к уголовной ответственности в миграционной сфере, можно выделить следующие специфические группы субъектов:

- ❖ иностранные граждане и лица без гражданства, нарушающие правила въезда, пребывания и выезда с территории Российской Федерации (ст. 322 УК РФ);
- ❖ организаторы нелегальной миграции (ст. 322.1 УК РФ);



❖ лица, осуществляющие фиктивную регистрацию или постановку на учет иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 322.2 и ст. 322.3 УК РФ).

Диспозиция указанных статей Уголовного кодекса бланкетная и при их квалификации требует обращения к вышеназванным законам, регламентирующим миграционный режим, в которых не всегда четко прописаны критерии отнесения тех или иных действий к уголовно наказуемым или к административным правонарушениям. Такое положение позволяет избегать виновным ответственности за нарушение миграционного законодательства, в том числе с использованием коррупционных схем, а также не всегда обоснованно строго наказывать за малозначительные правонарушения этого вида.

Кроме того, изменчивая социально-экономическая и политическая ситуация заставляют на уровне Федеральной миграционной службы России вводить или изменять предпочтения отдельным категориям мигрантов в зависимости от страны прибытия, участия в союзнических договорах и т.п.

В общей сложности миграционное законодательство составляют несколько десятков федеральных и региональных законов, значительное число подзаконных и ведомственных нормативных актов. Такое положение, безусловно, приводит к недостаточно эффективному правовому регулированию столь важной социально-политической и экономической сферы. Правоохранители испытывают затруднения в использовании ряда норм, а многие мигранты и связанные с ними работодатели вовсе не владеют информацией в этой области. Нередко представители контрольных органов используют эту ситуацию в коррупционных целях.

Следует поддержать высказываемые правоведами предложения по систематизации миграционного законодательства путем принятия Миграционного кодекса Российской Федерации. Это позволит повысить согласованность, эффективность миграционных мер и обязательность их исполнения на всех уровнях, будет способствовать легализации незаконной миграции.

Резонансные преступления и конфликтные ситуации, очаги напряженности с участием мигрантов (как зарубежных, так и отечественных) нередко являются побудителями законотворческой иници-

ативы по усилению контроля за миграционными процессами и введения жестких запретительных мер, повышения уголовных и административных санкций. И это необходимо делать, но при условии, чтобы предложения не противоречили друг другу, число запретов и ограничений в жизни мигрантов не нарастало, а наказание не носило избыточный характер.

На заседании Совета безопасности по вопросам обеспечения суверенитета и территориальной целостности России 22 июля 2014 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин поставил задачи по последовательной работе, направленной на укрепление межнационального согласия, грамотной миграционной политике, на жесткое реагирование на факты бездействия должностных лиц или преступления, которые могут быть спровоцированы конфликтами на межнациональной почве¹⁰.

Примером конструктивного подхода к решению одной из злободневных для мигрантов проблем несомненно служат поправки в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹¹, принятые в апреле 2014 г., упрощающие процедуру принятия гражданства Российской Федерации. С 2015 г. вступают в силу поправки в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹², в соответствии с которыми иностранцы, имеющие право на безвизовый въезд в Россию, могут приезжать на работу без квот и оформлять патент на трудовую деятельность. Патентная система дает право работы у юридических лиц, относительно проста в оформлении, однако и предусматривает соблюдение ряда требований (пройти дактилоскопирование, встать на налоговый учет, приобрести медицинскую страховку, вносить ежемесячный платеж, сдать экзамен на знание русского языка и истории России).

Для получения патента необходимо подтверждение отсутствия у мигранта судимости и наличие места для проживания. Однако, нужно учесть, что прохождение всех указанных процедур по выполнению правил пребывания, регистрации легальной трудовой деятельности обойдется мигрантам по официальным расценкам более чем в 30 тыс. руб. и хождением по ряду инстанций. Невыполнение миграционного режима теперь, кроме штрафа, влечет



выдворение на родину и запрет на въезд в Россию до 10 лет.

Предполагается, что работодатель окажет помощь в регистрации и размещении мигрантов. Но в этом есть сомнение. Желательно эту обязанность прописать в законе. Кроме того, нельзя не учитывать, что найдутся коммерческие структуры и госслужащие, которые используют ситуацию для извлечения коррупционной выгоды.

Представляется, что региональным властям следует усилить контроль за реализацией новых требований к мигрантам, создавать службы юридической помощи мигрантам, центры временного размещения приезжих на период оформления установленных документов.

До конца не решен вопрос компетенции и ответственности государственных организаций за соблюдение миграционного законодательства. Большая часть полномочий в этой области находится на федеральном уровне. ФМС, МВД, МЧС, пограничные службы функционируют как федеральные структуры, которые определяют направления своей деятельности в области контроля за миграцией. В то же время, региональные власти, особенно на муниципальном уровне, формально лишены полномочий по воздействию на негативные последствия миграционных процессов.

Необходима система упорядоченных мер, стимулирующих правопослушное поведение, противодействующих нелегальной миграции на всех уровнях, а не только эпизодические кратковременные операции и рейды по задержанию приезжих на отдельных объектах. К этой работе целесообразно привлекать национальные диаспоры, духовенство и другие общественные формирования. Однако, нужно с осторожностью использовать общественные организации (ДНД, казачьи патрули, общественные движения) к применению в отношении нарушающих законодательство мигрантов мер принуждения, проверки документов, задержаний. Попытки использования таких формирований в целях пресечения миграционных правонарушений может привести к существенным нарушениям прав граждан, в том числе других государств. Лучше расширить полномочия ФМС, сделав ее не просто правоприменительным, а правоохранительным органом с полицейскими функциями, отработать более системные

меры взаимодействия ФМС с полицией, погранслужбой, таможенными органами и региональными контрольными органами в сфере миграции, муниципальными структурами власти.

Представляется, что координатором действий всех субъектов контроля за соблюдением миграционного законодательства, осуществления мер минимизации нелегальной миграции и ее последствий могли бы стать межведомственные комиссии (комитеты) со структурами на федеральном и региональном уровнях по примеру соответствующих образований по противодействию терроризму, незаконному обороту наркотиков, правонарушениям несовершеннолетних, при организующей роли в их работе Федеральной миграционной службы. Такой подход в порядке эксперимента реализуется в Московской области, где мигранты составляют значительную группу населения и порождают не всегда позитивные процессы.

¹ ФМС: В России находится около 3,7 млн нелегальных мигрантов // Pravda.ru. 2014. 7 августа.

² Расширенное заседание коллегии МВД. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/20624>.

³ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. // Ваше право. Миграция. 2012. № 13.

⁴ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

⁵ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁶ О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

⁷ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

⁸ О вопросах Федеральной миграционной службы: постановление Правительства от 13 июля 2012 г. № 711 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 30. Ст. 4276.

⁹ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

¹⁰ Стенограмма выступления Президента Российской Федерации на Совете безопасности 22 июля 2014 г. // Российская газета. 2014. 23 июля.

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и «Отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федер. закон от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ // Российская газета. 2014. 23 апреля.

¹² О внесении изменений в ст. 13 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: федер. закон от 31 декабря 2014 № 508-ФЗ // Российская газета. 2015. 12 января.



УДК 342.951

ББК 67.401.061.2

КРАТКИЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ РЯДА ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

*АЛЕКСЕЙ ЭДУАРДОВИЧ ФЕДОРОВ,**адъюнкт ФПНП и НК Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**Научная специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс**E-mail: 2style@mail.ru**Научный руководитель: С.А. Соиников, доктор юридических наук**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассматривается зарубежный опыт и особенности нормативного правового регулирования общественных советов при правоохранительных органах.

Ключевые слова: нормативные правовые акты, органы внутренних дел, общественный совет, консультация, общественный контроль.

Annotation. Discussed the features of the right to participate in the certification committees of members of public councils under the Ministry of Interior of Russia and its territorial bodies.

Keywords: normative legal acts, representative, public council, consultation, public control.

В демократических странах мнение общественности оказывает существенное влияние на процесс формирования государственной политики. Одним из механизмов взаимодействия государства с общественностью являются общественные советы и иные подобные органы.

Общественные советы начали появляться в первой трети XX столетия и в настоящее время в той или иной форме существуют практически во всех странах, чаще всего на уровне местного самоуправления. Однако, в одних случаях, общественные советы эффективно работают, выполняя представительские функции, содействуя развитию общественной инициативы, оказанию влияния на процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений в интересах групп населения, на которые направлены принятые органами власти решения. В других, являются формальными органами, существующими для фиктивного «учета мнения общественности». В связи с этим, нельзя недооценивать роль нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы создания и деятельности общественных советов.

Анализ нормативного правового регулирования общественных советов при правоохранительных органах в ряде государств позволяет сделать вывод о существовании различных моделей обеспечения внутренней безопасности, среди которых: централизованная модель, с доминирующей ролью министерства внутренних дел (Франция, Италия, Испания, Германия); децентрализованная модель (США, Великобритания, Япония), предполагающая высокую роль муниципальных органов власти в управлении правоохранительными органами.

Ориентация правоохранительных органов на взаимодействие с населением ярко выражена в децентрализованной модели, особенно в англо-саксонских странах. В этой связи, интересен опыт Великобритании, где в графствах и городах-графствах полицейский аппарат находится под надзором особых органов (комитетов) муниципальных советов. Полицейский аппарат формируется муниципальными советами в составе муниципальных советников и мировых судей, в пропорции два к одному. Комитеты назначают руководителей органов полиции —



главных констеблей, их помощников и заместителей. Главные констебли, в свою очередь, назначают — суперинтендантов, инспекторов, сержантов и констеблей. Контроль муниципальных властей над полицией Великобритании осуществляется не только через назначение руководства полиции, но и через финансирование. Каждый полицейский отряд получает ассигнования из специального «полицейского фонда», состоящего из двух основных частей: первая часть образуется из доходов, получаемых муниципалитетом; вторая часть вносится правительством и составляет половину установленных расходов. В результате полиция Великобритании находится в подчинении министерства внутренних дел и местной администрации.

Представляется, что общественными советами являются образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и исполнения государственных решений. При этом, общественный совет, независимо от того, инициировано ли его создание государственным органом или общественностью, должен быть формально создан на основании публично-властного предписания (нормативного акта). Решение о создании общественного совета, инициированное государственными органами, обязательно должно быть поддержано представителями общественного сектора.

Вопросы участия общественности в процессе принятия государственных решений в ряде стран регулируются в конституции, административных законах или кодексах, в специальных нормативных актах, регулирующих вопросы общественного участия, а также в регламентах работы государственных органов, концепциях взаимодействия государства и неправительственных организаций.

Одной из распространенных является практика создания общественных советов на основании декретов, постановлений или приказов соответствующих должностных лиц органов власти, при которых создается общественный совет.

В ряде случаев создание общественных советов предусматривается Конституцией. Так, в Конституции Франции закреплено создание Экономического и Социального Совета, действующего как кон-

сультативный орган при органах государственной власти¹.

Анализ законодательства и практики работы общественных советов в ряде стран показывает, что одной из основных причин ограниченности влияния общественных советов является отсутствие законодательных или подзаконных актов, регламентирующих их деятельность. В частности, ограничение регламентации деятельности таких советов только приказом о создании совета, изданным руководителем государственного органа, при котором создается совет.

Не все консультативно-совещательные органы, действующие при органах власти, можно отнести к общественным советам. На наш взгляд, по функциям и представительскому составу необходимо также разделять советы, являющиеся, по сути, экспертными, и непосредственно общественные советы. Задачей первых является донесение до государственных органов альтернативных мнений по той или иной проблеме; при этом, источником такого альтернативного мнения может быть суждение представителя другого государственного органа, даже относящегося к другой ветви власти.

Одной из основных задач общественного совета является оказание влияния на государственную политику в общественных интересах.

Законодательство ряда стран закрепляет три основных подхода к формированию общественных советов:

- 1) избрание членов общественных советов;
- 2) назначение членов общественных советов государственными органами;
- 3) уведомительный порядок приобретения членства в общественном совете.

Большинство общественных советов формируется по смешанной системе, когда часть членов советов назначается государственными органами, а часть — избирается общественными структурами. Распространенной является практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим своей кандидатуры для участия в общественном совете. Такой порядок предусматривается, например, в Приоритетном совете г. Дейтона, США². Членами этого совета могут стать все желающие, при условии, что они соберут как минимум 25 подписей зарегистрированных избирателей³. В



соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 г. № 996⁴ общественные советы Украины формируются на учредительном собрании путем рейтингового голосования по кандидатурам, которые добровольно заявили о желании участвовать в работе общественного совета и внесены институтами гражданского общества.

Анализ деятельности общественных советов ряда зарубежных стран показывает, что одним из эффективных подходов является избрание членов общественного совета, что в определенной степени способствует повышению доверия общественности к совету; при этом состав совета становится более репрезентативным.

Требования к кандидатам в состав общественных советов, как правило, схожи с требованиями к лицам, имеющим право принимать участие в голосовании (избирателям). Избирателями практически во всех странах могут быть лица, достигшие определенного возраста, обычно 18 лет, и являющиеся гражданами государства. Однако, в зависимости от задач общественного совета, круг потенциальных членов в совет может быть расширен лицами, не имеющими гражданства, либо не достигшими совершеннолетия.

Несмотря на то, что порядок избрания членов общественного совета имеет решающее значение для формирования совета, важным является решение вопроса о соотношении в нем представителей государственных органов и общественности.

По нашему мнению, само понятие «общественный совет» предполагает, что речь должна идти о преобладающем представительстве общественности. В случае закрепления основного места в совете за государственными органами, общественные советы следует охарактеризовать не как общественные, а как государственно-общественные советы, что, в свою очередь, снижает их ценность как независимых органов, выражающих интересы групп населения. С другой стороны, в рамках государственно-общественных советов может осуществляться эффективная коммуникация структур государственного аппарата с институтами гражданского общества. Подобная архитектура советов оправдана, когда иные институты политической системы, обычно призванные выполнять эту функцию, не реализуют ее в полной мере.

Решения общественных советов, исходя из специфики их деятельности, носят, как правило, рекомендательный характер.

Законодательно определяя рекомендательный характер решений общественных советов, в ряде стран государство регламентирует и разграничивает права общественных советов и обязанности государственных органов по отношению к ним. Несмотря на рекомендательный характер предложений, сформулированных советами, законодательство ряда стран также предусматривает, что они обязательны для рассмотрения государственными органами. Так, законодательство Украины устанавливает, что предложения общественных советов по подготовке проектов нормативно-правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере, совершенствования работы органа обязательны для рассмотрения.

Общественные советы действуют, как правило, на постоянной основе в течение всего срока, на который они сформированы. Нормативные акты, в том числе, уставы, регламенты таких советов, достаточно подробно устанавливают порядок проведения заседаний, процедуру принятия решений советами. Деятельность общественных советов часто организуется исходя из деятельности тех органов, при которых они созданы.

Представители общественности, избранные в состав советов, за свою работу в своем большинстве не получают денежного вознаграждения. Так, члены Консультативно-Совещательного Совета исполняют свои обязанности безвозмездно⁵. В тоже время, законодательство ряда стран устанавливает, что работа членов общественных советов, в основном назначаемых государственными органами, может оплачиваться. Члены общественных советов могут также получать компенсацию расходов, понесенных в связи с участием в деятельности советов. В Германии члены совета получают компенсацию, а также, дополнительную компенсацию расходов, связанных с переездами.

Существенным аспектом правового регулирования является финансирование деятельности общественных советов, так как он напрямую связан с вопросом независимости от данных органов. Органы, при которых создаются советы, зачастую, в соответствии с законодательством обеспечивают их ма-



териально-техническую базу. При таком подходе к финансированию общественные советы могут столкнуться с проблемами материально-технического и организационного обеспечения.

Зарубежный опыт правового регулирования сотрудничества между государством и структурами гражданского общества достаточно разнообразен. Представляется, что создание и деятельность общественных советов при правоохранительных органах должны регламентироваться таким образом, чтобы их решения являлись легитимными, объективными и независимыми от государственных органов. Анализ нормативного правового регулирования общественных советов при правоохранительных органах ряда зарубежных стран позволяет сделать вывод о различных подходах к формированию и обеспечению деятельности общественных советов.

Представляется целесообразным учитывать опыт работы наиболее эффективных систем орга-

низации и деятельности общественных советов при правоохранительных органах ряда зарубежных государств при совершенствовании административно-правового обеспечения организации и деятельности общественных советов при МВД России и его территориальных органах.

¹ Официальный сайт конституционного совета Франции. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/ (дата обращения 11 мая 2015 г.).

² «Общественные советы, как механизм участия общественности в работе государственных органов» — Международный центр некоммерческого права (МЦНП) в Вашингтоне, 2004 г.

³ Приоритетные советы. Кодекс выборов, ведения деятельности и поведения кандидатов. — США, Дейтон, 25 июня 1975 г.

⁴ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України, 3 ноября 2010 г., № 996. [Электрон. ресурс] 12 мая 2015 г. Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF&p=1289287029742995>

⁵ О политике городского Совета г. Щецин в отношении неправительственных организаций: Постановление городского Совета г. Щецин, 11 октября 1999 г., № XIX/458/99.

УДК 371

ББК 75

МОДЕРНИЗАЦИЯ СОСТАВА ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ПРИКЛАДНЫХ НАВЫКОВ ПРИМЕНЕНИЯ БОЕВЫХ ПРИЕМОВ БОРЬБЫ У КУРСАНТОВ НА ОСНОВЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СОДЕРЖАНИЯ ОБУЧЕНИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ МВД РОССИИ

ВАДИМ МИХАЙЛОВИЧ БЫЧКОВ,

адъюнкт кафедры физической подготовки учебно-научного комплекса специальной подготовки Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ВЛАДИМИР ЛЬВОВИЧ ДЕМЕНТЬЕВ,

профессор кафедры физической подготовки учебно-научного комплекса специальной подготовки Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор педагогических наук, профессор

E-mail: vlad.an@list.ru

ДМИТРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ПЛАТОНОВ,

заместитель начальника кафедры физической подготовки учебно-научного комплекса специальной подготовки Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассматриваются проблемы повышения эффективности профессионально-прикладной физической подготовки сотрудников органов внутренних дел на основе совершенствования содержания обучения курсантов в образовательных организациях МВД России.

Ключевые слова: профессиональная подготовка, содержание обучения, боевые приемы, задержание, обезоруживание.



Annotation. The work is devoted to the solution of problems of increasing the effectiveness of professionally-applied physical training of employees of bodies of internal Affairs on the basis of improving the learning of students in educational institutions of the MIA of Russia.

Keywords: professional training, content of training, fighting techniques, arrest, disarm.

Одним из важнейших условий достижения высокого уровня компетентности и качества профессиональной подготовки будущего сотрудника органов внутренних дел является модернизация и совершенствование состава и структуры профессионально-прикладных умений и навыков курсантов и слушателей образовательных организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации с учетом их будущей деятельности, что приобретает особую значимость в связи с реформированием МВД РФ и реализацией на практике основных положений Федеральных законов «О полиции» и «О службе в органах внутренних дел». В концепции кадровой политики определены основные требования к сотрудникам, соответствующие существующим потребностям общества. Их важность и значимость заключается в том, что от компетентности и уровня сформированности профессионально-прикладных умений и навыков сотрудников органов внутренних дел, готовности и способности стоять на страже закона в решающей мере зависят обеспечение общественной безопасности, усиление борьбы с преступностью, укрепление правопорядка и государственности в целом.

Проблема совершенствования профессионально-прикладной физической подготовки курсантов за последнее десятилетие нашла свое отражение в целом ряде научных исследований, проведенных отечественными специалистами (А.А. Болотников, 2002; Ю.В. Воленко, 2008; Н.И. Кашин, 2006; С.В. Кульмов, 2002; О.К. Падин, 2004; А.Г. Попов, 2009; Р.В. Пузыревский, 2002 и др.). Обоснована эффективность служебно-прикладной физической подготовки и организации учебных занятий курсантов в образовательных организациях МВД РФ на основе использования спортивно-педагогических технологий, разработаны учебные программы по физической и боевой подготовке будущих специалистов по следственной, экспертно-криминалистической и оперативной работе, выявлены педагогические условия формирования их профессиональ-

но-прикладной физической культуры (Р.А. Исаев, 2013; Е.М. Крылова, 2013; С.В. Кульмов, 2002; Д.А. Рукавишников, 2006; И.С. Скляренко, 2014; М.А. Шелепова, 2004 и др.).

В связи с напряженной криминальной ситуацией в стране в последние годы появляется все больше научных трудов, связанных с исследованием профессиональной готовности курсантов образовательных учреждений уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции России к действиям в экстремальных ситуациях (Р.В. Пузыревский, 2002), с обоснованием содержания профессионально-прикладной физической подготовки на основе моделирования условий и ситуаций задержания правонарушителей (О.А. Козлятников, 2006). По мнению ряда специалистов, профессионально-прикладная физическая подготовка создает предпосылки для успешной будущей служебной деятельности на основе укрепления здоровья, высокой психической, физической и функциональной готовности, овладения специальными знаниями, умениями и навыками (В.И. Ильинич, 1978; К.Г. Габриелян, Б.В. Ермолаев, 2006; В.Д. Гончаров, Б.Ф. Романов, В.Ф. Юкиш, 1993).

Исходя из вышеизложенного и основываясь на приоритете деятельностного подхода и специальной направленности профессиональной подготовки курсантов и слушателей в образовательных организациях МВД РФ, методологии научного исследования в сфере высшего образования (В.Л. Дементьев, 2012), было выявлено противоречие, которое заключается в неполном соответствии существующего содержания образования по профессионально-прикладной физической подготовке курсантов требованиям последующей профессиональной деятельности в силовых структурах органов внутренних дел. Это объясняется тем, что в данном содержании не выделены основные положения, обеспечивающие эффективность применения боевых приемов борьбы в весенне-осеннее и особенно зимнее время года (в зимней одежде).



Физическая подготовка и, в частности, обучение курсантов боевым приемам борьбы осуществляется согласно содержанию «Наставлений по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации», утвержденных приказом министра МВД РФ № 1025 от 13 ноября 2012 г. (НФП — 2012). При этом освоение, а главное, выполнение болевых приемов стоя против правонарушителя в плотной или зимней одежде, используемых для его силового задержания и обезоруживания, в соответствии с описанием, представленном в данном наставлении, малоэффективно. Это подтверждается как практикой обучения курсантов Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя боевым приемам борьбы стоя, так и ситуационным моделированием конфликтного взаимодействия полицейского и правонарушителя (противника) при проведении приемов задержания и обезоруживания в зимней одежде.

Выполнение болевых приемов стоя, используемых для силового задержания и обезоруживания, согласно требованиям НФП — 2012, следует проводить из захвата запястья противника. Причем это относится к загибу руки за спину рывком, толчком, рычагу руки внутрь, рычагу руки через предплечье. В то же время, в зимней одежде надежный захват запястья практически неосуществим. Замена захвата запястья на захват рукава при проведении указанных приемов позволяет «противнику» поворачивать захваченную руку внутри рукава, мешая проведению этих приемов. Из болевых приемов стоя, включенных в НФП — 2012, в зимней одежде можно использовать только загиб руки за спину замком (основные моменты проведения приема представлены на рис. 1) и рычаг руки наружу (рис. 2), о чем свидетельствует эксперимент, проведенный с курсантами Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.



Рис. 1. Загиб руки за спину замком



2 а



2 б

Рис. 2. Рычаг руки наружу

Прием загиб руки за спину замком осуществляется в следующей последовательности. С шагом вперед вставить руку между разноименным предплечьем и туловищем противника (рис. 1а). Другую руку расположить снаружи над локтевым суставом и соединить пальцы рук в замок (рис. 1б), прижимая захваченную руку к своей груди (рис. 1в), одновременно обозначить расслабляющий удар стопой в голень одноименной ноги (коленом в нижнюю часть туловища). Возвращая ее назад и разворачиваясь на 180 градусов, провести сильный рывок на себя, выводя противника (ассистента) из равновесия и сгибая его руку (рис. 1г). Разноименной рукой завести предплечье захваченной руки ассистента за его спину, захватив пальцами локоть (рис. 1д). Прижав предплечье своей руки к его спине и надавив на локоть вниз, потянуть вверх и на себя. Другой рукой захватить за плечо (одежду на его плече) либо за подбородок снизу, встать к нему боком, воздействуя на захваченную руку, сместить вес его тела на ближнюю к себе ногу (рис. 1е).

Подбирание оружия после завершения загиба руки за спину и подход с задерживаемым к оружию так, чтобы оно находилось сбоку от проводящего прием, осуществляется следующим образом. Нажимая кистью на локоть ассистента вниз, заставить его встать на колени, одновременно подавая команду опуститься на колени, самому встать на колени и подобрать оружие свободной от выполнения приема рукой.

Прием рычаг руки наружу осуществляется в следующей последовательности. Захватить

кисть ассистента двумя руками, уперев большие пальцы в тыльную сторону ладони (рис. 2а) выполнить расслабляющий удар ногой, выкручивая руку вниз-наружу (рис. 2б). После этого перевести его в положение лежа на спине, потянуть захваченную руку на себя, нанести завершающий удар пяткой стопы сверху по ребрам (голове).

Проведенный эксперимент показал, что загиб руки за спину замком можно применять в качестве ответного приема после защиты от прямого и бокового ударов рукой в нижнюю часть туловища, ударов ножом или предметом снизу, а также после освобождения от большинства захватов.

Проведение эксперимента позволило определить, что содержание НФП — 2012 не дает возможность в полной мере формировать у курсантов и сотрудников органов внутренних дел профессионально-прикладные умения и навыки осуществлять силовое задержание и обезоруживание правонарушителей в зимних условиях, которые, на наш взгляд, представляются очень значимыми в их профессиональной деятельности.

При знакомстве с содержанием раздела «рукопашный бой» в Наставлении по физической подготовке Вооруженных сил РФ (2009 г.) обнаружилось, что некоторые болевые приемы стоя, которые не фигурируют в НФП — 2012, можно использовать в зимней одежде в качестве приемов обезоруживания. К данным приемам относятся узел руки наверху (рис. 3) и ломок руки с захватом локтя и упором



3 а



3 б

Рис. 3. Узел руки наверху

предплечья разноименной руки в предплечье снизу (рис. 4).

Прием узел руки наверху осуществляется в следующей последовательности.

Узел руки (рис. 3а) проводится спереди или сбоку. Выполнить упор предплечьем правой руки в предплечье правой руки противника, нанести удар

предплечьем левой руки в локтевой сгиб правой руки ассистента. Поднимая правую руку противника вверх, захватить левой рукой свое правое предплечье из-под руки противника (завязать узел) (рис. 3б) и, нанеся удар ногой или локтем в болевую точку, свалить его на землю. При необходимости повторить удар ногой и, проводя правой рукой дожим кисти, за-



4 а



4 б



4 в



4 г



4 д

Рис. 4. Ломок руки с захватом локтя и упором предплечья разноименной руки в предплечье снизу



5 а



5 б

Рис. 5. Комбинация узла руки наверху с задней подножкой

хватить левой рукой одежду у локтя. Провести загиб руки за спину, сесть на противника верхом и провести связывание или надеть наручники.

Прием ломок руки с захватом локтя и упором предплечья осуществляется в следующей последовательности.

Прием можно проводить без расслабляющего удара, так как сам ломок локтевого сустава связан с травмированием противника. Обезоруживание при ударе ножом сверху — с шагом вперед защититься подставкой предплечья руки вверх под удар вооруженной руки противника на замахе (рис. 4а), другой рукой захватить его руку чуть выше, нажимая предплечьем руки на руку противника наружу (рис. 4в) с одновременной тягой локтя руки ассистента правой рукой (рис. 4г) произвести сваливание (рис. 4г), после чего перехватиться правой рукой за запястье противника вооруженной руки и осуществить захват левой рукой за запястье вооруженной руки, нанести расслабляющий удар ногой в область ребер, зафиксировать руку ассистента своими ногами в положении стоя и дожимом правой руки забрать нож, после чего перевести противника на живот и произвести загиб руки за спину.

К очевидным достоинствам указанных приемов относится то, что их можно выполнять без захвата запястья противника, перекрывая его предплечье своим предплечьем снизу-сбоку. Кроме этого, данные приемы можно проводить с задней подножкой (рис. 5 а, б), а выполнение узла руки наверху комбинируется с загибом руки за спину замком. При этом необходимо отметить, что активное сопротивление проведению узла руки наверху создает благоприят-

ные условия для загиба руки за спину замком и, наоборот, сопротивление загибу руки за спину замком создает благоприятные условия для выполнения загиба руки наверху.

Самое же важное, на наш взгляд, заключается в том, что эти приемы эффективно выполняются на противнике как в зимней, так и в летней одежде.

В нашей стране большее время года подавляющее большинство населения, в том числе и полиция, носит теплую плотную одежду с длинными рукавами. Именно длинные плотные рукава не позволяют или значительно затрудняют захватывать запястья рук, что необходимо для проведения большинства болевых приемов стоя, включенных в НФП — 2012. Однако, учить курсантов, будущих сотрудников органов внутренних дел, болевым приемам, используемым при силовом задержании и обезоруживании правонарушителя в теплой плотной (особенно зимней) одежде, необходимо. Для этого в программу их обучения целесообразно включить узел руки наверху, ломок руки с захватом локтя и упором предплечья разноименной руки в предплечье снизу, а также большее внимание уделять обучению и тренировкам загиба руки за спину замком. Это позволит усовершенствовать содержание обучения по профессионально-прикладной физической подготовке курсантов образовательных организаций МВД России и обеспечить необходимую модернизацию состава их профессионально-прикладных умений и навыков для последующей профессиональной деятельности в органах внутренних дел.



УДК 34
ББК 67

ПРАВООЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ЗЫРЯНОВ,

профессор Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук, профессор

ИННА ВИКТОРОВНА ФЕДОРОВА,

преподаватель Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрываются правовые основы, и анализируется порядок деятельности общественных советов при органах внутренних дел.

Ключевые слова: общественные советы, органы внутренних дел, правозащитная деятельность.

Annotation. Defined legal basis and analyzed the way of activity of public councils under the bodies of internal affairs.

Keywords: public councils, bodies of internal affairs, human rights activities.

На основании ст. 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹ и в соответствии с требованиями Указов Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» (далее — Указ № 842)² и от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» (далее — Указ № 668)³ при МВД России и территориальных органах МВД России образованы общественные советы.

Названными нормативными правовыми актами установлено, что общественные советы образуются в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной

власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции.

Однако, согласование общественно значимых интересов не является единственной задачей общественных советов. Общественные советы при органах внутренних дел должны привлекать граждан, общественные объединения и организации к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, содействовать реализации государственной политики в сфере противодействия преступности; участвовать в разработке концепций, программ по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел; участвовать в рассмотрении инициатив граждан и общественных объединений по вопросам деятельности органов внутренних дел; участвовать в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел,



в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел; анализировать мнения граждан о деятельности органов внутренних дел, доводить соответствующую информацию до руководителей органов внутренних дел; проводить общественную экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел; осуществлять общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел.

В представленном в п. 5 Указа № 668 перечне задач общественных советов при органах внутренних дел задача осуществления правозащитной деятельности прямо не названа, однако, представляется, защита прав граждан и организаций должна быть главной целью участия общественных советов в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан и организаций, изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел, проведения общественной экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Действительно, п. 6 Указа № 668 наделяет общественные советы при органах внутренних дел и их членов соответствующими правами, в частности, запрашивать и получать от органов внутренних дел информацию об их деятельности; посещать помещения, занимаемые органами внутренних дел, места принудительного содержания; знакомиться с обращениями граждан о нарушении их прав, свобод и законных интересов, с результатами рассмотрения таких обращений; присутствовать при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан.

Материалы о работе Общественного совета при МВД России, имеющиеся в открытом доступе, свидетельствуют о том, что Общественный совет функционирует, хотя и не так активно, как, возможно, хотелось бы. В отчете о работе Общественного совета за 2013 г. отмечено, что в течение года было впервые проведено одно заседание в формате видеоконференции; группой по общественному контролю и мониторингу безопасности дорожного движения были предложены поправки в законодательство

по безопасности дорожного движения; велась работа с обращениями граждан; были внесены изменения в Регламент Общественного совета при МВД России⁴.

Как следует из отчета о работе Общественного совета в 2014 г., в Общественный совет поступило почти полторы тысячи обращений граждан. Наибольшее число обращений поступило из Москвы, Московской области, Краснодарского и Красноярского краев, Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Основные проблемы, с которыми граждане обращаются в Общественный совет — отказы в возбуждении уголовных дел, волокита, отказы от предоставления социальных гарантий сотрудникам, сообщения о преступлениях, жалобы на несправедливые решения судов.

Члены Общественного совета совершили десять выездов в субъекты Российской Федерации для проведения мероприятий по общественному контролю за деятельностью органов внутренних дел, присутствовали при шестнадцати приемах граждан должностными лицами МВД России⁵.

Документы о деятельности Общественного совета размещаются на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: <https://os.mvd.ru/>.

В составе Общественного совета образованы комиссии по:

- ❖ защите прав и законных интересов сотрудников органов внутренних дел, членов их семей и ветеранов МВД России;
- ❖ общественному контролю за деятельностью органов внутренних дел;
- ❖ организации общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- ❖ укреплению духовно-нравственных основ, совершенствованию работы по патриотическому и правовому воспитанию сотрудников органов внутренних дел;
- ❖ оказанию содействия привлечению квалифицированных кадров для службы в органах внутренних дел и информированию об особенностях службы;
- ❖ повышению информационной открытости МВД России, взаимодействию со средствами массо-



вой информации и институтами гражданского общества;

- ❖ регламенту, организации деятельности Общественного совета и взаимодействию с общественными советами при территориальных органах внутренних дел.

В то же время, на заседаниях Общественного совета зачастую поднимаются вопросы, обсуждение которых напоминает оперативные совещания. Так, в соответствии с протоколом заседания, прошедшего 7 апреля 2015 г., перед членами Общественного совета отчитывались руководители территориальных органов МВД России — начальник ГУ МВД России по Ростовской области, заместитель начальника УМВД России по Ярославской области, заместитель начальника УМВД России по Калужской области, исполняющий обязанности начальника управления ГИБДД по Московской области, которые доложили информацию об аварийности на дорогах соответствующих субъектов Российской Федерации. Кроме того, на заседании присутствовали и выступали представители региональных властей, прокуратуры.

На том же заседании рассматривался вопрос о рассмотрении обращений граждан, связанных с противоправной деятельностью казино. Как следует из протокола заседания, Общественный совет организовал интерактивную карту в сети Интернет по адресу: картказино.рф, на которую поступило 1 042 обращения граждан. Председатель Общественного совета А.Г. Кучерена обратил внимание на то, что реакция на эти обращения последовала только со стороны органов внутренних дел г. Севастополя. Однако, присутствовавший на заседании представитель общественного совета при МВД по Республике Башкортостан сообщил, что в данной Республике в результате изучения 170 поступивших сообщений от населения было изъято почти 9 000 игровых автоматов. В 2015 г. поступило 38 сообщений, что позволило изъять 616 единиц игрового оборудования.

Далее на совещании была озвучена информация о том, что в Краснодарском крае запущена новая интерактивная карта «Стопигра.рф», с помощью которой граждане могут сообщать о расположении подпольных игровых заведений.

Безусловно, это крайне важная задача — выявление и пресечение незаконных игровых заведений с использованием гражданской активности. Вместе с тем, представляется, что это деятельность органов внутренних дел. По нашему мнению, общественные советы не должны подменять правоохранительные органы, обеспечивать их деятельность. Тем не менее, создание таких интернет-ресурсов, как картказино.рф, dorigibezproblem.ru и др. позволяет обеспечить реальное участие граждан в защите своих прав и обеспечении общественной безопасности, безопасности дорожного движения.

К сожалению, подобные проекты не получили пока широкого освещения. Так, сайт дороги-безпроблем.рф в месяц посещает немногим более 7 тыс. человек, а информации о посещаемости ресурса картказино.рф обнаружить не удалось, что может свидетельствовать об очень низкой посещаемости⁶.

К сожалению, информация о непосредственно правозащитной деятельности, о том, сколько обращений о нарушениях прав граждан, в том числе сотрудников полиции, было рассмотрено членами Общественной палаты, какие были приняты меры по результатам рассмотрения обращений, права какого количества обратившихся были защищены или восстановлены, отсутствует. Предложение о создании рабочей группы для оценки правомерности действий сотрудников органов внутренних дел в случае чрезвычайных происшествий с их участием, озвученное на заседании 12 марта 2014 г., принято не было.

Необходимо учитывать, что активность работы Общественного совета возрастает. Если в 2014 г. было проведено пять заседаний, то в первом полугодии 2015 г. уже прошло четыре заседания.

¹ СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

² СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.

³ СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.

⁴ <https://os.mvd.ru/document/3075701>. Вхождение 15 февраля 2015 г.

⁵ https://os.mvd.ru/upload/site107/document_text/003/075/706/_-2014.pdf. Вхождение 2 мая 2015 г.

⁶ <http://pr-cy.ru/site-statistics/>. Вхождение 2 июля 2015 г.



УДК 33
ББК 65

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО ИНСАЙТА ПУТЕМ КОРРЕЛЯЦИИ ГЛУБОКИХ МЕТАФОР

ИЛЬЯ СЕРГЕЕВИЧ АПАЛИКОВ,

*аспирант кафедры экономики и финансов Московского института экономики, политики и права,
младший научный сотрудник Научно-исследовательского института образования и науки*

Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством

E-mail: i.s.apalikov@gmail.com

Научный руководитель: Н.Д. Эриашвили, доктор экономических наук,

кандидат юридических наук,

кандидат исторических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Предложен возможный механизм фильтрации неактуальных потребностей путем анализа глубоких метафор, создаваемых потребителем при контакте с группой исследуемых товаров. Сделан вывод о том, что именно коррелируя глубокие метафоры, возникающие у потребителя в подсознании, представляется возможным с большой вероятностью правильно определить подлинный потребительский инсайт.

Ключевые слова: инсайт, потребность, бренд, стратегии брендинга.

Annotation. The author suggested a possible mechanism for filtering of irrelevant needs by analyzing the deep metaphors created by the consumer in contact with a group of investigated products. On this basis, concluded that it was correlated deep metaphors arising from the consumer in the subconscious, it is possible with a high probability to correctly identify the true consumer insight.

Keywords: insight, requirement, brand, branding strategy.

Инсайт — (от англ. *insight* — пронизательность, проникновение в суть, понимание, озарение, внезапная догадка, прозрение) — многозначный термин из области зоопсихологии, психологии, психоанализа и психиатрии, описывающий сложное интеллектуальное явление, суть которого состоит в неожиданном, отчасти интуитивном прорыве к пониманию поставленной проблемы и «внезапном» нахождении ее решения.

Понятие инсайта является неотъемлемой частью гештальтпсихологии. Впервые этот термин был применен в 1925 г. Вольфгангом Келером. В опытах Келера с человекообразными обезьянами, когда им предлагались задачи, которые могли быть решены лишь опосредствованно.

В дальнейшем это понятие использовалось Карлом Дункером и Максом Вертгеймером в качестве

характеристики человеческого мышления, при котором решение достигается путем умозрительного постижения целого, а не в результате детального анализа.

В результате тесного переплетения наук «психологии» и «маркетинга» понятие «инсайт» начало активно использоваться в маркетинге и бренд-менеджменте при разработке продукта или при создании рекламных кампаний. Так появился термин «потребительский инсайт».

Потребительский инсайт — это неосознанный мотив к покупке, родившийся на подсознательном уровне. Некая неосознанная реакция, которая может возникнуть в результате связанного с брендом эмоционального всплеска. Это реальные причины выбора продукта в конкретных условиях конкретным покупателем.



Важным моментом является то, что реальные причины практически всегда отличаются от декларируемых, поэтому для их выявления необходимо глубокое погружение в психоэмоциональную среду целевой аудитории.

Невозможно узнать напрямую, какие качества и свойства привлекают потребителя. Ответы иллюзорны и не могут отразить реальную картину событий, которая создается в подсознательном измерении человеческой психики: удобство, красота, эстетичность, функциональность, вкус, запах, форма. Аутентичные же потребности остаются нераскрытыми даже для самих потребителей, за исключением случаев, когда они стараются удовлетворить не свои первоначальные нужды, а второстепенные желания. При таких условиях, товар или услуга не будет применяться для их первоначального назначения, их главной функцией станет второстепенное свойство. Большой внедорожник нужен не для пересеченной местности, а для того, чтобы его хозяин казался более влиятельным и серьезным человеком; солнцезащитные очки — лишь модный аксессуар; мобильный телефон — приверженность к определенному классу.

Вышеупомянутое второстепенное свойство и есть потребительский инсайт, который на самом деле не так легко определить в условиях всеобъемлющей осведомленности потребителя о том, что происходит на рынке. Многообразие возможностей выражения своих эмоций и желаний приводит к тому, что потребитель выстраивает целую сеть видимых и невидимых инсайтов, большая часть из которых оказывается ложной и не несет в себе психоэмоциональной нагрузки, и, по факту, вовсе не является потребностями.

Возможным путем фильтрации неактуальных потребностей является анализ глубоких метафор, создаваемых потребителем при контакте с группой исследуемых товаров. Глубокие метафоры — это базовые ориентирующие структуры человеческой мысли, которые находят свое отражение в «поверхностных метафорах». Если поверхностные метафоры сгруппировать, то можно получить ключ к той глубокой метафоре, которую использует человек для выражения или понимания той или иной системы.

Глубокие метафоры являются мощнейшими предсказателями того, о чем думают клиенты, как они реагируют на новые или существующие товары и услуги. Данный термин был впервые использован профессором Джеральдом Зальтманом в его системе маркетинговых исследований «ZMET — Техника извлечения метафор Зальтмана».

Глубокие метафоры представляют собой фундаментальный анализ, который мы используем для ориентации в окружающем мире. Их осмысление проходит преимущественно за пределами осознанности, в нашем подсознании, и они формируют и переформируют практически все психоэмоциональные фреймы: что мы думаем, чувствуем, слышим, говорим и делаем. Они представляют собой скрытый язык мышления и действий, поэтому оказывают на нас очень большое влияние.

Поступая извне, новая информация обрабатывается человеческим мозгом путем анализа уже сформированных поведенческих и психоэмоциональных паттернов. Происходит сравнение ранее испытанных ощущений, накопленных в памяти, с новыми, которые мы только что пережили. Тем самым, потребитель понимает, как ему реагировать на новую информацию. Память структурирует восприятие, делая акцент на чем-то одном и отвлекая от другого. Глубокие метафоры выполняют такую же функцию. Они сравнивают то, что мы не знаем, с тем, что нам хорошо знакомо, после чего выстраивают картину восприятия и реальную пирамиду подсознательных потребностей. Более того, они могут корректировать предыдущий опыт, благодаря поступающей новой информации. Такие метафоры на самом деле создают реальность, в которой живет потребитель. Все, что он думает, делает и переживает, создается благодаря его предыдущему опыту, а новое событие, — это всего лишь видоизмененное старое.

Определить подлинные глубокие метафоры возможно, используя «Технику извлечения метафор Зальтмана». Суть метода ZMET заключается в извлечении сознательных и, особенно, бессознательных реакций людей на определенный объект через изучение невербальных или метафорических выражений.



На первом этапе представителям целевой аудитории дается задание: подобрать и принести на исследование картинки, которые отражают их внутренние ощущения и переживания в отношении «Предмета» без прямой привязки к конкретному продукту, т.е. картинки должны отражать качества данного продукта, которые, по мнению испытуемых, ему присущи, но не сам продукт. В процессе интервью, исследователь начинает определять ключевые мысли и чувства испытуемого, лежащие в основе представленных визуальных образов. Каждый последующий шаг вглубь изображения и вглубь бессознательного предоставляет различные возможности для выявления и понимания метафор, что позволяет получить более глубокое понимание потребителей. Это дает возможность вероятности раскрытия важной идеи. В то

же время, каждый последующий шаг обеспечивает проверку идеи сквозь другие образы, процесс, известный как конвергентность действительности, т.е., избыточность получаемой разносторонней информации добавляет уверенности по поводу обоснованности и значимости идеи, которая выявлена.

Таким образом, потребительский инсайт — это система глубоких дополняющих друг друга метафор, организованных в подсознании потребителя и определяющих его реакцию и поведение в отношении исследуемых групп товаров и услуг; коррелируя глубокие метафоры, возникающие у потребителя в подсознании, представляется возможным с большой вероятностью правильно определить подлинный потребительский инсайт.



Региональные и местные налоги. 3-е изд., перераб. и доп. Учебное пособие. Гриф УМО. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Шаров В.Ф., Ахмадеев Р.Г., Косов М.Е. Изд-во ЮНИТИ, 2015.

Обобщен и систематизирован существующий в Российской Федерации порядок исчисления и уплаты организациями и физическими лицами региональных и местных налогов с позиций действующего налогового законодательства РФ. Анализируется история появления региональных и местных налогов. Особое внимание уделено определению объектов налогообложения, ставкам, льготам, порядку и срокам уплаты налогов. Приведены примеры исчисления по каждому налогу с учетом специфики и особенностей налогов.

Анализируются проблемные вопросы налоговой нагрузки на налогоплательщиков, имеющих в собственности движимое и недвижимое имущество. Учтены изменения законодательства РФ по применению второй части Налогового кодекса РФ по состоянию на 1 января 2015 г.

Для студентов высших учебных заведений экономических специальностей, аспирантов, преподавателей. Может представлять интерес для руководителей и экономистов организаций.



УДК 330.8
ББК 65

МЕСТО И РОЛЬ НЕФТЯНОЙ И ГАЗОВОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В СИСТЕМЕ 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. Анализируется место и роль нефти и газа как компонента минерально-сырьевого ресурса национальной экономики, что обеспечивает минерально-сырьевую безопасность страны, которая, в свою очередь, будучи составной частью экономической безопасности, является базисом национальной безопасности.

Ключевые слова: нефтяная и газовая промышленность, экономическая безопасность, промышленность, устойчивое развитие.

Annotation. The place and a role of oil and gas as component of a mineral and raw resource of national economy that ensures mineral and raw safety of the country which in turn, being a component of economic security is analyzed, is basis of national security.

Keywords: oil and gas industry, economic security, industry, sustainable development.

Запас нефти и газа в недрах территории, принадлежащей тому или иному государству, еще не означает участие этих полезных ископаемых в процессе обеспечения экономической безопасности. До того момента, как источники, месторождения этих полезных ископаемых не будут открыты и разработаны промышленным способом, пока нефть и газ не будут извлекаться на поверхность, не будут транспортироваться и специальным способом в соответствии с современными технологическими требованиями подготовлены к извлечению из них необходимых веществ в виде топлива или нефтехимического сырья — до этого момента сам факт присутствия нефти и газа в недрах земли не имеет никакого значения для экономической безопасности страны. Только будучи извлеченными, нефть и газ становятся факторами минерально-сырьевой безопасности. Примером этому служат такие страны, как Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, обладавшие неизвестными им залежами нефти и остававшиеся государствами с родовым укладом до того момента, пока не была начата не-

фтедобыча [4, 5, 6]. В дальнейшем добываемая нефть выступила мощным ускорителем социально-экономического развития стран Персидского залива. За счет интенсификации добычи нефти, правда в условиях экстенсивного характера развития и в условиях монопродуктового экспорта, страны Персидского залива за короткий срок достигли современного уровня развития. [2, С. 86—91; 12, С. 45—48]. В чем-то аналогичной ситуация была и с разведанными запасами углеводородного сырья в Сибири — до момента их обнаружения социально-экономическое развитие регионов отставало, а с развитием нефтедобывающих промыслов резко ускорилось [9, 14].

Процесс перевода нефти и газа из индифферентного с точки зрения экономической безопасности состояния в состояние мощного фактора экономической безопасности осуществляется посредством функционирования нефтяной и газовой промышленности, сочетающей в себе функции добычи нефти и газа и их первичной подготовки к переработке и дальнейшему использованию.

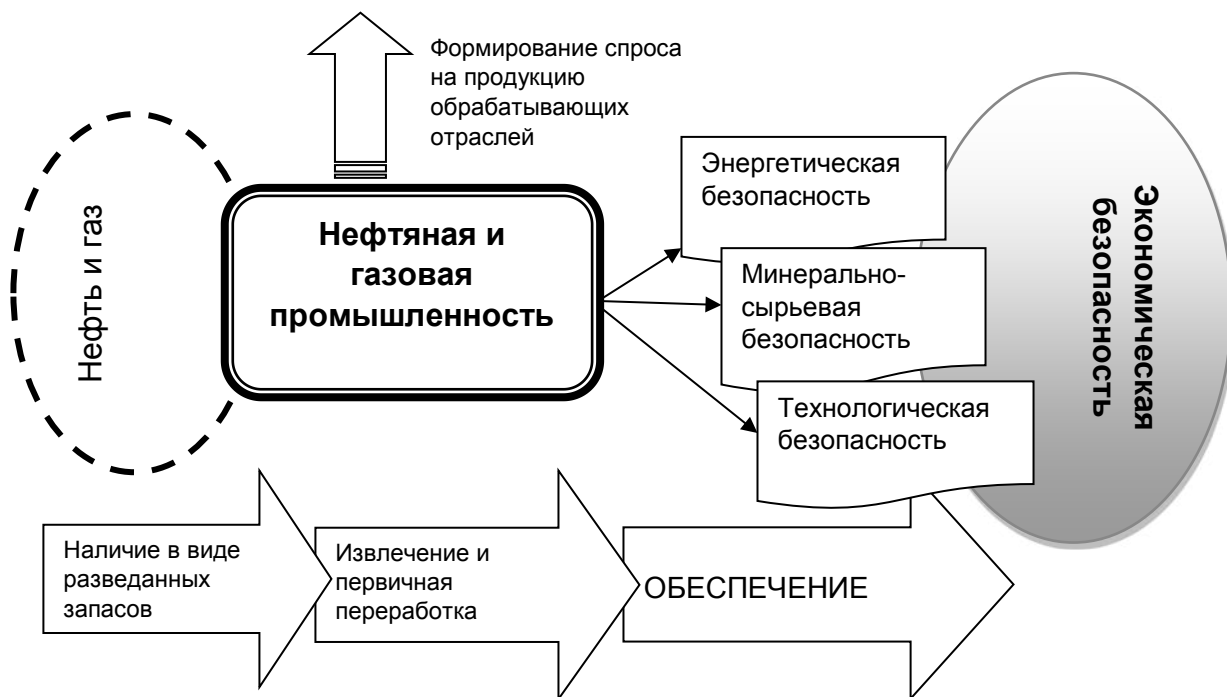


Рис. 1. Место и роль нефтяной и газовой промышленности в системе экономической безопасности

На рис. 1 показаны место и роль нефтяной и газовой промышленности в системе экономической безопасности.

А.И. Перчик в своих работах справедливо показывает, что «обеспечение сырьевой безопасности — это комплекс мер, осуществляемых государством, обладающим собственными минеральными ресурсами, в который входят: поиск и разведка с целью увеличения количественных запасов сырья; рациональное использование ресурсов как в процессе добычи (максимально возможное извлечение) и транспортировки (сокращение потерь), так и в процессе непосредственного использования (глубокая переработка, доходы от экспорта и т.д.)» [10].

Вместе с тем, нефтяная и газовая промышленность формируют спрос на продукцию целого ряда обрабатывающих отраслей — металлургии, машиностроения, кабельной промышленности и других. Мультипликативный эффект от освоения месторождений нефти и газа «отражается на работе всех базовых отраслей российской экономики и, как следствие, способствует созданию новых рабочих мест, ... адаптации различных слоев населения к новым экономическим отношениям, повышению качества жизни» [15, С. 144—152]. Этим объясняется повышенное внимание к нефтяной и газовой промышленности в аспекте их ме-

ста и роли в современной системе экономической безопасности.

Хотя в общем объеме добычи полезных ископаемых в России углеводородное сырье (нефть и газ) составляют только четвертую часть (в физическом выражении). В общей стоимости российского экспорта доля углеводородов существенно выше — до 33—35%. Экономическая общественность признает тот факт, что в общем объеме российского экспорта доля нефти чрезвычайно высока.

В настоящее время нефтяную и газовую отрасли рассматривают преимущественно в контексте энергетической безопасности [13, С. 108—118]. Нельзя не согласиться с доводами А.Г. Шеломенцева, Е.М. Козакова, Е.Л. Андреевой о том, что топливно-энергетический комплекс «обеспечивает жизнедеятельность всех остальных отраслей народного хозяйства, а также консолидацию субъектов РФ и, следовательно, вносит решающий вклад в формирование финансово-экономических показателей страны». [16, С. 113—128]. Так, Ю.Г. Лесных, изучая риски экономической безопасности России в аспекте развития глобального энергетического рынка, рассматривает «основные тенденции развития мировой энергетики в рамках постиндустриальной фазы долгосрочного гиперболического роста (2010—2050 гг.)» [8, С. 32—40] и три сценария —



инерционный, стагнационный и инновационный — выхода из кризиса индустриального развития. Показывая направления обеспечения нашей стране позиций лидера глобального энергорынка, Ю.Г. Лесных выявляет угрозы национальным интересам России, выступающей на этом рынке в качестве экспортера нефти, в связи с трансформациями, происходящими на нефтяном рынке в настоящее время. К числу таких угроз внешнего характера, помимо тенденции расширения использования иных видов энергоносителей и источников энергии [1, 12; 17, С. 128—120] (атомная энергетика, энергия воды, ветра, солнечного излучения), относятся обострение конкуренции среди поставщиков нефти на глобальном рынке, потенциальная потеря доходов от экспорта нефти, следствием чего становится сокращение доходов бюджета при сохранении сырьевого характера экономики страны и угроза ее военной безопасности [7, С. 23—24.]. Таким образом, обеспечение энергетической безопасности страны и, следовательно, национальной экономической безопасности, путем наращивания добывающего и экспортного потенциала страны, не представляется возможным в долгосрочной перспективе.

Устойчивое состояние и развитие национальной экономики определяется возможностями сырьевого обеспечения, в частности, возможностью обеспечения углеводородным сырьем технологической структуры страны.

С точки зрения интересов общества, добыча углеводородного сырья не должна осуществляться варварским способом [3], и ценовой фактор, какие бы значительные доходы он не сулил, не должен быть преобладающим в вопросе рационального использования полезных ископаемых на благо страны, в том числе с учетом интересов будущих поколений: необходим баланс интересов всех сторон, участвующих в извлечении и использовании углеводородного сырья — государственного бюджета, добывающего сектора в лице нефтяной и газовой промышленности, общества в лице населения, потребляющего социальные и материальные блага. Необходим сбалансированный подход к определению объемов нефти и газа, направляемых на экспорт, на цели энергообеспечения и на глубокую переработку в сегменте обрабатывающей промышленности. Интересна позиция А.Г. Шеломенцева, Е.М. Козако-

ва, Е.Л. Андреевой, которые высказывают мнение о том, что с точки зрения экономической безопасности «необходимо определить экономически эффективный и политически целесообразный уровень добычи конкретных видов полезных ископаемых, а также установить, какой минимальный уровень добычи минерального сырья является критическим для России (как для внутреннего потребления, так и для экспорта)» [16, С. 129—133].

Таким образом, следует дифференцировать позиции в понимании места и роли нефтяной и газовой промышленности в системе экономической безопасности. Одна позиция связывает объем добычи нефти и газа с обеспечением дохода страны на мировом рынке энергоресурсов и формирования за счет этого существенной части бюджета. Этот подход характеризуется ограниченностью и краткосрочной перспективой, поскольку ведет к формированию зависимости экономики страны от экспортных потоков сырья. Вторая позиция связывает добычу нефти и газа с энергетической безопасностью страны. Этот подход можно охарактеризовать как долгосрочный, в особенности с учетом климатических особенностей преобладающей части территории нашей страны, расположенной, в том числе, и за полярным кругом; однако, он ограничивает роль нефти и газа только сегментом нескольких, хотя и ведущих, отраслей промышленности — в основном, энергетики и транспорта. Третья позиция рассматривает нефть и газ в наиболее широком их значении, а именно, как комплексный источник ресурсов — не только энергетических, но и как сырья для глубокой переработки с целью получения широкого ряда продуктов с высокой добавленной стоимостью, обеспечивающих потребности населения и практически всех отраслей промышленности в материалах — строительных, упаковочных, полимерных конструкционных (для машиностроения), лакокрасочных, текстильных и других видов.

На рис. 2 представлены основные подходы к пониманию места и роли нефтяной и газовой промышленности в системе экономической безопасности.

С точки зрения экономической безопасности, именно третий подход к определению места и роли нефтяной и газовой промышленности в системе экономической безопасности страны, т.е. подход, рассматривающий нефть и газ как комплексный ма-



Рисунок 5. Основные подходы к пониманию места и роли нефтяной и газовой промышленности в системе экономической безопасности

териально-сырьевой ресурс (что, кстати, не отвергает и использование отдельных продуктов нефтепереработки, таких как мазут, дизельное топливо, в качестве топлива для генерирования электроэнергии и тепловой энергии для целей коммунального хозяйства, поскольку они представляют собой часть продуктов, получаемых в ходе глубокой, комплексной переработки нефти) является наиболее обоснованным с точки зрения экономической безопасности, поскольку именно вследствие такого использования углеводородного сырья удовлетворяется наибольшее число общественно-значимых потребностей. Кроме того, формируемый на основании такого подхода комплекс промышленности обеспечивает сбалансированное, устойчивое развитие экономики, позволяющее не только противостоять угрозам, но и избегать их, превентивно устраняя как внешние, так и внутренние риски.

Литература

1. Байков Н.М. Перспективы развития альтернативных источников энергии в мире // Нефтяное хозяйство. 2008. № 2. С. 128—120.
2. Вагабов Э.М. Экономическое развитие и социальный прогресс в арабских нефтедобывающих странах Персидского залива // Вестник оренбургского государственного университета. 2007. № 9. С. 86—91.

3. Государственное регулирование природопользования в России. Механизмы и результаты. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2001. 280 с.

4. Гусаров В.И. Экономическая независимость арабских стран. М., 1993, 196 с.

5. Ергин Д. Добыча: Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть = The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power. М.: «Альпина Паблишер», 2011. 944 с.

6. Закрия Мухаммад Гияз. Нефть и особенности социально-экономического развития нефтедобывающих арабских стран Персидского залива в 80-е — начале

90-х годов. Автореф. ... канд. экон. наук. Москва, 1997.

7. Лесных Ю.Г. Экономическая безопасность России в условиях интеграции в мировое хозяйство в координатах нефтяного кластера (теория и методология). Ставрополь: СГУ, 2012. С. 23—24.

8. Лесных Ю.Г. Мониторинг рисков экономической безопасности России в векторах развития глобального энергорынка // Дайджест-финансы. 2013. № 7 (223). С. 32—40.

9. От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока / Под общ. ред. А.И.Татаркина, В.В. Кулешова, П.А. Минакира; РАН, УрО, Ин-т экономики. Екатеринбург, 2009. 1227 с.

10. Перчик А.И. Горное право. Термины, понятия, институты. М.: Квадратум, 2000.

11. Субханкулова Р. Развитие нефтяного сектора арабских стран Персидского залива на примере ОАЭ // Инвестиции в России. 2012. № 10 (213). С. 45—48.

12. Тренды и сценарии развития мировой энергетики в первой половине XXI века / А.М. Белогорьев, В.В. Бушуев, А.И. Громов, Н.К. Куричев, А.М. Мастепанов, А.А. Троицкий; под ред. В. Бушуева. М.: ИД «ЭНЕРГИЯ», 2011.

13. Фалех С.Б. Проблема энергетической безопасности в арабских странах — экспортерах неф-



ти // Вестник РУДН, серия Экономика. 2000. № 1(6). С. 108—118.

14. Формирование социально-экономической политики северных регионов России с учетом фактора освоения природных ресурсов / Шеломенцев А.Г., Дорошенко С.В., Козлова О.А., Беляев В.Н., Тоскунина В.Э., Проворова А.А., Губина О.В., Илинбаева Е.А. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. 140 с.

15. Шеломенцев А.Г., Беляев В.Н. Оценка влияния освоения минерально-сырьевых ресурсов на экономическую безопасность России // Экономика региона. 2012. № 2. С. 144—152.

16. Шеломенцев А.Г., Козаков Е.М., Андреева Е.Л. Роль природных ресурсов в обеспечении экономической безопасности регионов и стран // Экономика региона. 2008. № 3. С. 113—128.

17. A Compendium of Smart Grid Technologies. Отчет Национальной энергетической технологической лаборатории для Министерства энергетики США (National Energy Technology Laboratory for the U.S. Department of Energy). Office of Electricity Delivery and Energy Reliability, July 2009. URL: <http://www.netl.doe.gov>. (дата обращения 22 марта 2015 г.).

References

1. Baykov N.M. Prospects of development of alternative energy sources in the world // Oil industry. 2008. No. 2. P. 128—120.

2. Vagabov E.M. Economic development and social progress in the Arab oil-producing countries of the Persian Gulf // Bulletin of the Orenburg state University. 2007. No. 9. P. 86—91.

3. State regulation of natural resource in Russia. Mechanisms and results. Ekaterinburg: Institute of Economics, Ural branch of RAS, 2001. 280 p.

4. Gusarov V.I. Economic independence of the Arab countries. M., 1993, 196 p.

5. Yergin D. Mining: world history of the struggle for oil, money and power = The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power. M.: «Alpina Publisher», 2011. 944 p.

6. Zakriya Muhammad Giyas. Oil and features of the socio-economic development of the oil-producing Arab countries of the Persian Gulf in the 80-ies — early 90-ies. Author....Cand. Econ. Sciences. Moscow, 1997.

7. Lesnykh Yu.G. Economic security of Russia in the conditions of integration into the world economy in the coordinates of the petroleum cluster (theory and methodology). Stavropol: Stavropol state Univ., 2012. P. 23—24.

8. Lesnykh Yu.G. Risk monitoring of economic security of Russia in the vectors of development of the global energy market // Digest-Finance. 2013. № 7 (223). P. 32—40.

9. From ideas University to the real development of territories of Ural, Siberia and Far East / ed. by A.I. Tatarin, V.V. Kuleshov, P.A. Minakir; RAS, Ural branch, Institute of Economics. Ekaterinburg, 2009. 1227 S.

10. Perchik A.I. Mining law. Terms, concepts, institutions. M: Quadratum, 2000.

11. Subhankulova R. Development of the oil sector in the Arab countries of the Persian Gulf on the example of the United Arab Emirates // Investments in Russia. 2012. № 10 (213). P. 45—48.

12. Trends and scenarios of the world energy development in the first half of the twenty-first century / A.M. Belogorie, V.V. Bushuev, A.I. Gromov, N.K. Marichev, A.M. Mastepanov, A.A. Troitsky, edited by V. Bushueva. M.: publishing house «ENERGY», 2011.

13. Faleh S.B. the Problem of energy security in the Arab countries — exporters of oil // Vestnik RUDN, Economy series. 2000. № 1(6). P. 108—118.

14. The formation of socio-economic policy of Russia's Northern regions with regard to development of natural resources / Shelomentsev A., Doroshenko S.V., Kozlova O.A., Belyaev V.N., Toscanini V.E., Provorova A.A., Gubina O.V., Isinbaeva E.A. Ekaterinburg: Institute of Economics UB RAS, 2011. 140 p.

15. Shelomentsev A.G., Belyaev V.N. The impact assessment for the development of mineral resources on the economic security of Russia // Economy of region. 2012. No. 2. Pp. 144—152.

16. Shelomentsev A., Kazakov E.M., Andreev E.L. the Role of natural resources in the economic security of regions and countries / Economies in the region. 2008. No. 3. Pp. 113—128.

17. A Compendium of Smart Grid Technologies. Report of the National Energy Technology Laboratory for the U.S. Department of Energy. Office of Electricity Delivery and Energy Reliability, July 2009. URL: <http://www.netl.doe.gov>. (Date of access 22.03.2015).



УДК 657

ББК 65

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ УЧЕТ В СИСТЕМЕ МВД РФ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

АЛЕКСАНДР ЕВГЕНЬЕВИЧ СУГЛОБОВ,

Заслуженный экономист Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, полковник внутренней службы

E-mail: a_suglobov@mail.ru

ОЛЕГ САВЕЛЬЕВИЧ ПРАВОСУД,

заместитель начальника Департамента по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России,

полковник внутренней службы

E-mail: pos64@mail.ru

Научная специальность 08.00.12 — бухгалтерский учет, статистика

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Раскрываются перспективы развития управленческого учета и бюджетирования недвижимого имущества МВД РФ на этапах жизненного цикла, позволяющие, в зависимости от стадий, обоснованно применять методы изучения, исследования, учета, бюджетирования, оценки объектов. Рекомендованы этапы организации системы управленческого учета и контроля недвижимого имущества, основанного на элементах бюджетирования в подразделениях МВД. Представлена иерархия технологий управленческого учета, дополненная с учетом специфики деятельности МВД.

Ключевые слова: управленческий учет, бюджетирование, недвижимое имущество, этапы жизненного цикла.

Annotation. This paper torn prospects of management accounting and budgeting of real estate of the Interior Ministry on lifecycle, which allow depending on the stages reasonably apply the methods of study, research, accounting, budgeting, evaluation of objects. Recommended stages of organization management accounting and control of real estate, based on the elements of budgeting in the Interior Ministry. Represented a hierarchy of management accounting techniques, complemented with the specifics of the Interior Ministry.

Keywords: management accounting, budgeting, real estate, lifecycle.

Управленческий учет сочетает информацию всех функций управления (планирование, учет, контроль и анализ) и отражает ее в структурированной отчетности для принятия обоснованных управленческих решений менеджерами экономических субъектов.

Н.А. Ермакова предложила схематично рассматривать с позиции теории классификацию информационных систем управленческого учета [2]; нами данная система адаптирована на возможность ее использования в управленческом учете недвижимого имущества МВД на стадиях жизненного цикла (см. рис. 1).

Построение системы управленческого учета в подразделениях МВД невозможно без использования бюджетирования в контрольно-информационной системе. Предложенная методика управленче-

ского учета на этапах жизненного цикла недвижимого имущества позволяет, в зависимости от стадии обоснованно применять методы изучения, исследования, учета, бюджетирования, оценки объектов.

Так, на стадии принятия решения и проектирования предлагаем использовать следующие методы изучения и исследования объектов недвижимого имущества: экономического анализа, статистический, математический, бюджетный, прогнозные методы (SWOT-анализ, дисконтирование и т.п.).

На стадиях приобретения, создания и эксплуатации используются практически одинаковые методы. Методы учета затрат и бюджетирования по первоначальной и справедливой стоимости, а при создании объектов нормативный и индексный методы определения стоимости.

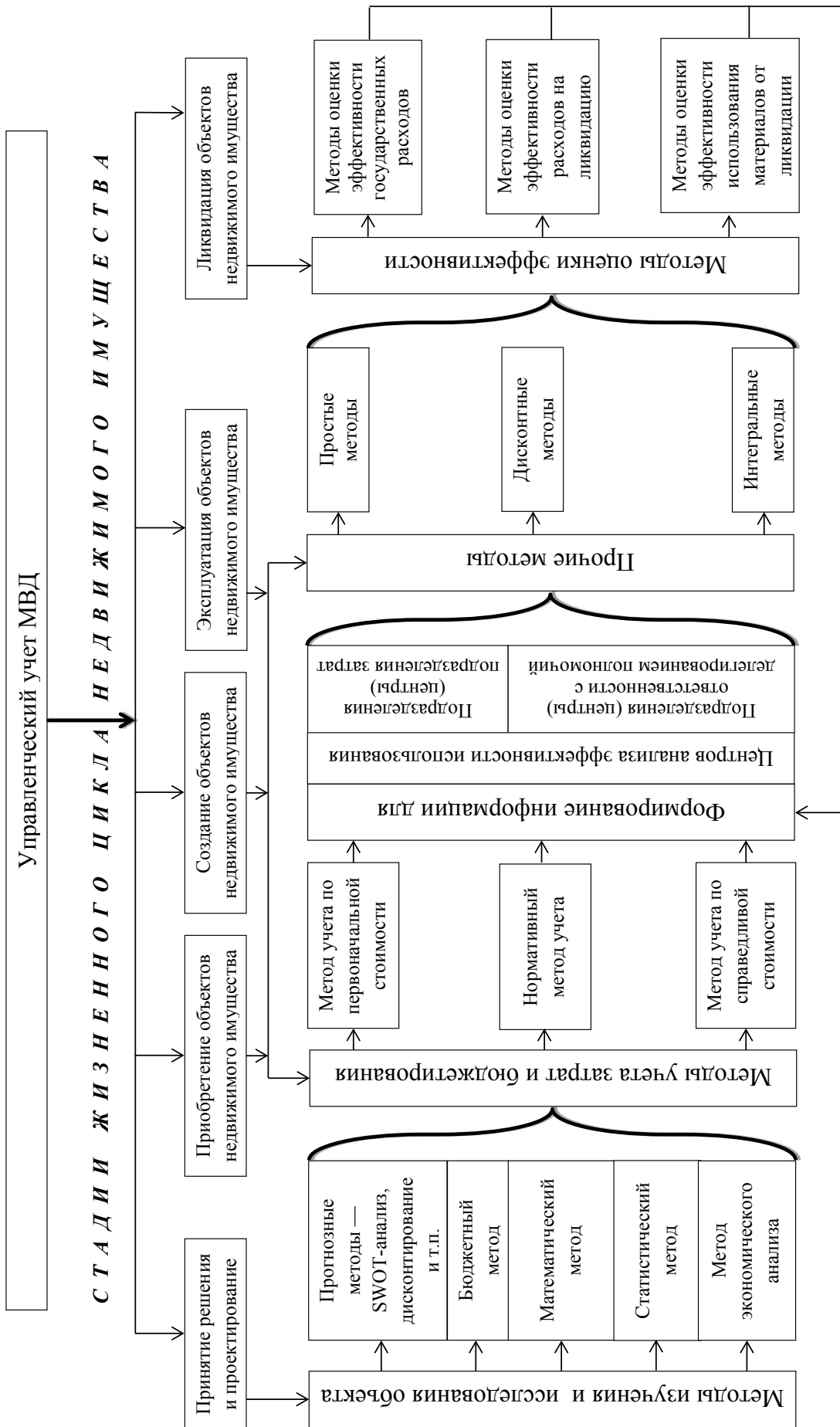


Рис. 1. Методика управленческого учета объектов недвижимого имущества учреждений МВД



Важно отметить, что на этих стадиях в центрах ответственности формируется информация для проведения анализа эффективности использования государственных средств, выделяемых на содержание недвижимого имущества. Кроме основных методов, используются прочие дисконтные, интегральные и простые методы. На стадии ликвидации объектов применяются методы оценки эффективности государственных расходов, в том числе на ликвидацию и использование материалов от разборки. Использование всех методов в совокупности позволит эффективно и рационально использовать государственные ассигнования на всех этапах жизненного цикла недвижимого имущества.

Разделение бухгалтерского учета на финансовый и управленческий учет происходит на протяжении последних 15 лет на многих крупных предприятиях. В настоящее время следует отметить, что данный процесс затронул и бюджетные учреждения.

Систематизированные нами дефиниции понятия управленческого учета, данные российскими и зарубежными экономистами, позволили выделить подходы к определению понятия «управленческий учет» как системе информации, удовлетворяющей запросы менеджеров экономических субъектов по обеспечению принятия ими эффективных управленческих решений.

Дефиниции понятия управленческого учета свидетельствуют о том, что на современном этапе развития экономического общества он существенно отличается от первоначального управленческого учета, который был направлен на учет затрат. В настоящее время управленческий учет, применяемый хозяйствующими субъектами, расширил область своего применения, объединив в себе бюджетирование, анализ отчетности, поведенческие аспекты учета и принятия управленческих решений. В нашем исследовании таким объектом выступает недвижимое имущество системы МВД.

Хорошо поставленный управленческий учет включает использование системы бюджетирования, что особенно актуально для бюджетных учреждений. Рассмотрим соотношения понятий бюджетирования и управленческого учета, содержащиеся в исследованиях экономистов. Ряд ученых управленческий учет характеризуют как информационную базу для бюджетирования. Другая часть ученых считает, что управ-

ленческий учет является управленческой технологией высшего уровня, включающей бюджетирование.

Следует отметить, что представленные варианты имеют недостатки разной степени существенности. В первом случае управленческий учет рассматривается в узком и одностороннем смысле, во втором, — имеет место явное принижение роли бюджетирования. Поэтому представляется необходимым внести ясность в понимание соотношения элементов бюджетирования и управленческого учета для целей управления в системе МВД.

Управленческий учет процессу бюджетирования предоставляет информацию, методы и функции. В свою очередь, бюджетирование также предоставляет по каналам обратной связи информацию в систему управленческого учета и в некотором роде может считаться методом управленческого учета. Логично предположить, что если не будет выполняться первая часть соотношения, то не выполнится и вторая его часть [3, с. 11].

Л.В. Пашкова отмечает, что «бюджетирование следует рассматривать как подсистему управленческого учета, которая в соответствии со стратегическими целями организации предполагает разработку и исполнение бюджетов как по структурным подразделениям (центрам ответственности), так и в целом по предприятию с осуществлением последующего контроля за достижением целевых бюджетных показателей и проведение анализа отклонений. Таким образом, бюджеты представляют собой механизм, посредством которого происходит воздействие процесса бюджетирования на результаты деятельности хозяйствующих субъектов. Данное определение наделяет бюджетирование статусом подсистемы управленческого учета, что кардинально отличает его от прочих элементов» [5, с. 13].

Методологические документы по управленческому учету финансово-хозяйственных операций (корпоративные стандарты), по мнению Н.И. Чупахиной, должны включать:

- ❖ систему показателей деятельности предприятия;
- ❖ систему учета затрат и формирования себестоимости;
- ❖ план счетов управленческого учета;
- ❖ систему ценообразования;
- ❖ нормы и нормативы;
- ❖ систему бюджетирования;



- ❖ положение о конфиденциальной информации в системе управленческого учета;
- ❖ технологию бизнес-процессов [8, с. 16].

Обмен информацией способствует передаче сведений о достижении показателей бюджетной системы; в зависимости от фактических результатов позволяет контролировать последовательность их выполнения и корректировать бюджет их исполнения, а для достижения поставленной цели принимать другие необходимые оперативные меры.

Сформулируем задачи, выполняемые посредством бюджетирования в системе управленческого учета недвижимого имущества учреждений МВД: контроль за исполнением бюджетных показателей;

оптимизация финансовых средств и ресурсов учреждений МВД в целях эффективного управления недвижимым имуществом; управление недвижимым имуществом учреждений МВД в целях обеспечения роста капитализации; планирование деятельности учреждений МВД посредством тактических и стратегических целей, отраженных в показателях бюджетов, интегрируемых средствами управленческого учета; предоставление необходимой информации управленческому персоналу учреждений МВД.

Рекомендуемые этапы организации системы управленческого учета и контроля недвижимого имущества, основанного на элементах бюджетирования в учреждениях МВД, отражены в табл. 1.

Таблица 1

Рекомендуемые этапы организации системы управленческого учета и контроля недвижимого имущества в подразделениях МВД

№ п/п	Этапы	Документы	Цель
1	2	3	4
1	Принятие решения постановки управленческого учета	Приказ начальника подразделения МВД	Определение стратегических и тактических целей и задач управленческого учета и контроля недвижимого имущества
2	Разработка регламента управленческого учета и контроля	Регламент управленческого учета и контроля. Регламент бюджетирования. Учетная политика	Распределение стратегических и тактических целей и задач по срокам и приоритетам. Выбор задач, соответствующих конкретному бюджетному периоду
2.1	Определение центров ответственности	Перечень центров ответственности	Выделение в составе учреждений МВД центров ответственности
2.2	Разработка бюджета, отражающего: - бюджет на стадии принятия решения и проектирования; - бюджета строительства объекта недвижимого имущества; - эксплуатационного бюджета; - разработка ликвидационного бюджета	Регламент бюджетирования	Определение взаимосвязи между бюджетами. Взаимосвязь с данными управленческого учета в целях своевременного контроля исполнения бюджетов по объектам недвижимого имущества
2.3	Написание методики формирования бюджетных форм. Выработка бюджетных показателей, характеризующих ожидаемые параметры объектов недвижимого имущества	Бюджетные формы, методики их заполнения. Бюджетные показатели, методики их расчета	Закрепление соответствующих бюджетных показателей в целях контроля за эффективным использованием недвижимого имущества
2.4	Построение управленческого учета	Учетная политика управленческого учета	Формирование счетов и субсчетов управленческого учета недвижимого имущества, аккумулирующих фактические данные для контроля бюджетов по недвижимому имуществу
2.5	Построение порядка взаимодействия ответственных за использованием недвижимого имущества	Порядок взаимодействия ответственных за использование недвижимого имущества	Определение порядка документ оборота и доступа к конкретной информации. Определение порядка согласования, утверждения и сведения бюджетов. Определение ответственных за документооборотом
2.6	Интеграция информации	Регламенты: управленческого учета, контроля, бюджетирования	Консолидация сведений об управлении недвижимым имуществом
2.7	Выбор программного продукта автоматизации управленческого учета, контроля и бюджетирования	Техническое задание на автоматизацию и др.	Автоматизация управленческого учета, контроля и бюджетирования недвижимого имущества



Рис. 2. Иерархия технологий управленческого учета (переработано авторами с учетом стратегических задач и целей МВД)

На рис. 2 представлена иерархия технологий управленческого учета, предложенная О.Е. Николаевой, О.В. Алексеевой [4, с. 206] и дополненная нами с учетом специфики деятельности МВД.

Профессор Д.А. Ендовицкий процесс формирования бюджета представляет девятью иерархическими технологиями:

- ❖ взаимосвязь между стратегическим планированием и бюджетированием;
- ❖ разработка действенных показателей, характеризующих соответствующие целям и задачам параметры деятельности в будущем;
- ❖ сбор прошлых и текущих данных об экономическом (ресурсном) потенциале хозяйствующего субъекта, а также состояние и влияние внешних факторов при ведении бизнеса;
- ❖ определение допущений при возможных изменениях параметров будущей деятельности хозяйствующего субъекта;
- ❖ экспертирование модели бюджета хозяйствующего субъекта работниками учетно-финансовой службы (периодическое);
- ❖ корректировка модели бюджетирования;
- ❖ ввод необходимых данных в систему бюджетирования;
- ❖ проведение ряда организационно-управленческих мероприятий по представлению, санкцио-

нированию и выполнению утвержденного бюджета;

- ❖ мониторинг фактических результатов, анализ отклонений и корректировка целевых показателей в контрольно-аналитической стадии процесса бюджетирования [1, с. 3—10].

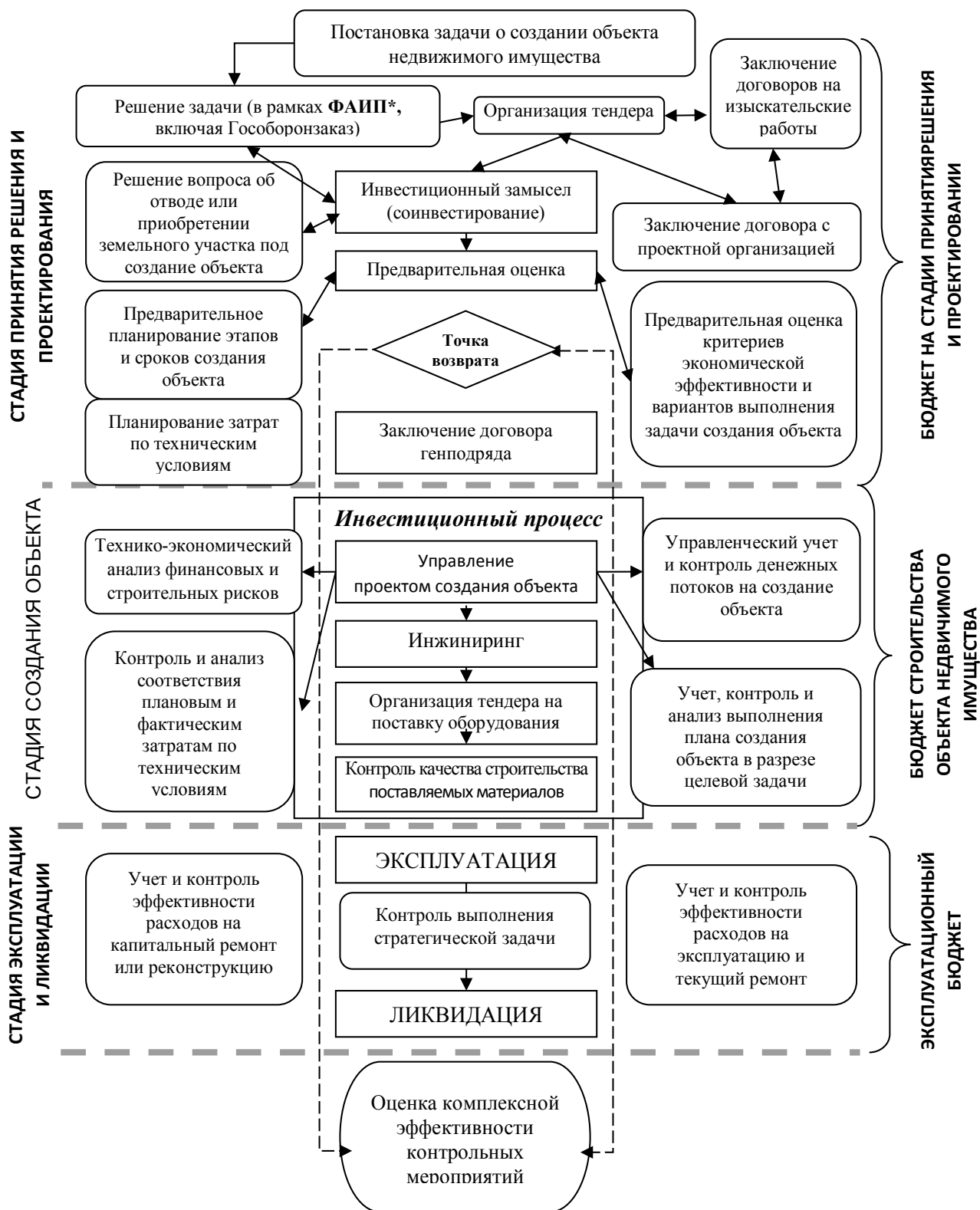
Мы в своем исследовании предлагаем иерархию технологии управленческого учета, бюджетирования и контроля определять исходя из стадий жизненного цикла недвижимого имущества:

- ❖ стадии принятия решения и проектирования;
- ❖ стадия создания объекта недвижимого имущества;
- ❖ стадии эксплуатации и ликвидации.

Следует обратить внимание на тот факт, что стадии принятия решения и проектирования будут соответствовать бюджету на стадии принятия решения и проектирования, стадии создания объекта — бюджету строительства объекта недвижимого имущества, стадии эксплуатации и ликвидации — эксплуатационному и ликвидационному бюджету.

Система управленческого учета и контроля объектов недвижимого имущества учреждений МВД на стадиях его жизненного цикла, основанная на бюджетном подходе приведена на рис. 3.

В.Л. Поздеев пишет о том, что «циклические колебания могут проявляться в производстве, тех-



*Федеральная адресная инвестиционная программа России /
Официальный сайт. Министерство экономического развития
Российской Федерации

Рис. 3. Организационная модель управленческого учета, бюджетирования и контроля недвижимого имущества учреждений МВД РФ на стадиях жизненного цикла



нологии, организации, управлении предприятием. В качестве циклических объектов выступают: продуктивный цикл, производственный цикл, оперативный цикл, инвестиционный цикл, финансовый и другие» [6]. В рамках нашего исследования, объектом циклических колебаний будет выступать недвижимое имущество, рассматриваемое посредством модели жизненного цикла.

На стадии принятия решения и проектирования после постановки задачи о создании объекта недвижимого имущества для МВД, создающегося в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы России, (включая Гособоронзаказ) государственный заказчик организует электронный аукцион, после проведения которого заключаются договоры на проектные и изыскательские работы, решается вопрос об отводе или приобретении земельного участка под создание объекта.

Бюджетирование на этой стадии имеет множество оценочных процедур, проводимых на основе информации оперативного и управленческого учета. Основными процедурами являются: планирование этапов и сроков создания объекта (в зависимости от стратегических задач), планирование затрат по техническим условиям, предварительная оценка критериев экономической эффективности вариантов выполнения задачи создания объекта. Этот этап предусматривает точки возврата и заканчивается заключением договора с генподрядной организацией, воплощающей инвестиционный замысел заказчика.

Особенностью проведения аукциона (конкурса) является необходимость учитывать степень секретности создаваемого объектов и возможность использования рабочей силы (допуска на объект). Учитывая специфику деятельности МВД, может проводиться закрытый аукцион с участием лицензированных строительных организаций, осуществляющих деятельность с сохранением государственной тайны или входящих в структуру МВД (например, РСУ МВД).

На стадии создания объекта, для контроля инвестиционного процесса и управления проектом, реализуются инжиниринговые услуги, организуется аукцион на поставку оборудования, государственный заказчик осуществляет контроль качества строительных работ.

Бюджетирование на этом этапе характеризуется сбором информации о стоимости работ и услуг и ее соответствии сметной документации. При этом проводятся следующие процедуры: технико-экономический анализ финансовых и строительных рисков, контроль и анализ соответствия плановым и фактическим затратам по видам проведенных работ и техническим условиям, учет, контроль и анализ выполнения плана создания объекта в разрезе целевой задачи.

На стадии эксплуатации и ликвидации в рамках бюджетного процесса проводятся следующие процедуры: учет и контроль эффективности расходов на капитальный ремонт или реконструкцию, учет и контроль эффективности расходов на эксплуатацию и текущий ремонт. Контроль ликвидационных мероприятий поможет вернуть в бюджет часть государственных средств. Бюджетирование расходов на всех стадиях жизненного цикла недвижимого имущества и проведение комплексной оценки эффективности позволит оптимизировать выделяемые государственные ассигнования.

Таким образом, нами разработана организационная модель управленческого учета, бюджетирования и контроля недвижимого имущества подразделений МВД РФ на стадиях его жизненного цикла.

Литература

1. *Ендовицкий Д.А.* Учетно-аналитические процедуры на этапах бюджетирования деятельности фирмы // *Экономический анализ: теория и практика.* 2003. № 7. С. 78.
2. *Ермакова Н.А.* Контрольно-информационные системы в экономическом пространстве управленческого учета: диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук: 08.00.12. Казань, 2005. 416 с.
3. *Микаелян Г.М., Суглобов А.Е.* Значение бюджетирования для построения эффективной системы внутреннего контроля в региональных банках // *Вопросы региональной экономики.* 2013. Т. 14. № 1. С. 102—109.
4. *Николаева О.Е., Алексеева О.В.* Стратегический управленческий учет. 2 изд. М.: ЛКИ, 2008. 304 с.
5. *Паškова Л.В.* Бюджетирование в системе управленческого учета малых предприятий: авторе-



ферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Воронеж, 2011, 23 с.

6. Поздеев В.Л. Анализ циклических колебаний в развитии хозяйствующего субъекта. Йошкар-Ола: Марийский государственный университет, 2007. 212 с.

7. Суглобов А.Е., Правосуд О.С. Методика управленческого учета и бюджетирования недвижимого имущества МВД РФ на этапах жизненного цикла // Управленческий учет. № 5. 2015.

8. Чупахина Н.И. Методология управленческого учета в агрохолдингах: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук: 08.00.12. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2010. 48 с.

References

1. Endovickyi D.A. Accounting and analytical procedures at the stages of the budgeting activity of the firm // Economic analysis: theory and practice. 2003. No. 7. P. 78.

2. Ermakova N.A. Monitoring information system in the economic space management accounting: the dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of economic Sciences: 08.00.12. Kazan, 2005. 416 p.

3. Mikayelyan G.M., Suglobov A.E. the Importance of budgeting to build an effective system of internal control in regional banks // Problems of regional economy. 2013. T. 14. No. 1. P. 102—109.

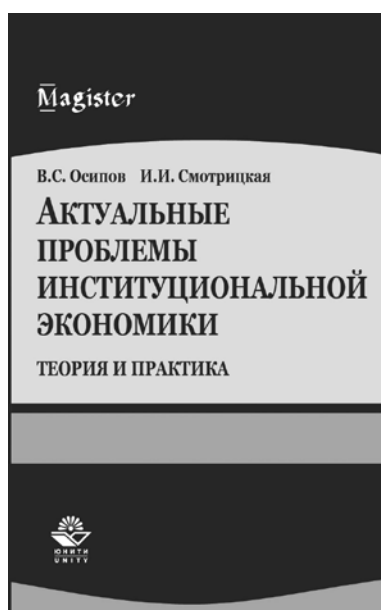
4. Nikolaeva O.E., Alekseeva O.V. Strategic management accounting. 2 edit. M.: LCI, 2008. 304 p.

5. Pashkova L.V. Budgeting in the management accounting system of small enterprises: the dissertation on competition of a scientific degree of candidate of economic sciences. Voronezh, 2011, 23 p.

6. Pozdeyev V.L. Analysis of cyclic fluctuations in the development of the economic entity. Yoshkar-Ola: Mari state University, 2007. 212 p.

7. Suglobov A.E., Pravosud O.S. The technique of management accounting and budgeting immovable property of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation on the life cycle // Management accounting. No. 5. 2015.

8. Chupakhin N.I. The methodology of management accounting in the agricultural holdings: the dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of economic Sciences: 08.00.12. M.: Moscow state University. M.V. Lomonosov Moscow State University, 2010. 48 p.



Актуальные проблемы институциональной экономики. Теория и практика. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. (Серия «Magister»). Осипов В.С., Смотрицкая И.И. Изд-во ЮНИТИ, 2015. 327 с.

В учебном пособии представлены современные течения институциональной теории: институциональное поле, институт контрактных отношений, институт общественных потребностей и иные важные позиции.

12 учебных кейсов содержат не только теоретический материал для подготовки, но и практические аспекты, необходимые студентам магистратуры и аспирантам при изучении курсов «Институциональная экономика», «Экономическая теория (продвинутый уровень)», «Государственное и муниципальное управление». К кейсам даются вопросы и задания, а также темы для дискуссий.

Для студентов магистратуры и аспирантов, обучающихся по экономическим специальностям. Может использоваться как для групповых семинарских занятий, так и для самостоятельной работы.



УДК 338.242

ББК 65.27

СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: НЕОБХОДИМОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОБРОВОЛЬНОЙ ФОРМЫ

НИНА ФЕДОРОВНА КУЗОВЛЕВА,*кандидат экономических наук, профессор,**профессор кафедры финансов и экономического анализа Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**E-mail: nina-kuzovleva@yandex.ru***ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА БЫКОВСКАЯ,***кандидат экономических наук,**старший преподаватель кафедры бухгалтерского учета и аудита Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя**E-mail: zima7327@yandex.ru**Научная специальность 08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством**Рецензент: Е.И. Кузнецова, доктор экономических наук, профессор**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассмотрены особенности обязательного социального страхования сотрудников ОВД применительно к объектам, субъектам, страховым случаям, источникам формирования страховых ресурсов, размерам и периодичности отчислений, величине страховых сумм. Сделан вывод о необходимости применения добровольного социального страхования как дополнительной меры социальной поддержки сотрудников ОВД при наступлении страховых случаев. Приводится определение, рассматриваются функции и особенности добровольного социального страхования сотрудников ОВД.

Ключевые слова: органы внутренних дел, обязательное социальное страхование, добровольное социальное страхование, социальная политика в МВД России, страховые случаи, страховые выплаты.

Annotation. Analyzed the features of compulsory social insurance enforcement officers in relation to objects, entities, insurance cases, the sources of insurance resources, size and frequency of payments, the value of the sum insured. Made the conclusion about the need for voluntary social insurance as additional measures of social support of law enforcement officers upon the occurrence of insured events. The definitions are considered functions and features of voluntary social insurance enforcement officers.

Keywords: bodies of internal affairs, compulsory social insurance, voluntary social insurance, social policy in the Russian Interior Ministry, insurance claims, insurance payments.

Государственная социальная политика, проводимая в органах внутренних дел, является составной и неотъемлемой частью общегосударственной социальной политики. Ее развитие происходит под влиянием институциональных и социально-экономических преобразований, проводимых в России последние двадцать пять лет. Она имеет те же цели, задачи, тенденции и закономерности развития, которые имеет общегосударственная социальная политика. Наряду с этим, государственная социальная политика, проводимая в органах внутренних дел (далее — ОВД), имеет свои особенности и специ-

фику. Одним из важнейших направлений государственной социальной политики, проводимой в МВД России, которое отражает специфику правоохранительной деятельности в органах внутренних дел, является социальное страхование.

Мировой опыт показывает, что система социального страхования — это один из основных институтов социальной политики в условиях рыночной экономики, призванный обеспечить реализацию конституционного права граждан на материальное обеспечение в случае болезни, утраты трудоспособности, потери кормильца. Социальное страхование



действует во всех моделях социальной политики. Вместе с тем, его масштабы и формы, соотношение с другими мерами социальной поддержки, различаются.

В широком смысле оно рассматривается как система институтов (организаций и правил), обеспечивающих компенсацию или минимизацию последствий изменений материального положения работающих и иных категорий граждан вследствие потери работы, трудового увечья, инвалидности, болезни, травмы, наступления старости. Социальное страхование, понимаемое в узком смысле, институционализировано в форму системы обязательного социального страхования¹.

С социальных позиций, социальное страхование — это форма социальной защиты, позволяющая в случаях наступления социальных рисков сохранить стандарты уровня и качества жизни, а значит — и социальный статус работников². Особенностью института социального страхования является выполнение им функции предупреждения неблагоприятных последствий рискованной ситуации.

С экономической точки зрения социальное страхование осуществляется следующим образом. Работники организаций формируют денежные (материальные) ресурсы для их целевого использования при наступлении неблагоприятных случаев, приводящих к потере материальных средств (в том числе, временная нетрудоспособность, несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания и т.д.). Функция социального страхования заключается в том, чтобы защитить застрахованное лицо (работника и (или) его семью) от финансовых последствий наступления социального риска с помощью зарезервированных накоплений.

Важным аспектом при анализе социального страхования является форма страхования. В мировой практике сложились следующие основные формы: обязательное социальное страхование; добровольное страхование.

Каждая из этих форм играет определенную роль. Различия заключаются в их удельном весе, который различен для разных государств и для разных этапов развития социальной политики государства; круге защищаемых лиц; финансовых механизмах формирования страховых средств; источниках страховых выплат; организующих и управляющих органах.

Применительно к сотрудникам ОВД достаточно хорошо проработан механизм обязательного социального страхования. Вместе с тем, он имеет свою специфику.

1. Объектом обязательного социального страхования работников организаций принято считать доходы (зарботки) вследствие потери трудоспособности³, т.е. имущественные интересы физических лиц⁴, связанные с утратой этими физическими лицами здоровья, профессиональной трудоспособности, либо их смертью вследствие наступления несчастного случая на производстве или профессионального заболевания⁵. Объектом обязательного социального страхования сотрудников ОВД являются их жизнь, здоровье⁶ и имущество, принадлежащее сотруднику или его близким родственникам.

2. Существуют различия в субъектах обязательного социального страхования (табл. 1).

3. Имеются некоторые различия в видах страховых случаев по обязательному социальному страхованию, которые определяются законодательно как для работников организаций, так и для

Таблица 1

Сравнительная характеристика субъектов обязательного социального страхования

№ п/п	Субъекты социально-страховых правоотношений	Организации всех организационно-правовых форм, осуществляющие отчисления в ФСС РФ	МВД России
1.	Страховщик	ФСС РФ	Страховые организации, имеющие лицензии на осуществление обязательного государственного страхования ⁷
2.	Страхователь	Работодатели — юридические лица любой организационно-правовой формы либо индивидуальные предприниматели	МВД России
3.	Застрахованное лицо	Физические лица, выполняющие работу на основании договора (контракта), заключенного со страхователем	Военнослужащие внутренних войск МВД России, лица рядового и начальствующего состава ОВД



сотрудников ОВД, исходя из наиболее типичных и массовых рисков. Для работников организаций страховые случаи — это наступление инвалидности; потеря кормильца; заболевание; травма; несчастный случай на производстве или профессиональное заболевание⁸. Для сотрудников ОВД страховые случаи, прежде всего, связаны со спецификой исполнения ими должностных обязанностей, в том числе:

- ❖ смерть застрахованного лица до истечения одного года после увольнения со службы вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения службы;
- ❖ гибель (смерть) застрахованного лица в период прохождения службы;
- ❖ установление застрахованному лицу инвалидности в период прохождения службы;
- ❖ установление застрахованному лицу инвалидности до истечения одного года после увольнения со службы вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения службы;
- ❖ получение застрахованным лицом в период прохождения службы увечья (ранения, травмы, контузии);
- ❖ вред, причиненный имуществу, принадлежащему сотруднику или его близким родственникам, в связи с выполнением служебных обязанностей⁹.

4. Существуют различия в финансовых механизмах формирования страховых ресурсов и источниках финансирования страховых выплат по обязательному социальному страхованию. Формирование денежных средств для выплаты страховых сумм работникам организаций при наступлении страхового случая осуществляется путем ежемесячных отчислений определенных сумм работодателем (страхователем) с суммы выплат и иных вознаграждений, начисляемых плательщиками страховых взносов в пользу физических лиц в рамках трудовых отношений и гражданско-правовых договоров (далее — оплата труда) в государственный внебюджетный Фонд социального страхования Российской Федерации (далее — ФСС РФ) (т.е. путем предварительного и постепенного аккумулирования денежных средств). С денежного довольствия со-

трудников ОВД ежемесячных отчислений в ФСС РФ не производится. Между страхователем (МВД России) и страховщиком (страховая компания) заключается договор в пользу застрахованного лица (сотрудников). Денежные средства перечисляются страхователем страховщику из средств федерального бюджета, выделяемых страхователю. При наступлении страхового случая денежные средства выплачиваются застрахованному лицу (сотруднику) страховщиком (страховой компанией).

5. Имеются различия в размерах отчислений на обязательное социальное страхование. В настоящее время размер страховых взносов работников гражданских организаций на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством составляет 2,9% от фонда оплаты труда; от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний — от 0,2 до 8,5% фонда оплаты труда в зависимости от класса профессионального риска в соответствии с видами экономической деятельности организации. Размер страхового тарифа по обязательному государственному страхованию сотрудников органов внутренних дел определяется страховщиком по согласованию со страхователем. При этом размер страховой премии по обязательному государственному страхованию определяется на основании представленных страхователем статистических данных по группам риска, оценки страховщиком уровня расходов страховщика на осуществление обязательного государственного страхования, а также с учетом финансовых показателей деятельности страховщика и результатов анализа страховщиком статистических данных страхователя¹⁰.

6. Существуют различия в периодичности перечисления страховых взносов и страховых премий. Если в соответствии с действующим законодательством страховые взносы в ФСС РФ должны перечисляться ежемесячно, то периодичность внесения страхователем страховых премий по обязательному социальному страхованию сотрудников органов внутренних дел устанавливается договором страхования.

7. Имеются различия в размерах предоставляемых страховых выплат. Так, военнослужащим внутренних войск МВД России, гражданам, призванным на военные сборы во внутренние войска МВД России, лицам рядового и начальствующего



Таблица 2

Размеры страховых сумм, выплачиваемых сотрудникам МВД России и родственникам (выгодоприобретателям) погибших (умерших) сотрудников, с 1 января 2015 г.¹¹

№ п/п	Страховой случай / Выгодоприобретатели	Сумма
1.	В случае гибели или смерти застрахованного лица (сотрудника ОВД) в период прохождения службы либо до истечения одного года после увольнения со службы, вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения службы: - каждому выгодоприобретателю (члену семьи или лицу, имеющему право на получение страховых сумм) в равных долях	Единовременно — 2 337 352,5 руб.
2.	В случае гибели или смерти сотрудника вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо смерти гражданина РФ, уволенного со службы в ОВД, наступившей вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей: - супруге (супругу), состоящей (состоящему) на день гибели (смерти) сотрудника или смерти гражданина РФ, уволенного со службы в ОВД, в браке с ним и не вступившей (не вступившему) в повторный брак, достигшей (достигшему) возраста 50 лет (достигшему возраста 55 лет) или являющейся (являющемуся) инвалидом; - родителям сотрудника или гражданина РФ, уволенного со службы в ОВД, достигшим (достигшим) возраста 50 и 55 лет (соответственно женщина и мужчина) или являющимся инвалидами; - детям, не достигшим (не достигшим) возраста 18 лет или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения ими (ими) возраста 18 лет, а также детям, обучающимся в образовательных организациях по очной форме обучения, — до окончания обучения, но не более чем до достижения ими (ими) возраста 23 лет; - лицам, находившимся на иждивении погибшего (умершего) сотрудника или умершего гражданина РФ, уволенного со службы в ОВД.	Ежемесячно — денежная компенсация в виде разницы между приходившейся на их долю частью денежного довольствия, получаемого погибшим (умершим) сотрудником по состоянию на день его гибели (смерти) или получаемого умершим гражданином Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел, по состоянию на день его увольнения, и назначенной им пенсией по случаю потери кормильца
3.	В случае установления застрахованному лицу (сотруднику ОВД) инвалидности в период прохождения службы, либо до истечения одного года после увольнения со службы вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения службы выплачивается: - инвалиду I группы - инвалиду II группы - инвалиду III группы	Единовременно — 1 753 014,38 руб. 1 168 676, 25 руб. 584 338,13 руб.
4.	В случае получения застрахованным лицом (сотрудником) в период прохождения службы: - тяжелого увечья (ранения, травмы, контузии) - легкого увечья (ранения, травмы, контузии)	Единовременно — 233 735,25 руб. 58 433,81 руб.
Для сотрудников органов внутренних дел, не являющихся сотрудниками полиции		
5.	В случае: 1) гибели или смерти сотрудника вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции; 2) смерти гражданина РФ, наступившей в течение одного года после увольнения со службы в полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции, исключивших возможность дальнейшего прохождения службы в полиции.	Единовременно — 3 506 028,75 руб.
6.	При получении сотрудником в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции.	Единовременно — 2 337 352,5 руб.
7.	В случае причинения сотруднику в связи с выполнением служебных обязанностей увечья или иного повреждения здоровья, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции и повлекших стойкую утрату трудоспособности, ему выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере утраченного денежного довольствия по состоянию на день увольнения со службы в полиции за вычетом размера назначенной пенсии по инвалидности с последующим взысканием выплаченных сумм компенсации с виновных лиц.	Ежемесячно — денежная компенсация выплачивается в размере утраченного денежного довольствия по состоянию на день увольнения со службы в полиции за вычетом размера назначенной пенсии по инвалидности
8.	В случае причинения вреда имуществу, принадлежащему сотруднику или его близким родственникам, в связи с выполнением служебных обязанностей	Причиненный вред возмещается в полном объеме



состава органов внутренних дел при наступлении страховых случаев страховые суммы выплачиваются в следующих размерах (табл. 2).

Для сравнения приведем размеры выплат по обязательному социальному страхованию работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Например, максимальный размер единовременной страховой выплаты при утрате застрахованным лицом профессиональной трудоспособности, установленный ФСС РФ на 2014 г., составляет 80 534,80 руб., на 2015 г. — 84 964,20 руб., на 2016 г. — 88 787,6 руб.. В случае смерти застрахованного лица размер единовременной страховой выплаты составляет 1 000 000 руб.¹².

Таким образом, существуют принципиальные различия в системах обязательного социального страхования сотрудников органов внутренних дел и работников организаций. Это, прежде всего, зависит от того, что профессиональная деятельность сотрудников органов внутренних дел связана с опасностью их гибели (смерти), причинения вреда здоровью, а также имуществу. Более того, следует отметить, что такая опасность значительно возросла в последнее время, в первую очередь, из-за существующей в нашем обществе социальной нестабильности и напряженности. Реалии повседневной деятельности сотрудников правоохранительных органов признаны как самые опасные и рискованные из всех существующих профессий России.

Вместе с этим, в отдельных случаях гражданам, здоровью и (или) имуществу которых причинен вред, выплачиваются суммы, соизмеримые суммам, выплачиваемым лицам, на которых распространяется действие законодательства об обязательном государственном страховании, в частности, сотрудникам органов внутренних дел.

Так, с 1 января 2012 г. действует обязательное (социальное) страхование гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте¹³. Максимальные размеры страховых выплат по договору обязательного страхования следующие:

❖ 2 000 000 руб. — в части возмещения вреда лицам, понесшим ущерб в результате смерти потерпевшего (кормильца);

❖ не более 2 000 000 руб. — в части возмещения вреда, причиненного здоровью потерпевшего.

В соответствии с 1 января 2013 г. запрещается осуществление перевозок пассажиров перевозчиком (за исключением перевозок пассажиров метрополитеном), гражданская ответственность которого не застрахована ФЗ¹⁴. За причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров при перевозках любыми видами транспорта, в отношении которых действуют транспортные уставы или кодексы, при перевозках внеуличным транспортом (за исключением перевозок метрополитеном), пассажирам выплачиваются страховые суммы. Максимальные размеры страховых выплат следующие: за причинение вреда жизни потерпевшему — не менее чем 2 025 000 руб.; за причинение вреда здоровью потерпевшему — не менее чем 2 000 000 руб.

Таким образом, в Российской Федерации обязательное социальное страхование гарантировано государством. Добровольное же страхование может обеспечить дополнительную защиту сотрудников ОВД от социальных рисков путем заключения договоров добровольного личного и (или) имущественного страхования.

В этой связи вопросы о дополнительных мерах социальной поддержки сотрудников ОВД при наступлении страховых случаев приобретают особую актуальность. Речь идет о добровольном социальном страховании, в том числе, добровольном индивидуальном социальном страховании и добровольном коллективном социальном страховании сотрудников ОВД.

Как экономическая категория добровольное социальное страхование сотрудников ОВД представляет собой экономические отношения, возникающие между страхователем (сотрудником ОВД или МВД России) и страховыми организациями, включающие формирование целевых фондов денежных средств путем уплаты страховых премий страхователями и их использование при наступлении страховых рисков, носящих социальный характер, в период прохождения службы или при выполнении сотрудником ОВД своих служебных обязанностей.

В соответствии с этим, под добровольным социальным страхованием в отношении сотрудников органов внутренних дел мы будем понимать



форму социальной защиты, дополнительную к обязательному государственному страхованию, от наступления рисков, связанных с гибелью (смертью) застрахованного лица, получением травмы, ранения, заболевания или инвалидности, произошедших или наступивших в период прохождения службы или при выполнении служебных обязанностей.

Добровольное социальное страхование выполняет следующие функции:

- ❖ рискованная функция или функция покрытия риска, которая состоит в передаче финансовых последствий социальных рисков на страховую организацию;
- ❖ аккумуляция денежных средств путем создания специализированного страхового фонда как платы за социальные риски, возмещение по которым берут на себя страховые компании, что обеспечивает стабильность и своевременность выплат;
- ❖ возмещение страховщиками страхователям причиненного им социальными рисками ущерба и осуществление выплат страховых сумм;
- ❖ накопление или сбережение определенной денежной страховой суммы, которая образуется за счет взносов страхователей страховщику согласно договору добровольного социального страхования за определенный период времени;
- ❖ инвестирование страховщиком временно свободных денежных средств страховых резервов с целью получения дополнительного дохода в интересах участников страхования;
- ❖ контрольная функция страхования, которая предполагает контроль за формированием и использованием средств страхового фонда строго по целевому назначению.

Добровольное социальное страхование имеет общие черты и черты различия с обязательным социальным страхованием сотрудников органов внутренних дел.

Добровольное социальное страхование, подобно обязательному социальному страхованию, обеспечивает страхование граждан от определенного социального риска, с которым они сталкиваются.

Различия заключаются в целях, которые преследуют обязательное и добровольное социальное

страхование. Основная цель обязательного социального страхования состоит в обеспечении минимальных страховых гарантий, независимо от социального положения, места работы, уровня доходов, пола, возраста, состояния здоровья, места жительства; для смягчения негативного воздействия различных социальных рисков. Цель добровольного социального страхования заключается в гарантии возмещения потерь при возникновении конкретного страхового случая, наступление которого и пределы страховой суммы обозначены в договоре страхования. Также различия существуют в источниках финансирования, механизмах индексации и размерах выплачиваемых страховых сумм, налогообложении и т.д. Кроме того, добровольное социальное страхование имеет некоторые преимущества по сравнению с обязательным социальным страхованием сотрудников ОВД:

- ❖ позволяет почувствовать сотрудникам уверенность в будущем.
- ❖ дает возможность более гибко реагировать на политические и экономические изменения в обществе.
- ❖ способно дополнить собой обязательное социальное страхование, создавая единую систему социального страхования и помогая наиболее полно покрыть страховые риски.
- ❖ помогает мотивировать граждан заниматься определенными видами профессиональной деятельности, прежде всего, связанной с высокими рисками для жизни и здоровья.

Вместе с тем, при любом добровольном страховании граждане обладают ограниченными возможностями адекватной оценки страховых рисков. Также существует очень высокая зависимость добровольного социального страхования от различных ситуаций: геополитической нестабильности, инфляции, финансового кризиса и т.д. Практика зарубежных стран показывает, что доступ к добровольному страхованию для граждан, входящих в группы риска, в силу того, что фактическая степень риска для них во многих случаях превышает средний уровень, а индивидуальные заработки не позволяют платить более высокую страховую премию, практически невысока.

В условиях российской действительности при осуществлении добровольного социального стра-



хования представляется целесообразным использовать принципы и методы накопления капитала, заложенные в программе государственного финансирования пенсий¹⁵, что позволит увеличить страховые выплаты благодаря добровольным перечислениям граждан и поступлениям из государственного бюджета.

Кроме того, добровольное социальное страхование, поскольку является долгосрочным, позволит создать дополнительный внутренний финансовый ресурс для инвестирования в экономику.

Таким образом, социальное страхование является неотъемлемой частью современной системы социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и одним из ключевых направлений государственной социальной политики, проводимой в МВД России. Решение социальных проблем сотрудников ОВД, в том числе в отношении страхования их жизни, здоровья, имущества, является одним из важнейших элементов механизма повышения эффективности правоохранительной деятельности. При этом программы добровольного социального страхования, не являясь альтернативой обязательному социальному страхованию, могут дополнять ряд государственных социальных программ.

¹ Теория и методология исследования социальных проблем / отв. ред. Р.С. Гринберг, Т.В. Чубарова. Ин-т междунар. экон. и полит. исслед. М.: Наука, 2005.

² Социальная политика / под. ред. Е.И. Холостовой, Г.И. Климантовой. М.: Издательство Юрайт, 2012.

³ Социальная политика / под. ред. Е.И. Холостовой, Г.И. Климантовой. М.: Издательство Юрайт, 2012.

⁴ В соответствии с Законом Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» объектами страхования жизни являются имущественные интересы.

⁵ Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

⁶ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции».

⁷ Так, например, в 2013 г. МВД России заключило с ООО СК «ВТБ Страхование» Государственный контракт от 5 марта 2013 г. 31/28ГК. Срок действия Государственного контракта — с 1 января 2013 г. по 31 декабря 2015 г. (Официальный сайт Компании ВТБ Страхование. URL: <http://www.vtbins.ru/individual/military/>. (дата обращения: 23 января 2015 г.)).

⁸ Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

⁹ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции»; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

¹⁰ Приказ Минфина России от 29 ноября 2013 г. № 110н «Об утверждении Порядка определения размера страхового тарифа по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, в том числе структуры страхового тарифа, порядка его применения при расчете страховой премии, перечня, порядка сбора и хранения статистических данных, применяемых при расчете размера страхового тарифа, порядка обмена такими данными между страхователем и страховщиком, порядка уведомления страховщиком федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере страховой деятельности, о заключении договора обязательного государственного страхования».

¹¹ Размеры страховых сумм приведены с учетом из индексации с 1 января 2013 г. в 1,055 раза; с 1 января 2014 г. — в 1,05 раза; с 1 января 2015 г. — в 1,055 раза (Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2013 г. № 333 «Об индексации в 2013 году размеров отдельных выплат военнослужащим, сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти, гражданам, уволенным с военной службы (службы), и гражданам, проходившим военные сборы»; Постановление Правительства РФ от 17 июня 2014 г. № 554 «Об индексации в 2014 году размеров отдельных выплат военнослужащим, сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти, гражданам, уволенным с военной службы (службы), и гражданам, проходившим военные сборы»; Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2014 г. № 1609 «Об индексации в 2015 году размеров отдельных выплат военнослужащим, сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти, гражданам, уволенным с военной службы (службы), и гражданам, проходившим военные сборы»).

¹² Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 322-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

¹³ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

¹⁴ Федеральный закон от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном».

¹⁵ Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».



УДК 159.9
ББК 88

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОЛИГРАФНЫХ УСТРОЙСТВ В МВД РФ

ПАВЕЛ ВАСИЛЬЕВИЧ АКЕНТЬЕВ,

*доцент кафедры юридической психологии учебно-научного комплекса психологии служебной деятельности
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат медицинских наук, доцент*

E-mail: pavelakentev@gmail.com

ЕЛЕНА ВИКТОРОВНА ПУГАЧЕВА,

*доцент кафедры юридической психологии учебно-научного комплекса психологии служебной деятельности
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат психологических наук, доцент*

Научная специальность 19.00.03 — психология труда, инженерная психология, эргономика

E-mail: pugacheva.elena@mail.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. На основе обобщения сведений рассматриваются исторические факты использования полиграфных устройств в МВД России.

Ключевые слова: полиграфное устройство, психофизиологический метод, детекция лжи, полиграфные проверки, эксперимент.

Annotation. In the article on the basis of generalization of information the historical facts of the use of polygraph devices in the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Keywords: polygraph device, psychophysiological method, lie detection, polygraph testing, experiment.

Исследование истории использования полиграфных устройств в МВД РФ сопряжено с определенными трудностями в связи с различной трактовкой данного вопроса в вышедших публикациях. В данной работе на основе анализа обобщены сведения по истории использования полиграфных устройств в МВД РФ.

Основу научно-методического обеспечения данного исследования составили теории и технологии инструментальной «детекции лжи», представленные в трудах С.И. Оглоблина, А.Ю. Молчанова, Ю.И. Холодного, Ф.К. Свободного, Ю.К. Орлова, А.Н. Обухова, В.А. Варламова, И.С. Зубриловой, А.И. Скрыпникова, Р.А. Журавлева, Я.В. Комиссаровой, С.В. Поповичева, М.П. Сычева, М.В. Князева и др.

В России использование инструментального психофизиологического метода установления истины имело свои особенности. Русские юристы и криминалисты обратились к проблеме применения психологических знаний при осуществлении правосудия во второй половине XIX в. Появились

первые работы, посвященные применению психологических знаний в уголовном судопроизводстве: «Уголовное право» Б.Л. Спасовича (1863), «Очерки судебной психологии» А.А. Фрезе (1874) и др.

На рубеже XIX—XX вв. в России наблюдается резкое увеличение публикаций и исследований в данной области. Так, в 1889 г. И.Р. Тарханов (1846—1908) установил зависимость между электрической активностью кожи и изменением эмоционального состояния человека. В 1902 г. появилась первая работа В.М. Бехтерева, связанная с экспериментальным психологическим исследованием эмоций, памяти и ассоциаций преступника с целью выявления его «притворства».

Что касается психофизиологического метода выявления скрываемой информации, то в начале 20-х гг. прошлого века в этой связи интересны эксперименты, проведенные А.Р. Лурия¹, которому принадлежит приоритет в формулировании базового принципа технологии психофизиологической «детекции лжи»² несмотря на то, что «...его работы



не являлись психофизиологической детекцией в узком смысле этого слова»³.

В 1924 г. А.Р. Лурия и А.Н. Леонтьев провели обследование 30 испытуемых. К процедуре обследования они добавили регистрацию сопряженной с вербальным ассоциативным ответом простой моторной реакции указательного или среднего пальца руки испытуемого, которая записывалась на ленту кимографа. Анализ результатов показал, что внешние поведенческие реакции испытуемых оказались резко выраженными.

С 1927 по 1932 г. А.Р. Лурия провел еще ряд экспериментов. Он установил, что в большинстве случаев у истинных преступников в результате применения к ним сопряженной моторной методики возникали объективные симптомы, которые позволяли отличать их от не причастных лиц.

На рубеже 30-х гг. прошлого столетия ранняя советская психология открыто признавала перспективность метода инструментальной «детекции лжи». В 1938 г. в СССР все исследования были свернуты. В начале 60-х гг. прошлого века началось возрождение и прогрессивное развитие «детекции лжи» из-за событий, происходивших в кругах высшего военно-политического руководства СССР.

Дело заключалось в том, что «Штази» — служба государственной безопасности ГДР, понесла на территории других государств значительные потери среди нелегальных агентов. Почти одновременно в США был разоблачен легендарный советский разведчик Рудольф Абель. Ему в зашторенном помещении под контролем полиграфа просто показывали на экране различные цветные слайды. Сначала демонстрировали контуры географических изображений Японии, Израиля, Нигерии, СССР и других стран. Получив изменения психофизиологических параметров при виде очертаний СССР, ему предъявлялись изображения внутренних интерьеров Лубянки и других административных зданий, потом картинки американских штатов. Сам того, не подозревая, Абель среагировал на изображения знакомых ему интерьеров и те географические пункты, в которых у него были явки и тайники.

Случившееся заставило руководство КГБ объективно рассмотреть вопрос о полиграфных проверках. В 1975 г. Председатель КГБ СССР Ю.В. Андропов подписал приказ об организации в структуре ор-

ганов госбезопасности профильного подразделения по проведению полиграфных проверок и обучению собственной агентуры методам противодействия процедуре инструментальной «детекции лжи».

Это была 30-я лаборатория. Первыми руководителями этого подразделения стали Ю.К. Азаров и В.К. Носков, которым удалось объединить под своим началом таких известных впоследствии полиграфологов, как В.В. Коровин, А.П. Сошников, В.Н. Федоренко, В.М. Наумов, Ю.И. Холодный, Т.Г. Карих, Б.Э. Гусейнов и др.

Радикальные изменения в сфере использования технологии полиграфных проверок в МВД начались лишь 1989 г., с целью изучения перспективы внедрения полиграфа в деятельность органов внутренних дел была создана рабочая группа, состоявшая из сотрудников Центрального аппарата. В марте 1990 г. члены группы В.В. Гордиенко и С.В. Игнатов были откомандированы в Польшу для ознакомления с положительным опытом в области применения полиграфа при раскрытии преступлений.

В результате проведенной работы рабочая группа пришла к выводу о целесообразности применения полиграфа в системе МВД и представила отчет, содержащий в частности следующие рекомендации:

- ❖ использовать полученные данные в ходе проработки вопроса об опытном внедрении полиграфных устройств в практику борьбы органов внутренних дел СССР с уголовной преступностью;
- ❖ подготовить публикации об опыте работы органов внутренних дел Польши по применению полиграфов в изданиях МВД СССР, а также предусмотреть подготовку учебного пособия по использованию полиграфов с учетом опыта МВД Польши;
- ❖ внедрить полученные материалы в учебный процесс и НИР Академии;
- ❖ выйти с ходатайством к руководству МВД СССР о командировании специалистов Академии и ГУУР в США для решения вопроса о приобретении контактных и бесконтактных измерителей психологического стресса и обучения методике применения таких устройств.

В 1993 г. Ю.И. Холодным была подготовлена первая группа специалистов-полиграфологов МВД. В 1994 г. проведены первые курсы для специалистов, использующих полиграфные устройства при



участии С.Н. Николаева, И.Н. Николаевой на базе УВД Краснодарского края (г. Краснодар). В системе органов внутренних дел Пермской области была создана соответствующая служба и организована подготовка специалистов, использующих полиграфные устройства при участии А.М. Петрова.

В 1994 г. во Всероссийском научно-исследовательском институте была проведена первая конференция по нетрадиционным методам в раскрытии преступлений. На ней рассматривались три проблемы:

- ❖ использование экстрасенсорных способностей человека;
- ❖ разработка психологического портрета предполагаемого преступника;
- ❖ использование полиграфа в оперативно-разыскной деятельности.

В это время во ВНИИ МВД был организован профильный отдел, где работали А.И. Скрыпников, И.С. Зубрилова, на который была возложена задача по подготовке специалистов-полиграфологов для нужд МВД РФ.

В 2000 г. начали осуществлять подготовку специалистов, использующих полиграфные устройства, на базе ВИПК МВД России и Центра психологической диагностики Медицинского управления МВД России.

В соответствии с Федеральным закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» установлен порядок отбора кадров на службу, указан перечень требований и критериев, предъявляемым к сотрудникам, в том числе, и с использованием полиграфных устройств. Для этой цели на базе факультета переподготовки и повышения квалификации Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя было организовано обучение по программе профессиональной переподготовки кадров «Проведение психофизиологических исследований с применением полиграфных устройств».

Ежегодно полиграфологи органов внутренних дел проводят тысячи полиграфных проверок различного целевого назначения.

Литература

1. Акентьев П.В. Базовые теории и методы психотерапии: Курс лекций. М.: Московский университет МВД России, 2006.

2. Анцупов А.Я., Кандыбович С.Л., Крук В.М., Тимченко Г.Н., Харитонов А.Н. Актуальные проблемы психологии. Указатель 1362 докторских диссертаций. 1935—2014 гг. М.: НО «Ассоциация «Лига содействия оборонным предприятиям», 2015.

3. Варламов В.А. Детектор лжи. 2-е изд. М., 2004.

4. Гайдамашко И.В., Кандыбович С.Л. Психологическое здоровье человека: Учебное пособие. М.: Изд-во ООО «ПКЦ Альтекс», 2014.

5. Лурия А.Р. Этапы пройденного пути. Научная автобиография. М., 1982.

6. Оглоблин С.И., Молчанов А.Ю. Инструментальная «детекция лжи»: академический курс. Ярославль: Ньюанс, 2004.

7. Пугачева Е.В., Соловьева А.В. Организация психофизиологических исследований с применением полиграфа в рамках профессионального психологического отбора: учеб. пособие. М.: Московский университет МВД России, 2014.

8. Холодный Ю.И., Акентьев П.В. Применение полиграфа в России: современный уровень и перспективы развития. Российский следователь, 2003, № 10.

9. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7.

References

1. Akentev P.V. Bazovye teorii i metody psihoterapii: Kurs lekcij.-M.: Moskovskij universitet MVD Rossii, 2006.

2. Ancupov A.Ja., Kandybovich S.L., Kruk V.M., Timchenko G.N., Haritonov A.N. Aktual'nye problemy psihologii. Ukazatel' 1362 doktorskih dissertacij. 1935—2014 gg. M.: NO «Associacija «Liga sodejstvija obronnym predpriyatijam», 2015.

3. Varlamov V.A. Detektor lzhi. 2-e izd. M., 2004.

4. Gajdamashko I.V., Kandybovich S.L. Psihologicheskoe zdorov'e cheloveka: Uchebnoe posobie. M.: Izd-vo ООО «PKC Al'teks», 2014.

5. Lurija A.R. Jetapy projdennogo puti. Nauchnaja avtobiografija. M., 1982.

6. Ogloblin S.I., Molchanov A.Ju. Instrumental'naja «detekcija lzhi»: akademicheskij kurs. Jaroslavl': Njuans, 2004.



7. Pugacheva E.V., Solov'eva A.V. Organizacija psihofiziologičeskikh issledovanij s primeneniem poligrafa v ramkah professional'no psihologičeskogo otbora: učeбноe posobie. M.: Moskovskij universitet MVD Rossii, 2014.

8. Holodnyj Ju.I., Akentev P.V. Primenenie poligrafa v Rossii: sovremennyj uroven' i perspektivy razvitija. Rossijskij sledovatel', 2003, № 10.

9. Federal'nyj zakon ot 7 fevralja 2011 g. № 3-FZ «O policii» // SZ RF. 2011. № 7.

¹ Александр Романович Лурия (1902—1977) — один из крупнейших психологов советского периода, действительный член АПН РСФСР (1947), АПН СССР (1968), доктор психологических и медицинских наук, профессор, один из основателей нейропсихологии.

² Лурия А.Р. Этапы пройденного пути. Научная автобиография. М., 1982.

³ Оглоблин С.И., Молчанов А.Ю. Инструментальная «детекция лжи»: академический курс. Издательство Ньюанс. 2004.

УДК 740

ББК 88

ПРОФЕССИОГРАФИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПЕДАГОГОВ — МУЗЫКАНТОВ

ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА МОЛОСТОВА,

аспирант кафедры психологии и философии Тверского государственного технического университета

Научная специальность 19.00.03 — психология труда, инженерная психология, эргономика

E-mail: Novinki1628@bk.ru

Научный руководитель: С.И. Филиппченкова, профессор кафедры психологии и философии ТГТУ, доктор психологических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Представлено профессиографическое исследование педагогов — музыкантов; рассмотрены особенности профессиональной деятельности; выделены профессионально-важные качества, способности, функции и профессиональные задачи учителя — музыки общего образования. Анализируются психологические аспекты профессиограммы педагога-музыканта, определяется их роль в развитии профессионализма.

Ключевые слова: профессиография, профессиограмма, психограмма, профессионально-важные качества, компетентность, характеристика профессиональной деятельности педагога — музыканта.

Annotation. The paper presents the results of professionographical examination of specialists on the musical pedagogy. This article is devoted to particular qualities of professional work, professionally important qualities, abilities, functions, professional goals of teacher-musician in general education. Psychological aspects of professionogram of teacher-musician in general education are analyzed, their part in professional development are defined.

Keywords: professionogram, competence, psychogram, professionally important qualities, characteristic of professional activity of teacher — musician, professionography.

Психология профессиональной деятельности — область человеческих знаний, которая динамично развивается как прикладная отрасль психологии, ориентированная на решение задач профессионально-личностного роста. Наиболее важной задачей данной области является развитие профессионализма и повышение профессиональной компетентности специалиста. Одним из ключевых факторов,

влияющих на эффективность решения перечисленных задач, выступает развитие личности как будущего профессионала на этапах профессионального самоопределения и получения профессионального образования.

В перечне задач Федеральной целевой программы развития образования на 2016—2020 гг. стоит его модернизация в соответствии с потребностями



рынка труда. Следовательно, возникает необходимость создания механизмов социальной адаптации и профессиональной подготовки и переподготовки специалистов педагогического профиля в целях своевременной ориентации на современном рынке труда. Отсюда становятся актуальным повышение требований к профессионально-важным качествам преподавателя и качеству подготовки будущих специалистов. Это, безусловно, касается специалистов педагогов-музыкантов, которые также имеют педагогический образовательный профиль.

Рынок труда представляет собой систему отношений в обществе, которая обеспечивает непрерывный и естественный процесс воспроизводства рабочей силы и эффективное использование ее труда.

Модернизация профессиональной подготовки с учетом состояния педагогического рынка труда особенно необходима, так как в настоящее время численность учителей и преподавателей стремительно снижается, а контингент педагогов в школах и дошкольных учреждениях, чаще, охватывает специалистов пенсионного возраста, поскольку молодые специалисты неохотно остаются работать в системе образования и составляют всего лишь шестую часть от общего числа начавших педагогическую деятельность. Такая же статистика наблюдается среди музыкальных педагогов.

Одной из причин проблемы снижения численности учителей в общем и дополнительном образовании исследователями (О.Ю. Герасимова, А.К. Маркова, Ж.П. Павлова, Н.В. Панова) выделяется «псевдопрофессионализм» или «непрофессионализм» — это распространенное за последние годы явление, характеризующиеся отсутствием компетенций, необходимых для осуществления профессиональной деятельности. По мнению А.К. Марковой, «псевдопрофессионализм» выражается во внешне активном трудовом процессе при низкой эффективности деятельности с нарастающей профессиональной деформацией. [4]. Одним из оснований профессиональной деформации учителя Н.В. Панова называет резкие экономические и социальные изменения, нарушающие привычные профессиональные отношения и разрушающие профессиональные стереотипы. Это, в свою очередь, приводит к отстранению, потере профессионального интереса, профессиональной идентичности, ко-

торая искажает направленность деятельности, снижает активность, разрушает социально-значимую структуру деятельности [5].

Все чаще в СМИ обсуждается некачественная работа педагогов в общеобразовательных учреждениях, выражающаяся в неготовности и неумении решать сложные профессиональные задачи. Не являются исключением специалисты в области музыкального образования. Ежегодно увеличивается количество дипломированных специалистов, но часто уровень профессиональной подготовки и мотивации не соответствует требованиям профессии. Отсюда обладание не всей системой компетентностей, что делает выпускника или же специалиста со стажем несоответствующим профессиональной пригодности.

Мы разделяем точку зрения Э.Ф. Зеера, понимающего под компетентностью «...совокупность профессиональных знаний, умений, а также способов выполнения профессиональной деятельности» [2].

Присутствие на высоком уровне музыкально-исполнительской компетентности не всегда говорит о сформированности профессионально-личностной компетентности, что может являться причиной несоответствия выбранной профессии.

Исследования в области профессиональной компетентности педагогов — музыкантов (З.В. Румянцева, Л.Р. Саитова, И.В. Пигарева, Е.Р. Сизова) связаны с анализом деятельности специалиста с целью повышения эффективности и результатов образовательного и трудового процесса. Еще одну причину непрофессионализма и некомпетентности данные исследователи видят в некорректной профориентации, поскольку зачастую сама профессия музыкального педагога выбирается под давлением наличия начального музыкального образования, без учета индивидуальных особенностей и склонностей, ради того, чтобы имеющиеся многолетние музыкальные навыки не пропали в будущем [6].

В этом случае причиной является искажение профессиональной идентичности на этапе выбора профессии. Такой формальный подход при поступлении в музыкальное профессионально-образовательное учреждение существует по сей день, и успешность этого поступления зависит от владения музыкально-исполнительскими компетенциями безотносительно к профессионально-личностным качествам.



Большинство авторов — Е.А. Климов, К.М. Гуревич, В.А. Бодров и др. — указывают на взаимосвязь развития профессиональной пригодности и личности. Пригодность всегда обусловлена несколькими факторами — требованиями к профессиональной деятельности, субъекту труда и его ценностным ориентациям и не может развиваться сама по себе [2].

Целью исследования является совершенствование системы профориентационной работы по специальностям «Музыкальное образование» и «Музыкально-исполнительское искусство», которое включает разработку профессиограммы специалиста педагога — музыканта.

При анализе практической стороны данного вопроса наблюдается тенденция оценки профессиональной пригодности в большей степени на основании анализа музыкальных-исполнительских качеств, необходимых для профессии, при том, что профессия музыкального педагога полифункциональна и вращается сразу в двух профессиональных сферах — музыкальной и педагогической. Отсюда следует необходимость рассматривать в профессиографическом исследовании деятельности педагога — музыканта профессионально-важные качества, обеспечивающие эффективность как в музыкальной, так и в преподавательской деятельности.

Кроме этого профессиографическое исследование дает развернутый анализ профессиональной деятельности специалиста, помогающий в профориентации и профессиональном отборе. Профессиография — это описание и анализ профессиональной деятельности, необходимый для повышения уровня профессиональной эффективности и успешности. Обязательным условием профессиографического исследования является составление профессиограмм и психограмм.

У В.Н. Дружинина мы находим определения данным понятиям [1]:

- ❖ профессиограмма — описание различных объективных свойств и параметров профессии;
- ❖ психограмма содержит психологические особенности трудовой деятельности для определения особенностей взаимодействия субъекта труда со средствами, предметами, продуктами труда, а также с профессиональной средой. В целом, профессиограмма — это идеальная модель профессионала, которая отражает информацию о предмете, содержании, условиях и средствах труда, а также включает психологические характеристики, обладание которыми необходимы специалисту для продуктивного труда.

А.К. Маркова выделяет основные подходы к различным видам профессиограмм относительно ее структуры и содержания (табл. 1).

Несмотря на наличие нескольких видов профессиограмм, каждая из них включает следующие необходимые компоненты характеристики профессии: общая информация, которая содержит наименование, цели, права и обязанности профессии; содержание деятельности, включающие профессиональные функции и задачи; средства труда; условия труда; характеристика субъекта труда, охватывающая описание профессионально-важных качеств, личностных особенностей и функциональных состояний.

Данные теоретических исследований (В.И. Байденко, Э.Ф. Зеер, З.З. Кирикова, В.Д. Шадриков и др.) свидетельствуют о необходимости включения в профессиограмму педагога — музыканта профессиональных компетенций, наряду с профессионально-важными качествами, как свойств субъекта труда и как факторов, детерминирующих профессиональную успешность [8].

Таблица 1

Виды профессиограмм

Вид профессиограммы	Особенности содержания профессиограммы
Комплексная	Социальные, технологические, психологические, физиологические и др. характеристики.
Аналитическая	Отдельные характеристики составных компонентов процесса труда, профессионально-важные качества специалиста, объективные и нормативные показатели содержания профессии, показатели содержания профессии и показатели психологической структуры трудовой деятельности.
Психологически ориентированная	Описания внешние характеристики и условия труда с регламентацией трудового поведения и описанием внутренних характеристик труда.
«Модульный подход»	Конструкция, состоящая из отдельных типовых элементов деятельности и ее краткой психологической характеристики, заключенная в несколько описательных модулей.



Проведенный нами анализ работ позволил сделать вывод о том, что профессионально-важные качества (ПВК) — это индивидуально-психологические свойства, способности и отношения, субъекта труда, влияющие на эффективность профессиональной деятельности и успешность ее усвоения. А профессиональная компетентность/компетенция специалиста — это сложное личностное образование, которое развивается при наличии знаний, опыта, практических умений и навыков, профессионально-важных качеств и личностных способностей, обуславливающих готовность специалиста выполнять профессиональную деятельность. Таким образом, наличие профессионально-важных качеств является основой профессиональной компетентности специалиста [2].

Выявление личностных и профессионально-важных качеств педагога — музыканта, изыскание путей и способов формирования и развития в процессе профессиональной подготовки необходимо начинать с изучения и характеристики самой профессиональной деятельности и ее специфики.

Особенности профессиональной деятельности учителя — музыки с учетом отличия компетентностных требований к различным музыкально-педагогическим специальностям практически не исследованы. До настоящего времени в психологических исследованиях подробно рассматривалась профессиональная деятельность педагога — музыканта без учета принадлежности к необходимой квалификации. Известно, что право на музыкально-педагогическую деятельность имеют выпускники профессиональных высших и средних музыкально-образовательных учреждений по нескольким музыкальным специальностям.

Специальности среднего профессионального образования: 050130 — «Музыкальное образование», 073101 — «Инструментальное исполнительство», 073401 — «Вокальное искусство», 073502 — «Хоровое дирижирование», 073002 — «Теория музыки», 073403 — «Сольное и хоровое народное пение» и др.

Специальности высшего профессионального образования: 073100 — «Музыкально-инструментальное искусство», 073000 — «Музыказнание и музыкально-прикладное искусство», 070201 — «Музыкально-театральное искусство».

Специальности высшей научной квалификации: 71822 — «Музыкальное искусство», 71802 — «Те-

ория искусства», 71401 — «Теория и методика обучения» и др.

Разница между данными специальностями будет заключаться в различных квалификационно-компетентностных моделях, несмотря на схожесть профессиональных функций и присутствие как музыкально-исполнительской, так и педагогической деятельности. Разница обусловлена разграничением профессиональных, но не общих компетенций [3].

На базе исследований профессиональной деятельности педагогов — музыкантов была разработана примерная модель профессиограммы учителя музыки общего образования. В основе профессиограммы лежат профессиографические схемы Е.С. Романовой, Е.Ю. Голубь, И.М. Шиловой (табл. 2).

Предметом труда учителя музыки является музыкальное обучение другого человека.

Условия труда учителя музыки/музыкального руководителя характеризуются микроклиматом закрытого помещения с дневным или искусственным освещением. Также характеристика условий труда включает высокий уровень эмоциональной напряженности и ответственности.

Средства труда. К внешним орудиям труда относят музыкально-технические средства: музыкальные инструменты, музыкально-дидактические пособия, музыкальное оборудование. К внутренним или функциональным средствам труда относят вербальную и невербальную речь.

Профессиональные компетенции в перечне ФГОС сводятся к длинному списку знаний, умений, способностей специалиста — выпускника, который можно объединить в несколько основных профессиональных функций, характеризующих **содержание труда**.

Профессиональные задачи и функции педагога — музыканта (содержание труда): организовывать и проводить музыкальные занятия и музыкальный досуг в дошкольных и школьных образовательных учреждениях, выявлять музыкально одаренных детей и оказывать им педагогическую поддержку, вести документацию, обеспечивающую процесс музыкального образования в общеобразовательном учреждении и обосновывать выбор методов и средств собственной профессиональной деятельности, исполнять произведения педагогического репертуара вокального, хорового и инстру-



Таблица 2

Профессиограмма профессии «педагог — музыкант»

Формула профессии «педагог — музыкант»	
Тип профессий по предмету труда	Человек — человек, человек — художественный образ
Класс профессий по целям труда Преобразующий	
Отдел профессии по признаку средств труда	Функциональные, вещественные
Группа профессий по условиям труда	Условия с повышенной моральной ответственностью и бытовой климат
Операционно-технологическая структура труда учителя музыки/музыкального руководителя	
Профессиональные функции	Организация музыкальных занятий и музыкального досуга в дошкольных и школьных образовательных учреждениях
Исполнительно-двигательная сторона деятельности	Вербальные действия Речедвигательные навыки и жесты Мимика Музыкально-инструментальные действия
Условия осуществления деятельности	Микроклимат закрытого помещения, дневное и искусственное освещение, работа в условиях повышенной моральной ответственности
Необходимая квалификация	Специальное музыкально-педагогическое образование: ВПО-073100 «Музыкально-инструментальное искусство»; СПО-050130 «Музыкальное образование»
Организация труда	Учреждения дополнительного образования, общеобразовательные учреждения

ментального жанров, управлять с использованием дирижерских навыков детским хоровым коллективом, аккомпанировать детскому составу исполнителей, аранжировать произведения педагогического репертуара разных жанров с учетом исполнительских возможностей обучающихся.

Общие способности (общие компетенции) педагога — музыканта: понимание сути и значимости собственной профессии, проявление устойчивого интереса к профессии, самостоятельная организация собственного труда, адекватное оценивание рисков и принятие решений относительно обыденных и нестандартных ситуаций, умение работать в коллективе, эффективно взаимодействуя с руководством, коллегами, учащимися, использовать информационно-коммуникативные технологии, осуществлять профессиональную деятельность в условиях смены целей, содержания, технологий труда.

Профессиональная деятельность педагогов — музыкантов как и любых других специалистов осуществляется на основе системы ПВК, которая выступает как комплекс психологических свойств субъекта труда. Данный комплекс формируется в процессе освоения музыкально-педагогической деятельности; его система может динамически меняться на разных этапах профессионализации для достижения целей деятельности [3].

Среди подходов к пониманию ПВК, наиболее соответствующим относительно компетентностного

подхода к исследованию деятельности специалиста является определение В.Д. Шадрикова. Автор под профессионально-важными качествами понимает индивидуально-психологические свойства личности субъекта деятельности, влияющие на успешность этой деятельности и успешность ее усвоения [8].

Исследователями установлены две важные категории ПВК-ведущие ПВК, характеризующиеся наибольшей связью с параметрам деятельности и базовые ПВК. Не редко ведущие и базовые ПВК пересекаются и совпадают в своем перечне, т.е. одно и тоже качество может выступать одновременно и ведущим и базовым ПВК.

На основе исследований профессиональной деятельности педагогов — музыкантов (Л.А. Пиджоян, В.Г. Горяев, И.В. Сокерина) можно увидеть психологическую структуру педагога-музыканта как субъекта труда и выделить ведущие профессионально-важные качества (ПВК), основываясь на общей структуре ПВК учителя, предложенного П.Ф. Каптеревым, разделенной на две составляющие — специальные ПВК и личностные ПВК (табл. 3).

Таким образом, профессия педагога — музыканта включает в себя сложную полифункциональную деятельность, характеризующаяся музыкальной и педагогической профессиональной сферой и широкими требованиями, предъявляемыми к профессиональной компетентности и ПВК.



Ведущие ПВК педагога — музыканта

Специальные ПВК	Личностные ПВК
Развитый музыкальный слух, музыкальная память, музыкальное мышление, чувство ритма, музыкальная моторика, музыкальная эрудиция, артистизм, креативность, высокий уровень аттенционных свойств, мнемические способности, высокая скорость мыслительных процессов.	Эмоциональная устойчивость, ответственность, организованность, инициативность, самодисциплина, решительность, эмпатия, самоконтроль, активность, доброжелательность, наблюдательность, коммуникативные и организаторские способности.

Изучение профессиональной деятельности и комплекса ПВК учителей музыки как составляющих профессиональной компетентности поможет дать развернутый анализ психологической структуры деятельности субъекта труда исходя из новых смысловых образований в психологии, ориентированных на компетентностный подход, который требует пересмотрения старых оценочных процедур и технологий.

Литература

1. Дружилов С.А. Профессиональные стили человека и индивидуальный ресурс профессионального развития // Вопросы гуманитарных наук. М.: Компания спутник +, 2003. № 1. С. 354—357.
2. Зеер Э., Сьманюк Э. Компетентностный подход к модернизации профессионального образования // Высшее образование в России. 2005. № 4. С. 23—30.
3. Калинина Ю.А. Проблемы реализации компетентностного подхода в профессиональном музыкальном образовании // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 331. С. 174—176.
4. Маркова А.А. Психология профессионализма. М.: Международный гуманитарный фонд «Знание», 1996.
5. Панова Н.В. Профессиональные деформации и пути их коррекции в личностно-профессиональном развитии педагога // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. № 2. 2010. С. 115.
6. Сизова Е.Р. Подготовка конкурентоспособного специалиста в условиях современной музыкально-образовательной системы // Психолого-педагогические проблемы музыкального образования: Сб. науч. ст. Челябинск: ЧИМ, 2004. С. 99.
7. Федеральный государственный образовательный стандарт среднего профессионального образования по специальности по направлению под-

готовки 050130 «Музыкальное образование», утв. Приказом Министерства образования и науки РФ от 5 ноября 2009 г.

8. Шадриков В.Д. Новая модель специалиста: инновационная подготовка и компетентностный подход // Высшее образование сегодня. 2004. № 8. С. 26—31.

References

1. Druzhilov S.A. Professional styles human and individual resource of professional development // Questions of the Humanities. M.: Company Sputnik +, 2003. No. 1. P. 354—357.
2. Zeer E., Symanyuk E. Competence approach to the modernization of professional education // Higher education in Russia. 2005. No. 4. P. 23—30.
3. Kalinina Yu.A. Problems of realization of the competence approach in professional music education // Vestnik of Tomsk state University. 2010. No. 331. P. 174—176.
4. Markova A.A. Psychology of professionalism. M.: International humanitarian Fund «Znanie», 1996.
5. Panova N.V. Professional deformation and ways of their correction in personal and professional development of the teacher // Bulletin of the North-Eastern Federal University name of M.K. Ammosov. No. 2. 2010. P. 115.
6. Sizova E.R. Training a competitive specialist in contemporary music educational system // Psychological-pedagogical problems of music education: Sat. scientific articles. Chelyabinsk: CHIM, 2004. P. 99.
7. Federal state educational standard of secondary professional education in the specialty field of study 050130 «Music education» ratified by Order of the Ministry of education and science of the Russian Federation of 5 November 2009.
8. Shadrikov V.D. New model of specialist: innovation training and competence-based approach // Higher education today. 2004. No. 8. P. 26—31.



УДК 159

ББК 88

ВЛИЯНИЕ СЕМЬИ И СОЦИАЛЬНЫХ УСТАНОВОК НА АСОЦИАЛЬНОЕ ПОВЕДЕНИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

*АРТУР АЛЕКСАНДРОВИЧ РЕАН,**профессор кафедры юридической психологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор психологических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент РАО**Научные специальности 19.00.05 — социальная психология;**19.00.06 — юридическая психология**E-mail: 4269207@gmail.com**Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН*

Аннотация. Рассматриваются вопросы взаимосвязи социальных установок и асоциального поведения детей и подростков. Семья рассматривается как фактор, одновременно обуславливающий формирование как социальных установок, так и самого асоциального поведения. Анализируются современные подходы и результаты эмпирических исследований условий, при которых социальные установки личности непосредственно влияют на асоциальное поведение, а при которых — нет. Обсуждаются вопросы влияния на асоциальное поведение детей и подростков структурной и психологической деформации семьи. Показано, какие стили родительского воспитания, и при каких условиях непосредственно влияют на формирование агрессивного поведения.

Ключевые слова: агрессия, асоциальное поведение, делинквентность, нейротичная экстраверсия, принцип агрегации, семья, социализация, социальные установки, спланированное поведение.

Annotation. This article examines problems of the interrelation of social attitudes and anti-social behavior of children and teenagers. A family is considered as a factor which forms both social attitudes and anti-social behavior. The author analyses modern approaches and results of empirical studies of the conditions under which social attitudes of personality directly influence anti-social behavior and also when they do not influence. Problems of the influence of the structural and psychological deformation of a family on the anti-social behavior of children and teenagers are discussed. The author demonstrates styles of parenting and conditions which directly influence the formation of aggressive behavior.

Keywords: aggression, asocial behavior, delinquency, neurotic extraversion, principle of aggregation, family, socialization, social attitudes, planned behavior.

Традиционно принято говорить о семье как факторе защиты развивающейся личности. Но в контексте настоящей работы хотелось бы также акцентировать внимание на возможных деструктивных влияниях семьи на развитие личности и рассмотреть семью как фактор риска социально девиантного поведения и развития личности. К семьям с психосоциальными нарушениями следует относить семьи с проблемами алкоголизации и наркомании, асоциальными ценностями, противоправным поведением, с высоким уровнем конфликтности; семьи, практикующие агрессивное поведение и насилие над ребенком; семьи с эмоциональной депривацией

ребенка. Многие семейные нарушения коррелируют с асоциальным поведением подростков, что подтверждается данными статистики и специальных исследований.

В большинстве случаев за любым асоциальным поведением стоит искаженная в морально-психологическом плане картина мира, искаженные, асоциальные установки. Конечно, современной психологии известно, что между установками личности и ее поведением нет абсолютной зависимости. Однако, радикальные выводы об отсутствии связи установки с поведением, и соответственно, о невозможности прогнозировать поведение на основе



установок личности, которые появились после известного эксперимента Р. Ла Пьера (La Pier, 1934), к настоящему времени претерпели существенные изменения и уже не являются столь радикальными и однозначными [21, 12, 1, 19 и др.]. В настоящее время считается доказанным, что важным условием соответствия установки и поведения является то, чтобы установка личности была достаточно сильной и четкой. Несоответствие же чаще всего наблюдается в случаях, когда установка является слабой или амбивалентной, или и той, и другой одновременно. Важную роль, конечно, играет и фактор ситуации. В тех случаях, когда ситуация оказывает сильное давление на личность, имеющаяся установка может и не сработать. Одним из важных положений современной психологии установки является определение принципа агрегации: воздействие установки на поведение становится более четким и очевидным, когда мы рассматриваем личность и поведение в целом, а не какой-либо отдельный поступок [12, 21]. Иллюстрацией этого принципа, например, являются результаты следующего исследования. Как оказалось, имеющаяся установка на сохранение окружающей среды в городе своего проживания коррелировала, но слабо, с *отдельными* актами поведения жителей, участвующих в эксперименте: подписать одно из воззваний против выхлопных газов, выйти в конкретный день на уборку мусора, привлечь друга к такой работе и т.п. Но *совокупная* оценка «экологического» поведения по 16 позициям (которые соответствовали различным актам поведения) уже показала высокую ($p \leq 0,001$) корреляцию между установкой и поведением [21].

Таким образом, из всего этого следует только то, что определенные установки не всегда выражаются в соответствующем поведении. Чаще по причине того, что действуют определенные сдерживающие факторы. Некоторые авторы насчитывают до 40 различных факторов, осложняющих связь в паре установка — поведение [12]. Вместе с тем, если определенное асоциальное поведение имеет место быть, то за ним стоят и соответствующие установки личности, обуславливающие готовность личности к такому асоциальному поведению. Исключения составляют лишь случаи непредумышленного, случайного делинквентного поступка или поступка под сильным ситуационным давлением. Подчеркнем

принципиальный момент — именно поступка, а не систематического девиантного, делинквентного поведения личности. Или, как было замечено Ральфом Уолдо Эмерсоном (Ralph Waldo Emerson) еще в 1841 г.: «Любое действие рождается от мысли».

В этом контексте, результаты некоторых исследований ценностных ориентаций, морально-психологических установок молодежи не могут не настораживать. Так, в одном из таких исследований старшеклассников попросили отметить те поговорки, которые наиболее точно отражают их жизненную позицию (в списке предлагалось 40 пословиц и поговорок, из которых ребята должны были отметить лишь 10, наиболее близких им). Выборочную совокупность составили более 1 700 человек в возрасте 14—17 лет из всех районов одной из областей центральной России. Выборка была репрезентативной по половому, возрастному и социальному составу старшеклассников.

Вот наиболее часто отмечаемые пословицы, точнее всего характеризующие жизненную позицию старшеклассников. «В отношениях с другими людьми я придерживаюсь поговорки...»: «Что наша честь, если нечего есть?» (93%); «Работа — не волк, в лес не убежит» (93%); «От трудов праведных не нажить палат каменных» (93%); «С волками жить — по-волчьи выть» (83%); «Стыд — не дым, глаза не выест» (81%); «Своя рубашка ближе к телу» (79%); «Скупость — не глупость» (76%); «Не делай добра — не получишь зла» (73%); «Говоришь правду — теряешь дружбу» (67%); «Две собаки грызутся — третья не лезь» (48%)... Обращает на себя внимание и то, что значительная часть достаточно известных пословиц и поговорок русского народа, в которых выражается традиционная социальность, не получили массовой поддержки у старшеклассников и оказались по количеству их отметивших на последних позициях: «Не имей 100 рублей, а имей 100 друзей» (9%); «Правда — в огне не горит и в воде не тонет» (3%); «Где родился — там и пригодился» (3%); «Для Родины своей ни сил, ни жизни не жалею» (2%); «Родина — мать, умей за нее постоять» (2%); «Чужое добро впрок не пойдет» (2%); и всего по одному человеку — «Бедность — не порок»; «Не в деньгах счастье» [11].

Практически абсолютно такие же результаты были получены и на выборке студентов. Различия,



да и то совсем не большие, были лишь в числовых показателях процентов, но никак не касались самой иерархии ценностей, предпочтений, жизненных позиций. Вот наиболее часто отмечаемые пословицы, точнее всего характеризующие жизненную позицию студентов. «В отношениях с другими людьми я придерживаюсь поговорки...»: «От трудов праведных не нажить палат каменных» (89%); «Что наша честь, если нечего есть?» (83%); «Своя рубашка ближе к телу» (73%); «Работа — не волк, в лес не убежит» (73%); «С волками жить — по-волчьи выть» (71 %); «Стыд — не дым, глаза не выест» (69%); «Скупость — не глупость» (66%); «Не делай добра — не получишь зла» (63%); «Говоришь правду — теряешь дружбу» (61%); «Две собаки грызутся — третья не лезь» (58%). Значительная часть достаточно известных пословиц и поговорок, выражающих традиционную социальность русского человека, не получили поддержки студентов и оказались по количеству их отметивших на последних позициях: «Не имей 100 рублей, а имей 100 друзей» (12%); «Правда — в огне не горит и в воде не тонет» (6%); «Где родился — там и пригодился» (5%); «Для Родины своей ни сил, ни жизни не жалеи» (1%); «Родина — мать, умей за нее постоять» (1%); «Чужое добро впрок не пойдет» (1%); «Бедность — не порок» (2 человека); и один человек — «Не в деньгах счастье» [9].

Это, несомненно, не только тревожные, но и шокирующие результаты. Несколько позволяет сгладить шок, пожалуй, то обстоятельство, что по теории установки наиболее сильно и прямо определяют только спонтанное поведение личности. Так называемым продуманным или спланированным поведением, к счастью, дело обстоит несколько сложнее. Теория спланированного поведения [24, 25] утверждает, что спланированное, преднамеренное поведение точнее и лучше всего определяют не один, а три фактора (или составляющие): установки личности по отношению к конкретному поведению, к субъективным нормам, к возможностям контроля своих действий. Первый фактор связан с утверждением, что для прогноза поведения личности важна не общая установка, а конкретная установка, т.е. конкретное отношение человека к поступку, о котором он думает. Второй фактор позиционирует то, что для успешного предсказания

конкретного поведения человека необходимо знать субъективные нормы — т.е. его представления о том, как близкие ему люди воспримут, отнесутся к планируемому поступку. И, наконец, третий фактор, связан с представлением человека о легкости, с которой он может совершить тот или иной поступок. Если человеку кажется, что поступок совершить трудно, то тогда намерение совершить такой поступок серьезно ослабевает; если же человек считает, что определенный поступок совершить легко, то тогда возникает сильное желание именно так и поступить [2].

Таким образом, представление подростка об отрицательном отношении семьи, родителей, близких к поступку, побуждаемому вышеуказанными негативными установками, снижает вероятность его осуществления. Но дело осложняется тем, что сами эти установки возникают все-таки не из пустоты, а формируются, в частности, в самой семье, в процессе семейной социализации. А, следовательно, они могут отражать и соответствовать установкам, господствующим в семье, у родителей и близких. Но в этом случае, в соответствии с теорией спланированного поведения, реализация поступков, которые соответствуют вышеуказанным негативным установкам, облегчается, становится более вероятной.

Долгое время считалось, что социально отклоняющееся развитие личности связано со структурной деформацией семьи, под которой понимается просто не полная семья — отсутствие одного из родителей (чаще отца). Статистические данные по преступности несовершеннолетних, полученные в разных странах мира, подтверждали этот вывод. Однако, в 60—70-е гг. обнаружилась другая тенденция. Сначала разница между полными и неполными семьями по количеству «выдаваемых» ими подростков-правонарушителей стала неуклонно сокращаться, а затем и практически полностью исчезла. В настоящее время считается, что основным фактором негативного влияния семьи на развитие личности является не структурная, а психосоциальная деформация семьи. И это общемировая тенденция.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что структурная деформация семьи все-таки крайне нежелательна. Она вносит значительный вклад в развитие социальных девиаций личности, особенно если



круг этих девиаций не сводить только к противоправному поведению. Да и по вкладу в делинквентность данные различных исследований все-таки достаточно противоречивы. Так, по данным одного из российских исследований в структурно деформированной (т.е. неполной) семье проживает около 50% подростков-делинквентов. А значит, вторая половина имеет полную семью. А вот проблемы с различными проявлениями психосоциальной деформации семьи оказываются характерными для более 70% процентов подростков-правонарушителей [10].

В целом же, когда мы говорим о разном вкладе в развитие асоциальности несовершеннолетних психосоциальной деформации и собственно структурной деформации семьи, надо отдавать себе отчет в том, что это не изолированно полярные категории. Психосоциальная деформация — понятие более широкое, чем структурная деформация, поскольку психосоциальная деформация может быть присуща как полной, так и не полной семье.

Связь между воспитанием ребенка в неполной семье и делинквентностью в значительной мере усложняется наличием многих других факторов. Например, вполне очевидно, существует зависимость между разводом и социально-экономическим статусом семьи. Но обобщение данных многочисленных исследований четко показывает, что бедность является одним из наиболее надежных признаков, позволяющих прогнозировать подростковую преступность как среди юношей, так и среди девушек [5]. Бедность влияет на семью по разным направлениям, одним из которых является возможное изменение поведения родителей. Так, стресс, обусловленный бедностью, как полагают, уменьшает способность родителей осуществлять благоприятное и непротиворечивое воспитание [5].

Недостаточный надзор за ребенком, характерный для так называемого безучастного стиля воспитания, присущ семьям как с высоким, так и с низким социальным статусом, как полным, так и не полным семьям. А вместе с тем, именно недостаточный надзор, как было установлено во многих исследованиях, значимо коррелирует с делинквентностью и с агрессией [6]. Более того, было показано, что плохой контроль со стороны матерей является более важным фактором в различении делинквен-

тов и неделинквентов, чем неблагоприятное социально-экономическое положение или даже, чем криминальность родителей [6].

Важнейшим механизмом негативного влияния семьи на развитие личности является социализация в семье по отклоняющемуся типу. Асоциальные ценности, нормы и стереотипы поведения могут усваиваться по механизму научения и подражания, если именно такие ценности и нормы являются доминирующими в данной семье. При этом закрепление социально отклоняющегося развития может идти тремя путями: за счет прямого декларирования асоциальных ценностей и норм, и подчеркивания «что только так и можно достичь успеха»; за счет проявления асоциального поведения при непосредственном взаимодействии родителей с ребенком; за счет **наблюдения** ребенком в реальном поведении родителей социально отклоняющейся направленности, даже если на речевом уровне ими декларируется приверженность просоциальному поведению и просоциальной шкале ценностей [3, 4, 8].

Формирование просоциального поведения личности связано не только с механизмами отсутствия подкрепления или активного наказания за асоциальное поведение, но и обязательно (и может быть, даже в первую очередь) с активным социальным научением просоциальным формам поведения, конструктивным способам разрешения противоречий и реализации различных мотиваций личности. Ведь как установлено [28], наиболее выраженные различия между детьми с деструктивным и конструктивным социальным поведением обнаруживаются не в личностном предпочтении деструктивных альтернатив, а в незнании конструктивных решений. Таким образом, процесс социализации конструктивного поведения включает приобретение системы знаний и социальных навыков, а также воспитание системы личностных диспозиций, установок, на основе которых формируется способность реагировать на фрустрацию относительно приемлемым образом.

Другим важным механизмом влияния семьи на развитие социальных девиаций и асоциального поведения личности является эмоциональное пренебрежение ребенком, «неценностное» отношение к нему. Так называемый безучастный или игнори-



рующий тип воспитания, при котором дети становятся «ловцами, искателями внимания», наиболее сильно связан с последующей делинквентностью. В некоторых исследованиях было установлено, что 84% детей, бывших «ловцами внимания» в восьмилетнем возрасте, в 14 лет имели дело с полицией [6]. Существует огромное число исследований, которые убедительно показывают зависимость между негативными взаимоотношениями в системе «родители–ребенок», недостаточностью эмоциональности в семье и социально отклоняющимся развитием личности. Установлено, например, что если у ребенка сложились негативные отношения с одним или обоими родителями, если тенденции развития позитивности самооценки и Я-концепции не находят поддержки в оценках родителей или если ребенок не ощущает родительской поддержки и опеки, то вероятность противоправного поведения существенно возрастает, ухудшаются отношения со сверстниками, проявляется агрессивность по отношению к собственным родителям.

Важнейшим условием эффективной социализации и предупреждения становления отклоняющихся форм поведения является развитие мотивации привязанности, посредством которой у ребенка появляется необходимость в интересе, внимании и одобрении окружающих, и в первую очередь — собственных родителей. В качестве вторичного подкрепления привязанность затем может обуславливать приспособление ребенка к социальным требованиям и запретам, т.е. к просоциальному поведению. В этой связи следует подчеркнуть, что важным условием развития социально отклоняющегося поведения является не только социальное научение как таковое, но и фрустрация, возникающая при отсутствии родительской любви и при постоянном применении наказаний со стороны либо одного, либо обоих родителей.

Особое место в системе отношений детей и подростков, конечно, принадлежит матери. Так, в одном исследовании (Реан А.А., Санникова М.Ю.) было показано, что в системе отношений подростка к социальному окружению (в том числе определялось и отношение к отцу, а также к сверстникам) именно отношение к матери оказалось наиболее положительным. Было установлено, что снижение положительного отношения к матери, увеличение негатив-

ных дескрипторов (характеристик) при описании матери коррелирует с общим ростом негативизации всех социальных отношений личности. Можно полагать, что за этим фактом стоит фундаментальный феномен проявления тотального негативизма (негативизма ко всем социальным объектам, явлениям и нормам) у тех личностей, для которых характерно негативное отношение к собственной матери. В целом, как установлено в исследовании, негативное отношение к собственной матери является важным показателем общего неблагоприятного развития личности.

В последние годы выявляется устойчивая тенденция снижения роли отца, его значимости и влияния на воспитание и становление личности ребенка. Доля тех, кто назвал отца значимым лицом, оказавшим в процессе взросления на личность наибольшее влияние, снизилась с 41,1% (в старшей возрастной группе 40—44 года) до 31,8% (в молодежной группе 16—19 лет).

Чем слабее становилась фигура отца, тем более укреплялась в сознании респондентов фигура матери. В молодежной группе (16—19 лет) доля тех, кто оценивал роль матери как самую значительную, составила 73,3%, в то время как в старшей возрастной группе (40—44 года) — таких было 61,9% [17].

На роль отца в родительской семье влияет не только возраст, но и другие показатели.

Например, уровень достатка. В бедных семьях влияние отца отметили только 26,8% опрошенных, в семьях со средними или высокими стандартами жизни — 40,7%. Таким образом, восприятие отца в значительной степени зависит от того, насколько успешно он справляется с ролью кормильца семьи.

Респонденты с высшим образованием оценивали роль отца выше, чем респонденты со средним образованием (36,6% и 42,2% соответственно). Однако, эти различия оказались не значимыми.

На сегодняшний день, пожалуй, уже не вызывает сомнения, что между строгостью наказания родителями своих детей и уровнем агрессивности детей существует положительная зависимость.

Эта зависимость, как оказалось, распространяется и на случаи, когда наказание является реакцией родителей на агрессивное поведение ребенка, т.е. используется в качестве воспита-



тельной меры, направленной на снижение агрессивности и формирование неагрессивного поведения ребенка.

В одном эксперименте изучалось агрессивное поведение детей-третьеклассников в связи особенностями стратегий родительского наказания [26]. К первому уровню реагирования (который, строго говоря, и наказанием-то назвать нельзя) относили просьбы вести себя по-другому и поощрения за изменение поведения. Ко второму уровню наказаний (умеренные наказания) относили словесное порицание, выговоры, брань. К третьему уровню наказаний (строгие наказания) относили физическое воздействие, шлепки, подзатыльники. В результате исследования было обнаружено, что те дети, которые подвергались со стороны родителей строгим наказаниям, проявляли в поведении большую агрессию и, соответственно, характеризовались одноклассниками как агрессивные.

В другом исследовании [27] было показано также, что вмешательство родителей при агрессии между братьями-сестрами может на самом деле оказывать обратное действие, и стимулировать развитие агрессии. Нейтральная позиция родителей, как следует из этого исследования, оказывается предпочтительной. Самой неэффективной стратегией оказывается вмешательство родителей в форме наказания старших сибсов, так как в этом случае уровень как вербальной, так и физической агрессии в отношениях между братьями-сестрами оказывается наиболее высоким. Сходные результаты были получены и в других исследованиях [29].

Обобщение результатов подобных исследований приводит специалистов к формулированию предложения относиться к агрессии между сибсами особым образом — игнорировать ее, не реагировать на агрессивное взаимодействие братьев-сестер. Однако, такой вывод представляется все-таки слишком радикальным. Иногда не реагировать на агрессию во взаимодействии братьев-сестер родителям просто невозможно, а подчас и прямо вредно и небезопасно. В ряде ситуаций (например, когда агрессивное взаимодействие между сибсами уже не является редким исключительным случаем) нейтральная позиция родителей может только способствовать дальнейшей эскалации агрессии. Более того, такая позиция может создавать благоприятные условия

для социального научения агрессии, закреплению ее как устойчивого поведенческого паттерна личности, что имеет уже долгосрочные негативные последствия.

В исследовании, о котором мы говорили выше, изучались лишь две альтернативы реагирования родителей на агрессию между братьями-сестрами: (1) *нейтральная* позиция, т.е. игнорирование фактов агрессии и (2) *наказание* детей (в одном варианте — старших, в другом — младших). Очевидно, при такой суженной альтернативе нейтральная позиция действительно оказывается относительно (и только относительно) лучшей. Однако, возможны и другие, альтернативные, способы родительского реагирования на агрессию между сибсами, которые не были здесь предметом изучения. Одним из таких способов реагирования является обсуждение возникшей проблемы, осуществление переговорного процесса, научение на конкретном примере возникшего конфликта конструктивным, неагрессивным способом его разрешения. Ведь, как экспериментально доказано в других исследованиях, агрессивные дети отличаются от неагрессивных, в первую очередь, именно слабым знанием конструктивных (альтернативных агрессивным) способов разрешения конфликтов.

Наиболее полной моделью неэффективных родительских приемов дисциплинирования, которая очень влиятельна в данной области исследований, считается теория «принудительного семейного процесса» Паттерсона [29, 9]. Эта модель исходит из того, что обмены жесткими и, что особенно важно, непоследовательными, несогласующимися действиями между родителями и ребенком в конфликтах по вопросам дисциплины приводят к агрессии или асоциальному поведению ребенка. Взаимоотношения между родителями и ребенком, характеризующиеся как непоследовательность — сначала слабость, затем жесткость — так же, как и высокая конфликтность, наиболее значительно способствуют научению ребенка агрессии как способу урегулирования межличностных конфликтов.

В этой связи, интересным представляется тот факт, что лучшим прогностическим признаком задержания за правонарушения в возрасте 10—13 лет оказалась «недисциплинированность» в более раннем возрасте. По-другому дело обстоит в более



старшем возрасте. Осуждение за правонарушения в возрасте 17—20 лет точнее всего прогнозируется, как оказалось, по таким факторам, как агрессивность в возрасте 12—14 лет и уровень нейротичной экстраверсии в возрасте 16 лет [20].

В современной психологической науке, в рамках одной из наиболее авторитетных концепций личности, принято считать, что потребность в любви и уважении является одной из фундаментальных потребностей личности. И она входит в пятерку основных, базовых потребностей человека, наряду с потребностями выживания — т.е. физиологическими и потребностью в безопасности.

В связи с этим, обратим внимание на следующие чрезвычайно важные, на наш взгляд, обстоятельства. В 60-е гг. в США приобрело популярность течение, связанное с таким воспитанием, когда родители минимально вмешиваются в жизнь ребенка, предоставляя ему максимальную свободу в принятии решений и, собственно, в жизни. Предполагалось, что это есть выражение уважения к личности ребенка, вроде как либерально-демократический подход в практике воспитания. Однако психологические исследования, проведенные отсрочено — спустя годы, показали, что именно дети из этих семей, имели во взрослой жизни больше проблем. И что особенно показательно — именно дети, выросшие в этих семьях, отмечали наибольшую неудовлетворенность своим семейным детством.

Оказалось, что предоставленная родителями свобода, в конце концов, воспринималась не как особое доверие и уважение к личности ребенка, а как недостаток или даже отсутствие родительской любви и заботы.

Литература

1. *Андреева Г.М.* Социальная психология. М., 1988.
2. *Аронсон Э., Уилсон Т., Эйкерт Р.* Социальная психология. Психологические законы поведения человека в социуме. М., 2002.
3. *Бандура А.* Теория социального научения. СПб., 2000.
4. *Бандура А., Уолтерс Р.* Подростковая агрессия. Изучение влияния воспитания и семейных отношений. М., 2000.
5. *Бартол К.* Психология криминального поведения. СПб. М., 2004.
6. *Блэкборн Р.* Психология криминального поведения. СПб., 2004.
7. *Булатников И.Е.* Развитие социальной ответственности личности: место и роль семьи // Прорывающая Россия — будущее твоей семьи. (Материалы проекта по гранту Президента РФ) Курск, 2009. С. 252—264.
8. *Бэррон Р., Ричардсон Д.* Агрессия. СПб., 1997.
9. *Коннор Д.* Агрессия и антисоциальное поведение у детей и подростков. М. СПб., 2005.
10. *Королев В.В.* Психические отклонения у подростков-правонарушителей. М., 1992.
11. *Коротких М.Н.* Развитие гражданского самосознания юношества в совместной деятельности семьи и школы: векторы перемен. // Прорывающая Россия — будущее твоей семьи (материалы проекта по гранту Президента РФ) Курск, 2009. С. 135—147.
12. *Майерс Д.* Социальная психология. СПб., 1997.
13. Развитие личности ребенка / Массен П., Конджер Дж., Каган Дж., Хьюстон А. М., 1987.
14. *Реан А.А.* Детская агрессия. // Психология человека от рождения до смерти. / Под ред. А.А. Реана. СПб., 2006. С. 305—312.
15. *Реан А.А.* Подростковая агрессия // Психология подростка / Под ред. А.А. Реана. СПб., 2007. С. 324—337.
16. *Реан А.А.* Психология личности. СПб., 2013.
17. Семья и родительство в современной России. М., 2009.
18. Семья: психология, педагогика социальная работа / Под ред. А.А. Реана. М., 2010.
19. *Свенцицкий А.Л.* Социальная психология. М., 2003.
20. *Фернхем А., Хейвен П.* Личность и социальное поведение. СПб., 2001.
21. *Хьюстон М., Штребе В.* Введение в социальную психологию. Европейский подход. М., 2004.
22. *Шнейдер Л.Б.* Девиантное поведение детей и подростков. М., 2007.
23. *Эмерсон, Ральф Уолдо.* Нравственная философия. Опыты. М., 2001.



24. *Ajzen I.* From intentions to actions: A theory of planned behavior // Action-control: from cognition to behavior (pp. 11—39). Heidelberg, Germany, 1985.
25. *Ajzen I. & Fishbein M.* Understanding attitudes and predicting social behavior. NJ, 1980.
26. *Eron L.D., Walder L.O., Toigo R., Lefkowitz M.M.* Social class, parental punishment for aggression and child aggression // Child Development, 1963, # 34, 849-867.
27. *Felson R.B., Russo N.* Parental punishment and sibling aggression // Social Psychology Quarterly, 1988, 51, 11—18.
28. *Keltikangas-Jarvinen L., Kangas P.* Problem-solving strategies in aggressive and nonaggressive children // Aggr. Behav. 1988, № 4, P. 255—264.
29. *Patterson G.R., Stouthamer-Loeber M.* The correlation of family management practices and delinquency // Child Development, 55, 1299—1307.
- school: vectors of changes. Prosperous Russia is the future of your family. Kursk 2009, P. 135—147.
12. *Myers D.* Social psychology. St. Petersburg, 1997.
13. *Mussen P., Conger J., Kagan J., Huston A.* Child development and personality. Moscow, 1987.
14. *Rean A.A.* Child aggression. The psychology of the person from birth to death. St. Petersburg, 2006, P. 305—312.
15. *Rean A.A.* Teen aggression. The psychology of teenagers. St. Petersburg, 2007, P. 324—337.
16. *Rean A.A.* Personality psychology. St. Petersburg, 2013.
17. A family and parenthood in modern Russia. Moscow, 2009.
18. A family: psychology, pedagogy, social work. Moscow, 2010.
19. *Sventsitskii A.L.* Social psychology. Moscow, 2003.
20. *Furnham A., Heaven P.* Personality and social behavior. St. Petersburg, 2001.
21. *Houston M., StrebeV.* Introduction to social psychology. European approach. Moscow, 2004.
22. *Schneider L.B.* Deviant behavior of children and teenagers. Moscow, 2007.
23. *Emerson R.U.* Moral philosophy. Experiences. Moscow, 2001.
24. *Ajzen I.* From intentions to actions: A theory of planned behavior // Action-control: from cognition to behavior, 1985, P. 11—39.
25. *Ajzen I. & Fishbein M.* Understanding attitudes and predicting social behavior. NJ., 1980.
26. *Eron L.D., Walder L.O., Toigo R., Lefkowitz M.M.* Social class, parental punishment for aggression and child aggression // Child Development, 1963, 34, P. 849—867.
27. *Felson R. B., Russo N.* Parental punishment and sibling aggression // Social Psychology Quarterly, 1988, 51, P. 11—18.
28. *Keltikangas-Jarvinen L., Kangas P.* Problem-solving strategies in aggressive and nonaggressive children // Aggr. Behav., 1988, № 4, P. 255—264.
29. *Patterson G.R., Stouthamer-Loeber M.* The correlation of family management practices and delinquency // Child Development, 1984, 55, P. 1299—1307.

References

1. *Andreeva G.M.* Social psychology. Moscow, 1988.
2. *Aronson E., Wilson T., Akert R.* Social psychology. Psychological laws of the person's behavior in society. Moscow, 2002.
3. *Bandura A.* The theory of social learning. St. Petersburg, 2000.
4. *Bandura A., Walters R.* Teenage aggression. Studying the influence of education and family relationships. Moscow, 2000.
5. *Bartol C.* The psychology of criminal behavior]. St. Petersburg, Moscow, 2004.
6. *Blackburn R.* The psychology of criminal behavior]. St. Petersburg, 2004.
7. *Bulatnikov I.E.* The development of social responsibility of the person: the place and role of the family. Prosperous Russia is the future of your family. Kursk, 2009, P. 252—264.
8. *Baron R., Richardson D.* Aggression. St. Petersburg, 1997.
9. *Konnor D.* Aggression and anti-social behavior of children and teenagers. Moscow, St. Petersburg, 2005.
10. *Korolev V.V.* Mental abnormalities in juvenile delinquents. Moscow, 1992.
11. *Korotkikh M.N.* The development of civil consciousness of youth in joint activities of family and



УДК 37.014.15

ББК 74.04

ОБРАЗОВАНИЕ КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

ВАСИЛИЙ ДМИТРИЕВИЧ САМОЙЛОВ,

*профессор кафедры педагогики Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор педагогических наук, профессор,
эксперт Государственной программы «Развитие образования»*

Научная специальность 13.00.01 — общая педагогика, история педагогики и образования

E-mail: vas.samojlov2015@yandex.ru

Рецензент: А.П. Береговой, доктор военных наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Представлены наиболее существенные аспекты современного образования в качестве одного из видов безопасности России.

Ключевые слова: образование, стратегия национальной безопасности России, государственная безопасность, расходы на науку и образование.

Annotation. The article reflects the most substantial aspects modern education as one of types of safety of Russia.

Keywords: education, strategy of national safety of Russia, state security, charges on science and education.

В эпоху глобализации мировых процессов и международных политических отношений формируются новые угрозы и риски для развития личности, семьи, общества и государства в различных сферах их жизнедеятельности. Государственная политика России в сфере обеспечения национальной безопасности с мая 2009 г. распространяется на 11 основных сфер, в том числе *сферу науки и образования* [2].

При этом Россия выступает за всемерное укрепление механизмов взаимодействия со странами Европейского союза, включая последовательное формирование общего пространства в сфере образования и науки. Условия сложившейся в России социально-образовательной среды соответствуют принципам ратифицированной Российской Федерацией Болонской декларации, созданной нормативной правовой базе [3]. Европейское пространство высшего образования создано 19 июня 1999 г. в г. Болонье (Франция) представителями 29 стран. В реализации Декларации участвуют 47 стран (Россия — с сентября 2003 г.).

Вместе с тем, в целях предотвращения угроз безопасности страны необходимо обеспечить социальную стабильность, этническое и конфессиональное со-

гласие, повысить качество работы должностных лиц органов государственной власти посредством формирования действенных механизмов их взаимодействия с гражданским обществом для реализации российскими гражданами права на доступное образование [1].

Новый закон в сфере образования согласно Федеральным государственным образовательным стандартам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования гарантирует его бесплатность и общедоступность, а на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня россиянин получает впервые (ч. 3. ст. 5 «Право на образование. Государственные гарантии реализации права на образование в России»).

В процессе обеспечения своей безопасности Россия сосредоточивает усилия и ресурсы на науке, технологиях и образовании как приоритетах своего устойчивого развития. Обеспечению безопасности в области повышения качества жизни российских граждан призвана способствовать доступность современного образования.

В то же время, для противодействия угрозам безопасности страны в области повышения каче-



ства жизни россиян силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества совершенствуют государственно-частное партнерство. Все более укрепляется материально-техническая база образовательных организаций (учреждений).

В связи с этим для обеспечения государственной безопасности за счет своего экономического роста Россия основные усилия сосредоточивает на развитии науки, технологий и образования. В интересах противодействия угрозам экономической безопасности силы обеспечения национальной безопасности страны взаимодействуют с институтами гражданского общества в части поддержки государственной социально-экономической политики формирования системы научного и технологического прогнозирования и реализации научных и технологических приоритетов, усиления интеграции науки, образования и производства.

В Стратегии национальной безопасности России до 2020 г. пятая глава посвящена различным аспектам науки, технологиям и образованию. Далее представляется обоснованным рассмотреть основные узловые аспекты.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования являются (п. 66 Стратегии), с одной стороны, развитие научных и научно-технологических государственных организаций, способных обеспечить конкурентные преимущества экономики страны и потребности ее обороны за счет эффективной координации научных исследований и развития инновационной системы; с другой, — повышение социальной мобильности, уровня общего и профессионального образования людей, профессиональных качеств высококвалифицированных кадров за счет доступности конкурентоспособного образования.

Как показывает оценка современной социальной ситуации, негативное воздействие на обеспечение безопасности страны в сфере науки, технологий и образования оказывают такие *факторы*, как:

- а) отставание в переходе на перспективный технологический уклад;
- б) продолжающаяся зависимость от поставок импортного научного оборудования, приборов, стратегических материалов;

в) передача в зарубежные страны конкурентоспособных отечественных технологий (как правило, несанкционированным путем);

г) часто необоснованные односторонние санкции в отношении научных и образовательных организаций России;

д) слабая мотивация отечественных ученых в области инноваций;

е) низкий уровень социальной защищенности профессорско-преподавательского и педагогического состава;

ж) снижение качества общего среднего образования, а также профессионального начального, среднего и высшего образования.

В принципе наука и образование составляют содержание или основные аспекты каждого вида государственной безопасности страны. Например, в области технологической безопасности приоритетом инновационного развития российской экономики определены фундаментальная и прикладная наука и образование, совершенствуется федеральная контрактная система и система госзаказа на подготовку высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров, развивается государственно-частное партнерство в сфере науки и технологий, создаются благоприятные условия для интеграции науки, образования и промышленности.

Весьма актуальным для противодействия угрозам в сфере науки, технологий и образования с начала 2013 г. является введение контроля за деятельностью на территории России десятков тысяч различных некоммерческих организаций, финансируемых из-за рубежа. В связи с этим силы обеспечения безопасности страны во взаимодействии с институтами гражданского общества стремятся осуществлять воспитание новых поколений в традициях престижа труда ученого и педагога, обеспечивать эффективность государственно-правового регулирования в интересах интеграции науки, образования и высокотехнологичной промышленности.

В среднесрочной перспективе и обстановке неопределенного будущего выработка и принятие решений по вопросам безопасности России в сфере науки, технологий и образования может достигаться различными способами:

- ❖ посредством формирования комплекса целевых фундаментальных и прикладных исследований



Таблица 1

Расходы федерального бюджета на образование в 2013 — 2015 гг., тыс. руб.

Показатели / годы	2013	2014	2015
Всего на образование, в том числе:	605 667 539,0	547 728 956,0	572 587 621,0
Дошкольное образование	7 564 839,40	6 025 493,40	5 680 811,30
Общее образование	67 380 787,50	19 325 189,90	19 047 611,50
Начальное профессиональное образование	4 339 408,70	4 469 225,10	4 477 099,60
Среднее профессиональное образование	3 603 306,10	3 625 696,80	3 792 059,10
Профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации	6 407 546,90	6 437 240,10	6 469 233,90
Высшее и послевузовское профессиональное образование	477 238 473,7	484 106 114,1	513 536 938,0
Молодежная политика, оздоровление детей	5 293 104,70	5 297 267,20	1 035 565,20
Прикладные научные исследования в сфере образования	12 521 722,20	9 426 335,00	9 824 604,70
Другие вопросы в сфере образования	21 318 350,20	9 016 394,90	8 723 698,40

- и его государственной поддержки в интересах организационно-научного обеспечения реализации национальных проектов России в образовании, здравоохранении, строительстве жилья, сельском хозяйстве под эгидой демографического мега-проекта;
- ❖ разработки и реализации планов создания требуемого количества образовательных организаций для подготовки востребованных их выпускников на федеральном, региональном и местном уровнях;
 - ❖ формирования пространственно разнесенной сети федеральных университетов, национальных исследовательских университетов, способных обеспечить подготовку высококвалифицированных специалистов для работы в сфере науки и образования, в интересах разработки конкурентоспособных технологий и образцов отечественной наукоемкой продукции, организации перспективного наукоемкого производства;
 - ❖ в более отдаленной перспективе следует добиться активного участия российских научных и научно-образовательных организаций в глобальных технологических и исследовательских проектах с учетом конъюнктуры рынка интеллектуальной собственности. Для чего следует поощрять выход российской научной продукции, не затрагивающей вопросы государственной тайны, на международный уровень, патентование перспективных разработок, промышленных образцов и моделей отечественных ученых.

Несмотря на наличие разнообразных методик оценки качества учебы, эффективности функционирования образовательных и научных организаций,

в целом системы образования, оценка состояния безопасности российского государства в рассматриваемой сфере включает определение уровня обеспеченности потребными ресурсами образования и науки в процентном отношении от валового внутреннего продукта. В связи с этим рассмотрим объемы и структуру расходов Минобрнауки России по разд. 07 «Образование» закона «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014—2015 годов» (табл. 1) [4].

Постепенное сокращение расходов на образование соответствует общемировой тенденции, наметившейся на фоне финансового кризиса (например, в Финляндии в 2008 г. — 5,9%, в 2009 г. — 6,3%). Однако, если в 1998 г. в России было 20 млн школьников, то к 2015 г. их количество может сократиться до 13,8 млн чел.; если в 2008 г. в вузах обучалось 7,5 млн студентов, к 2020 г. их оценочно будет 4,6 млн чел.

Анализ расходов федерального бюджета на образование показал, что их доля в ВВП России составит 0,91% в 2013 г., 0,74% — в 2014 г. и 0,69% — в 2015 г. Отсюда сокращение доли расходов на российское образование в ВВП страны составит почти 25%.

Кроме того, в 2013—2015 гг. в федеральном бюджете преобразована структура расходов по уровням образования: а) к 2015 г. более чем в 3 раза сокращен удельный вес расходов на общее образование — с 11,1% до 3,3%; на молодежную политику в 4,5 раза; на начальное и среднее профессиональное образование увеличение составляет 0,1%; на дошкольное образование сокращается с 1,2% до 1,0%. Относительно стабильными являются расходы на



Таблица 2

Структура расходов федерального бюджета России на образование в 2013 — 2015 гг., %

Показатели / годы	2013	2014	2015
Всего на образование, в том числе:	100,0	100,0	100,0
Дошкольное образование	1,2	1,1	1,0
Общее образование	11,1	3,5	3,3
Начальное профессиональное образование	0,7	0,8	0,8
Среднее профессиональное образование	0,6	0,7	0,7
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	1,1	1,2	1,1
Высшее и послевузовское профессиональное образование	78,8	88,4	89,7
Молодежная политика и оздоровление детей	0,9	1,0	0,2
Прикладные научные исследования в сфере образования	2,1	1,7	1,7
Другие вопросы в сфере образования	3,5	1,6	1,5

профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации (табл. 2).

Таким образом, образование является одним из основных видов безопасности российского государства. В современной системе образования многое из отечественного опыта утрачено, а привнесенные с сентября 2003 г. «болонские инновации» отражают результаты погони за европейскими стандартами. По существу, уровень современных бакалавров по многим направлениям их подготовки в лучшем случае соответствует подготовленности выпускников советской школы — общепрофессиональной, которые по окончании школы могли законно управлять автомобилем, работать на токарных и слесарных станках, грамотно вести домашнее хозяйство, шить, кроить и т.д.

Вместе с тем, ориентирование системы образования на многообразие реализуемых образовательных программ на уровне общего образования имеет, по нашей оценке [5], негативные последствия для перспектив подготовки отечественных специалистов — профессионалов среднего и высшего уровня. Кроме того, особую озабоченность вызывает «штампование» псевдоученых, тех, кто с университетской скамьи, не имея практического опыта, вливается в армию аспирантов или адъюнктов. Отсюда обезличивание труда истинно научных работников, педагогов — дидактов и андрогогов. В любом случае, представляется необоснованным увлечение в России высшим образованием в ущерб обязательному общему.

Литература

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 31 декабря.

2. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая.

3. Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 337 «Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации» // СЗ РФ, 2010, № 21, ст. 2603.

4. Клячко Т. Как федеральный бюджет планирует финансировать образование // Вопросы экономики. 2012. 21 декабря.

5. Самойлов В.Д. Педагогика и психология высшей школы. Андрогогическая парадигма: учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2014.

References

1. Federal law of December, 29. 2012. № 273 «About education in Russian Federation» // Russian newspaper. 2012. December. 30.

2. Decree of President of Russian Federation from May, 12. 2009. № 537 «About Strategy of national safety of Russian Federation till 2020» // Russian newspaper. 2009. May, 19.

3. Decision of Government Russian Federation from May 15, 2010 № 337 «Position about Department of education and science of Russian Federation» // Collection of legislation of Russian Federation, 2010, № 21, art. 2603.

4. Klachko T. As a federal budget plans to finance education // Questions of economy. 2012. December. 21.

5. Samoilov V.D. Pedagogics and psychology of higherschool. Androgogik paradigm: textbook (is a vulture). M.: UNITI-DANA; Law and right, 2014.



УДК 37
ББК 74

К ВОПРОСУ ОБ АКТУАЛЬНОСТИ ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКОЙ ПОДГОТОВКИ ВЫПУСКНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ МВД РОССИИ

АННА ВАДИМОВНА ИВАНОВА,

старший лейтенант полиции,

соискатель кафедры педагогики УНК ПСД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

E-mail: anna.merinova@mail.ru

Научный руководитель: В.Д. Самойлов, доктор педагогических наук, профессор

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Актуальность психолого-педагогической подготовки обусловлена необходимостью разрешения противоречий между современными и перспективными требованиями к профессиональной деятельности выпускников образовательных организаций МВД России.

Ключевые слова: общекультурные компетенции, профессиональные компетенции, психолого-педагогическая подготовка, профессиональная подготовка, выпускник.

Annotation. The relevance of psychological and pedagogical preparation need to resolve the contradictions between the current and future requirements of the professional of graduates in the educational organizations of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Keywords: general cultural competence, professional competence, psychologi-pedagogical preparation, vocational training, graduate.

Со вступлением в силу (2011 г.) федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) теоретические и практические основы профессиональной подготовки специалистов органов внутренних дел (ОВД) МВД России претерпели существенные изменения. В их содержании доминируют общекультурные и профессиональные компетенции, которым должны соответствовать выпускники вузов (с 1 сентября 2013 г. введено понятие «образовательная организация — некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность») [1] МВД России. Изложенные обстоятельства актуализируют необходимость

пересмотра взглядов на проблемные вопросы повышения эффективности функционирования существующей психолого-педагогической подготовки кадров в образовательных организациях МВД России.

Одним из действенных механизмов совершенствования профессионального образования является отечественный опыт взаимодействия педагогики и психологии. Психолого-педагогическая подготовка персонала ОВД МВД России составляет основу профессионального образования, выступает системообразующим фактором образовательного процесса [2]. В 2012 г. произошел перелом в наборе на педагогические специальности, выразившийся в увеличении числа талантливых, хорошо успеваю-



щих абитуриентов, пришедших в педагогические вузы [3]. Отсюда актуально научное обоснование необходимости создания в образовательных организациях МВД России адаптивной педагогической системы психолого-педагогической подготовки выпускников, что обусловлено рядом объективных факторов:

- ❖ многообразием функций, возлагаемых на сотрудников ОВД в динамичной современной социально-экономической ситуации в стране и новыми требованиями, предъявляемыми к выпускникам образовательных организаций МВД России;
- ❖ реализацией в ФГОСВО компетентного подхода к формированию личности выпускников образовательных организаций МВД России;
- ❖ необходимостью пересмотра концептуальных взглядов на условия реализации образовательными организациями МВД России перспективной педагогической системы подготовки выпускников;
- ❖ изменениями в профессиограммах деятельности сотрудников ОВД, предполагающих их участие в противодействии терроризму в условиях риска, что требует от них высокой психолого-педагогической подготовленности;
- ❖ деятельностью должностных лиц ОВД имеющей выраженную психолого-педагогическую специфику, которая должна учитываться при организации их профессиональной подготовки в образовательных организациях МВД России;
- ❖ выделением психолого-педагогической области подготовленности выпускников образовательных организаций МВД России по направлению подготовки (специальности) 030301 — Психология служебной деятельности (квалификация (степень) «специалист») и по направлению подготовки (специальности) 031001 — Правоохранительная деятельность (квалификация (степень) «специалист»);
- ❖ системой профессиональной подготовки выпускников образовательных организаций МВД России не в полной мере соответствующей потребностям ОВД, что существенно влияет на

востребованность выпускников подразделениями центрального аппарата и территориальных органов Министерства.

Таким образом, актуальность психолого-педагогической подготовки обусловлена необходимостью разрешения противоречий между современными и перспективными требованиями к профессиональной деятельности выпускников образовательных организаций МВД России и недостаточным уровнем их психолого-педагогической подготовки в интересах решения задач коммуникативного и гуманитарного характера, предупреждения и разрешения межличностных конфликтов, организации и ведения переговорного процесса. Кроме того, нуждается в дальнейшем совершенствовании стандартизированная основа реализации образовательными организациями МВД России компетентного подхода в подготовке выпускников — специалистов в области правоохранительной деятельности.

Литература

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. 2012, 31 декабря.
2. *Самойлов В.Д.* Педагогика и психология высшей школы. Андрогиическая парадигма: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2014. 207 с.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2012, 13 декабря.

References

1. Federal law of 29 december 2012. № 273 «On education in Russian Federation» // Russian newspaper. 2012, 31 december.
2. *Samoilov V.D.* Pedagogy and psychology of higher education. Androgogical paradigm: a textbook. M.: UNITI-DANA; Law and justice, 2014. 207 p.
3. Message from the President of the Russian Federation to Federal Assembly of the Russian Federation // Russian newspaper. 2012, 13 december.



УДК 37
ББК 74

ИНФОРМАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ И ЕЕ КОМПОНЕНТЫ

ВИКТОР НИКОЛАЕВИЧ КИНЯКИН,

доцент кафедры информатики и математики Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: vk.mathdep@mail.ru

НИНА ВЛАДИМИРОВНА ЗАДОХИНА

старший преподаватель кафедры информатики и математики Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: astapenko67@mail.ru

Научная специальность 13.00.08 — теория и методика профессионального образования

Рецензент: Г.Е. Савин, доцент кафедры информатики и математики

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат технических наук

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Рассмотрены модель данные — информация и связанные с ней термины и определения. Показано, что на стыке наук терминологическая полисемия может представлять сложную дидактическую проблему. Для студентов и специалистов, использующих в своей практической деятельности информационные технологии и моделирование.

Ключевые слова: информация, данные, модель, интерпретация.

Annotation. The data-information model and according terms and definitions are reviewed. It is shown that at the intersection of sciences some terminological polysemy can be a complex didactic problem. For students and professionals who are using information technologies and data models in their practical work.

Keywords: information, data, model, interpretation.

Окружающий мир завораживает многообразием форм и непостижимо сложным своим содержанием, чем он интересен исследователям и пытливым учащимся.

Побудительным мотивом взяться за написание статьи послужила та терминологическая разногласица, которая присутствует как в нормативных документах, так и в учебно-методической литературе. Конечно, легко переложить проблему на самого учащегося — дескать, наше дело указать направление, а он сам выберет интересные именно ему факты, термины, определения и пр. Но такой подход вряд ли можно считать конструктивным — инновации, которые ожидает общество от подрастающего поколения, должны иметь под собой твердую теоретическую основу, иначе неизбежно где-то всплывет образ мифической химеры. Речь идет не о едином учебнике. Напротив, прекрасно, что на волне плюрализма мнений для изучения могут быть предложены теории, изложенные с различных точек зрения. Но не строим ли мы новую вавилонскую

башню, дидактическую проблему выбора учебных догматов, выбора источников знаний?

Данные и информация относятся к базовым понятиям информатики. Отношение между ними представляет терминологическую и дидактическую проблему. Рассмотрим несколько примеров. «*Информация* — сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления»¹. Данная трактовка не универсум — разнообразные цели и задачи, решаемые в той или иной предметной области, образуют питательную среду для нового освещения известного термина. Полисемия — вот настоящая проблема, усугубленная тем, что определяющие понятия *сообщение* и *данные* явно законом не установлены, но в них есть подсказка в виде перечня возможных операций с информацией: поиск, получение, передача, производство и распространение. По ГОСТ 7.0-99 уточняем: «*сообщение* — информация, переданная и (или) полученная в процессе коммуникации; *данные* — информация, обработанная и представленная в формализованном виде для



дальнейшей обработки». Нетрудно заметить, если отбросить второстепенное, что первый источник общает: информация есть не что иное, как данные, а второй — нет, именно данные есть информация! В одном учебнике, рекомендуемом соответствующим ведомством, «*информация* — это продукт взаимодействия данных и адекватных методов», причем «*данные* — диалектическая составная часть информации», а в другом находим еще одно неоднозначное утверждение: «*данные* — это информация, закодированная определенным образом». Согласно ГОСТ Р 52653-2006, *информация* — сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления (с уточнением, что информацией являются значимые данные), а *данные* вводятся через представление информации в формализованном виде, пригодном для передачи, интерпретации или обработки. Иначе говоря, *данные* есть форма представления информации! Аналогичные дефиниции и в ГОСТ Р 50922-2006. Пример однозначной классификации: *информация* (в процессах ее обработки) — любой факт, понятие или значение, полученные из данных, а также контекст, выбранный из знаний, или контекст, ассоциированный со знаниями; *данные* — представление информации в некотором формализованном виде, пригодном для передачи, интерпретации или обработки.

Согласно ГОСТ Р 52292-2004, данные должны быть интерпретируемыми по правилам, которые являются не внутренним свойством данных, а задаются внешним образом (социальной средой). Под научной интерпретацией объекта понимают совокупность связываемых с этим объектом значений (данных), смыслов, его научное осмысление. Таким образом, данные (текстовые, статистические и пр.) могут нести информацию, которую еще надо извлечь, иначе говоря интерпретировать.

Проведенный обзор показал, что *информация* и *данные* могут рассматриваться как синонимы или как дефиниции, частично совпадающие при определенных условиях, или как непересекающиеся понятия, что создает некоторые затруднения при подготовке и изложении учебного материала и его восприятия аудиторией. Полисемичные вербальные определения какой-либо науки могут быть совершенно неприемлемы на стыке наук, например: в математической лингвистике, решающей задачу

машинного перевода, и прочих науках, использующих статистическое моделирование. Очевидно, что текст — это не информация, а всего лишь ее носитель, это данные, которые интерпретируют либо исходя из контекста (как в последнем примере), либо по наперед заданным правилам (в искусственных средах, например, в системах кодирования в криптографии).

Но что же делать, если приходится работать с данными на стыке наук? Очевидно, что решение можно попытаться найти в философии. Последняя, выполняя методологические функции, занимается еще и интерпретацией достигнутых научных результатов. Формально отношения между информацией, данными и интерпретацией могут быть заданы в спецификациях информационной системы.

Методология изучения сложного объекта основана на системном подходе, суть которого состоит в исследовании объекта как системы, раскрытии целостности объекта (структуры, типов связей между его элементами). Под системой понимают образующее единое целое множество элементов, состоящих между собой в определенных отношениях. В зависимости от решаемой задачи системы условно классифицируют по двум большим группам: *материальные*, состоящие из конкретностей, экзистенциальных объектов (существующих независимо от воли человека), и *абстрактные*, состоящие из абстракций, продукта познания. В процессе познавательной деятельности (мышления) применяется метод восхождения от абстрактного (теоретического) понятия к конкретному (истинному). Истина относительна и всегда конкретна. Методы познания анализ и синтез тесно связаны с моделированием, дополняя и обогащая друг друга. Моделирование есть форма отражения онтологических представлений о действительности посредством замещения (интерпретации) познаваемой конкретности (оригинала) адекватной абстракцией (моделью).

Основным предметом изучения онтологии в информационных системах является эксплицитная (явная) спецификация объектов системы и связей между ними в пространственно-временной области. Пусть объект исследования, или конкретность, имеет неизвестную исследователю структуру, которую на рис. 1 представим абстракцией в виде графа, элементы исследуемого объекта обозначим кружками:



закрашенные кружочки — это те элементы, параметры которых могут быть измерены, а незакрашенные — элементы с неизмеряемыми параметрами. Внутренние связи объекта обозначим пунктирными стрелками, сплошными стрелками — контролируемые параметры.

Текущее состояние исследуемого объекта фиксируют с помощью эмпирических данных, которые могут быть использованы для получения информации об объекте. Рассмотрим примеры систем.

Система абстрактная — модель материального мира в форме понятия, схемы, проекта, гипотезы, теорий и прочих абстракций, например математических. Противоположна системе материальной.

Система формальная — математическая модель, по множеству исходных объектов определяет множество дискретных объектов согласно известным правилам вывода: $\{O, S, A, D\}$, где O — множество объектов (object), S — множество синтаксических правил получения производных объектов (syntactical rule), A — множество аксиом (axiom), D — множество правил вывода (deduction rule).

«*Информационная система* — совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств»². Формально систему можно описать совокупностью множеств: а) множеством представлений, описаний структуры объекта, б) множеством отношений между элементами объекта и в) множеством правил и предписаний для ее обработки. Спецификация системы в условных обозначениях есть тройка множеств $\{R, I, A\}$, где R — множество представлений (representation), I — множество интерпретаций (interpretation) и A — множество значений, абстракций (abstraction). Введенные переменные связаны отношением вида $I: R \rightarrow A$, где I есть функция отображения R в A . Элементы R называют данными, а элементы A — информационными объектами.

Информация характеризуется а) формой представления, б) абстрактным значением, в) отношением к реальному миру. Формы информации — абстрактная (значение, семантическая составляющая) и конкретная (представление). Интерпретация — переход от конкретного к абстрактному, применяется для синтеза информации по ее представлению: в

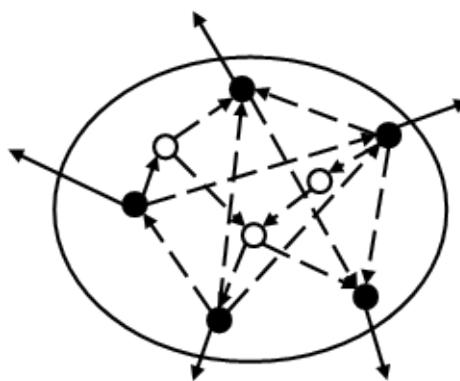


Рис. 1. Исследуемый объект: стрелки символизируют параметры объекта, несущие информацию об объекте, его структуре

естественной среде с целью раскрытия семантического содержания представления, тогда как в искусственной среде — с целью получения абстракции в виде теоретической модели. Очевидно, что в первом случае можно говорить о раскрытии смысла сообщения с помощью функции интерпретации, тогда как во втором — о форме представления. Смысл, как продукт мышления, информации сокрыт в субъективном отношении между представлением и объективной реальностью. В искусственных системах множество интерпретаций задают конечным множеством синтаксических функций.

В статье только обозначен терминологический аспект проблем, подлежащий исследованию в диалектическом единстве онтологии, логики и познания. На примере информационной системы показано, что в учебном процессе должны быть представлены различные точки зрения — выхождение источников знаний может препятствовать передаче и восприятию научных ценностей, свести их всестороннее изучение к запоминанию отдельных формальных признаков, что может негативно проявиться в реализации инновационных программ.

Литература

1. Большая советская энциклопедия. В 30 т. 3-е изд. М.: Советская энциклопедия в 1969—1978.
2. Брукшир Дж. Гленн. Введение в компьютерные науки. Общий обзор, 6-е изд.: Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2001.
3. Дейт К.Дж. Введение в системы баз данных, 6-е изд.: пер. с англ. К.; М.; СПб.: Издательский дом Вильямс, 2000.



4. *Лопатников Л.И.* Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003. 520 с.

5. *Манфред Брой.* Информатика. Основополагающее введение: В 4-х ч. Пер. с нем. М.: Диалог-МИФИ, 1996—1998.

6. *Симонович С.В.* Базовый курс: Учебник для вузов.. 3-е изд. Стандарт третьего поколения. СПб.: Питер, 2012. Гриф Министерства Образования и науки РФ.

3. *Date K.J.* Introduction to database systems, 6th ed.: trans. from engl. K.; M.; SPb.: Izdatelski Williams house, 2000.

4. *Lopatnikov L.I.* Economic-mathematical dictionary: Dictionary of modern Economics. 5-e izd., revised and enlarged extra. M.: Delo, 2003. 520 p.

5. *Manfred Broy.* Informatics. Basic introduction: In 4 parts. Trans. from germ. Moscow: Dialog-MIFI, 1996—1998.

6. *Simonovich S.V.* Basic course: the Textbook for high schools.. 3rd ed. The standard of the third generation. SPb.: Peter, 2012. Frif of the Ministry of Education and science of the Russian Federation.

References

1. The Great Soviet encyclopedia. 30 t. 3-e Izd. M.: Soviet encyclopedia, 1969—1978.

2. *Brukshir J. Glenn.* Introduction to computer science. General review, 6th ed.: trans. from engl. M.: Publishing house «Williams», 2001.

¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 5 апреля 2013 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Ст. 2, п. 1.

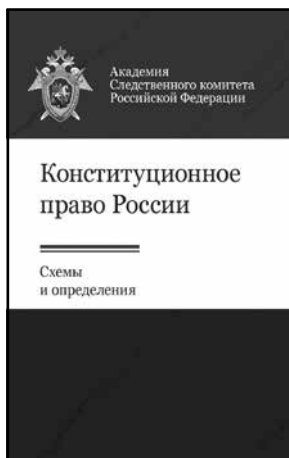
² Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 5 апреля 2013 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Ст. 2, п. 3.



Обстоятельства, исключающие преступность деяния. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Смирнов А.М. и др. Изд-во ЮНИТИ, 2016. 168 стр.

Учебное пособие предназначено для формирования у читателей полного представления о социально-правовой природе обстоятельств, исключающих преступность деяния, как одного из основных институтов российского уголовного права.

Для студентов, курсантов, слушателей вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», а также специальности «Юриспруденция», для научно-педагогических работников и практикующих юристов.



Конституционное право России. Схемы и определения. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. Багмет А.М., Бычкова Е.И., Сунцова Е.А. Изд-во ЮНИТИ, 2015. 208 стр.

Раскрываются традиционные для учебной дисциплины, науки и отрасли конституционного права вопросы, представленные в виде схем и основных определений.

Для курсантов, слушателей и студентов юридических вузов и специальностей, а также для всех интересующихся проблемами конституционного права России.



РЕЦЕНЗИЯ НА УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ А.П. КУЗНЕЦОВА И Р.П. КОЗЛОВА «АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС»

*ПЕТР ВАСИЛЬЕВИЧ АЛЕКСИЙ,
кандидат юридических наук, профессор*

Стремительный процесс глобализации, интеграции Российской Федерации в общественно-политические процессы приводит к необходимости изменения требований, предъявляемых к образованию в целом и юридическому образованию в частности. Темпы развития и изменения юридической науки сегодня требуют быстрого реагирования, мобильности и способности быстро и качественно усваивать новый материал. Современный юрист должен владеть всеми названными качествами, но, помимо этого, он также должен быть подготовлен в плане теории, знать основные подходы к изучению отрасли, ориентироваться в научных школах и мнениях различных исследователей.

В целом, можно сказать, что овладение базовыми знаниями в области юриспруденции стало реальным требованием времени. Для полноценного взаимодействия и построения своей деятельности необходимо научиться понимать «букву закона», но и не менее важно научиться читать и понимать научную и научно-популярную литературу.

Учебное пособие «Арбитражный процесс», авторами которого являются А.П. Кузнецов и Р.П. Козлов, предназначено для студентов, аспирантов (соискателей), обучающихся по юридическим специальностям в образовательных учреждениях Минюста России, преподавателей юридических вузов и факультетов, практикующих юристов. Его содержание полностью отвечает требованиям, установленным Государственными стандартами, к необходимому уровню подготовки выпускников юридического профиля. Кроме того, в пособии учтены изменения законодательства РФ по состоянию на 1 января 2015 г., что свидетельствует о соответствии учебного пособия действующей системе законодательства, позволяющей изучить материал, являющийся актуальным на сегодняшний день.

Качественный уровень подачи материала во многом определяется квалификацией авторов. Учебное пособие написано в соавторстве. А.П. Кузнецов является основателем и Генеральным директором юридической компании «Деловой дом». Навыки практикующего юриста, несомненно, оказывают положительное влияние на изложение материала. Опыт работы в сфере арбитражного судопроизводства способствовал тому, что многие теоретические положения законодательства рассматриваются через призму правоприменения, получают критическую оценку с учетом особенностей их практической реализации. Р.П. Козлов является федеральным судьей в отставке. Более десяти лет он занимался рассмотрением споров в Арбитражном суде Московской области. Безусловно, ему известны все нюансы применения арбитражного законодательства, особенности рассмотрения споров в порядке арбитражного судопроизводства. Читателям предоставлена уникальная возможность ознакомиться с точкой зрения опытного правоприменителя на арбитражное процессуальное право.

Основой учебного пособия является изложение вопросов правового регулирования общественных отношений, связанных с предпринимательской деятельностью, и споров, возникающих из данных правоотношений. Весь необходимый для освоения дисциплины материал умело реализован в структуре учебного пособия. Издание состоит из двух разделов: общей и особенной части — что соотносится с устоявшимся делением самой отрасли. Авторам удалось с научных позиций и в строгой логической последовательности донести до читателей современный правовой материал. Каждый раздел включает в себя ряд тем, количество и содержание которых в целом отвечает требованиям государственных стандартов к объему изучения данной дисциплины. Достоинством учебного пособия является классический способ структурирования материала. Пособие А.П. Кузнецова





и Р.П. Козлова сбалансировано в композиционном плане и хорошо выверено. Можно констатировать, что работать по нему будет приятно и удобно как преподавателям, так и обучающимся. Помимо необходимого теоретического материала, разбитого для удобства изучения в рамках темы на подпункты, каждая глава включает в себя перечень необходимых для обязательного ознакомления нормативных актов, а также судебной практики по рассмотренному в рамках темы вопросу. Все главы содержат определения основных понятий, контрольные вопросы. Ключевые слова и понятия выделены в тексте. В начале каждой темы закреплен перечень знаний, умений и навыков, которые читатель должен усвоить в процессе изучения материала. В сочетании с контрольными вопросами такой подход к изучению позволяет самостоятельно освоить предложенную тему, провести контроль знаний, не прибегая к посторонней помощи.

Структура пособия отвечает дидактическим и методическим требованиям преподавания учебной дисциплины, включает в себя необходимые части: основную (материал для лекции), пояснительную (раскрытие терминов, понятий), методическую (вопросы по теме, рекомендованные нормативные правовые акты и литературу). Это позволяет студентам максимально глубоко освоить содержание курса, подготовить аргументированные ответы на поставленные вопросы.

Весь необходимый материал в учебном пособии скомпонован в 23 темы. Это оптимальное количество глав, так как не происходит перегрузки информацией в рамках одной структурной единицы, а также одна тема не разбивается на несколько глав. Вместе с тем, не обнаруживается недостатка в изложенном материале, он отвечает требованиям к объему изучаемой дисциплины.

Особого внимания заслуживает иллюстрация нововведений законодательства. Так, в учебном пособии отражены последствия судебной реформы, приведшей к прекращению полномочий Высшего Арбитражного Суда РФ, подробным образом описана компетенция не так давно созданного Суда по интеллектуальным правам, а также отмечены изменения, внесенные Федеральным законом «О внесении изменений в АПК РФ» от 28 июня 2014 г. и предусматривающие возможность обращения в Судебную коллегия Верховного суда РФ со второй кассационной жалобой.

Учебное пособие отличает строго научное и, вместе с тем, доступное изложение материала. Подробно раскрыты и проанализированы основные институты арбитражного процессуального права, особое внимание уделено целям, задачам, стадиям арбитражного судопроизводства, доказыванию, примирительным процедурам. Каждая категория дел рассмотрена подробнейшим образом и позволяет понять специфику того или иного спора.

Учитывая логичность структуры и доступность изложения материала, учебное пособие может быть плодотворно использовано при любой форме обучения: очной, очно-заочной (вечерней), заочной.

Среди недостатков учебного пособия можно отметить только отсутствие иллюстративного материала. Считаю уместным дополнять тексты глав не только вопросами и рекомендациями библиографического характера, но и шаблонными образцами процессуальных документов, рекомендациями по их заполнению. Это даст возможность студентам применить полученные знания на практике, поупражняться в составлении правовых документов. Кроме того, обобщение изложенного теоретического материала в виде схем, таблиц, алгоритмов помогло бы систематизировать освоенный материал, выделить основные положения рассматриваемого материала.

Указанные замечания не снижают качественный уровень учебного пособия. Издание с общим тиражом 5000 экземпляров было положительно востребовано учреждениями образования Российской Федерации. Кроме того, учебное пособие рекомендовано Учебно-методическим центром «Профессиональный учебник» в качестве учебного пособия для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция»; по научной специальности 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс», а также рекомендовано Научно-исследовательским институтом образования и науки в качестве учебного пособия для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция»; по научной специальности 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс».

В целом учебное пособие актуально, составлено грамотно, написано доступным языком, ориентировано на реальный учебный процесс в высшем учебном заведении профессионального образования.