

# ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА



№ 1 (23) 2013

*Научно-практический журнал. Учрежден Тюменским институтом повышения квалификации сотрудников МВД России. Издаётся с 2006 г. Выходит ежеквартально. Включен в Перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий и в Российский индекс научного цитирования*

## **Редакционный совет**

### **Председатель:**

**Иголеви́ч В.А.**, начальник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, кандидат технических наук, доцент

### **Члены совета:**

**Анохин Ю.В.**, заместитель начальника Барнаульского юридического института МВД России по научной работе, доктор юридических наук, доцент;

**Афанасьев В.С.**, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

**Баранов В.М.**, помощник начальника Нижегородской академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

**Герасименко Ю.В.**, начальник кафедры конституционного и международного права Омской академии МВД России, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

**Гусак В.А.**, заместитель начальника Управления организации оперативно-разыскной деятельности ГУУР МВД России, доктор юридических наук;

**Зарубин С.П.**, начальник УФСИН России по Тюменской области, кандидат юридических наук;

**Козаченко И.Я.**, заведующий кафедрой уголовного права Уральской государственной юридической академии, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

**Корнеев М.В.**, начальник УМВД России по Тюменской области;

**Лавров В.П.**, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

**Мазунин Я.М.**, профессор кафедры криминалистики Омской академии МВД России, доктор юридических наук, профессор;

**Мироненко В.В.**, заместитель начальника УФСКН России по Тюменской области;

**Отческая Т.И.**, судья Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа, доктор юридических наук, профессор;

**Цуканов Н.Н.**, начальник кафедры административного права Сибирского юридического института ФСКН России, доктор юридических наук, доцент

## **Редакционная коллегия**

### **Председатель:**

**Числов А.И.**, доктор юридических наук, профессор

### **Члены коллегии:**

**Бражников Д.А.**, кандидат юридических наук, доцент;

**Ванюшин Я.Л.**, кандидат юридических наук, доцент;

**Киричѐк Е.В.**, кандидат юридических наук, доцент;

**Комиссарова Е.Г.**, доктор юридических наук, профессор;

**Смахтин Е.В.**, доктор юридических наук, доцент;

**Тишин Д.В.**, кандидат юридических наук, доцент;

**Цишковский Е.А.** (ответственный секретарь), кандидат юридических наук, доцент;

**Шарапов Р.Д.**, доктор юридических наук, профессор;

**Шеслер А.В.**, доктор юридических наук, профессор;

**Юзиханова Э.Г.**, доктор юридических наук, доцент

Редакторы *Е.В. Карнаухова, Е.А. Пыжова, Е.В. Шабанова*

Технический редактор *С.Ф. Ярославцев*

**Адрес редакции:** 625049, г. Тюмень, ул. Амурская, 75. Тел. (3452) 59-85-16. Тел./факс (3452) 30-68-69.

**Эл. почта** [naukatui@mail.ru](mailto:naukatui@mail.ru);

**сайт** <http://www.naukatui.ru>

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-51965 от 29.11.2012 г.

**ISSN 1998-6963**

Подписано в печать 15.03.2013. Формат 60x84/8. Усл. п. л. 14,88. Уч.-изд. л. 12,72. Тираж 1000 экз. Заказ № 55. Цена свободная.

© ФГКОУ ДПО «ТИПК МВД России», 2013

## Содержание

### **Раздел 1. Методология, теория и история государственно-правового регулирования**

<i>Розенко С.В.</i> Уголовно-правовая борьба с сектантством по Уголовному кодексу РСФСР 1960 г. ....	4
<i>Боруленков Ю.П.</i> Методология юридического познания.....	13
<i>Бырдин Е.Н., Воронина Ю.И.</i> К вопросу о коррупциогенных факторах, выявляемых в результате антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	20

### **Раздел 2. Проблемы государственного и муниципального строительства**

<i>Гончаров И.В.</i> Реализация контрольных полномочий Парламента Российской Федерации во взаимоотношениях с субъектами Российской Федерации.....	27
<i>Мещеряков А.Н.</i> Правовое регулирование полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в сфере обеспечения правопорядка.....	37
<i>Алексеева А.П.</i> Законодательные инициативы в сфере установления ответственности за нарушение порядка реализации билетов на Олимпийские игры 2014 года: достоинства и недостатки.....	42
<i>Шхагапсоев З.Л., Канунникова Н.Г.</i> К вопросу о совершенствовании правовой базы современной политики в области организации и безопасности дорожного движения.....	46

### **Раздел 3. Уголовное законодательство и криминологическая наука**

<i>Скобелин С.Ю.</i> Юридическая природа и потенциал отсрочки отбывания наказания больным наркоманией.....	54
--	----

### **Раздел 4. Совершенствование деятельности правоохранительных органов по раскрытию и расследованию преступлений**

<i>Павличенко Н.В.</i> Новая уголовная политика в сфере борьбы с экономическими преступлениями сквозь призму оперативно-разыскной деятельности.....	62
<i>Семенчук В.В.</i> Проблемные вопросы участия оперативных подразделений органов внутренних дел в выявлении налоговых преступлений.....	67

### **Раздел 5. Процессуальное право, юрисдикция, процедуры**

<i>Танаева З.Р.</i> Реализация судом функции разрешения уголовного дела: актуальность, проблемы и перспективы.....	75
--	----

**Раздел 6. Проблемы юридической науки и правоохранительной практики: взгляд молодых исследователей**

<i>Меньшикова А.Г.</i> Понятие особой жестокости в разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации.....	81
<i>Вовчук Н.В.</i> Заимствование положений нормативных актов РСФСР при формировании правовых основ борьбы с преступностью в Украинской ССР (1918-1922 гг.).....	85
<i>Смоляков А.И.</i> Использование результатов частной видеофиксации как неотъемлемая составляющая при реализации принципа неотвратимости наказания за нарушения Правил дорожного движения.....	90
<i>Касаев И.Х.</i> Виктимологическая характеристика пострадавших от деятельности этнических преступных группировок.....	98

**Раздел 7. Подготовка кадров для правоохранительных органов и научная жизнь высшей школы**

<i>Игошин Н.А.</i> Православное воспитание полицейских в дореволюционной России (начало XX века).....	103
---	-----

**Раздел 8. Компаративистика и зарубежный опыт**

<i>Зигмунт О.А.</i> Преступники и потерпевшие от насильственных преступлений: исследование латентной преступности несовершеннолетних.....	106
---	-----

**Раздел 9. Обзоры, рецензии, критика**

<i>Цишковский Е.А.</i> Достижима ли гармония законодательства? Отзыв о диссертации М.А. Пшеничнова «Гармонизация российского законодательства (теория, практика, техника)».....	117
<i>Summary</i> .....	121
<i>К сведению авторов</i> .....	125

## Раздел 1. Методология, теория и история государственно-правового регулирования

### УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ БОРЬБА С СЕКТАНТСТВОМ ПО УГОЛОВНОМУ КОДЕКСУ РСФСР 1960 г.

**С.В. Розенко**

(директор Юридического института Югорского государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент, г. Ханты-Мансийск; rozenko\_sv@mail.ru)

*Статья посвящена истории уголовной ответственности за сектантство по Уголовному кодексу РСФСР 1960 г. Автор характеризует состав преступления, уголовную политику Советского государства в сфере борьбы с сектантством, его наказуемость.*

**Ключевые слова:** секты, уголовная ответственность, Уголовный кодекс РСФСР 1960 г., наказание.

Актуальность проблемы уголовного противодействия деятельности сект предопределена тем, что в настоящее время происходит процесс переосмысления имеющегося опыта уголовного законодательства по борьбе с данным общественно опасным явлением. Содержание уголовной ответственности за сектантство по уголовному законодательству советского периода требует отдельного самостоятельного рассмотрения, поскольку оно примечательно наличием ряда отличительных характеристик.

В целом, отношение к сектантству в данный период отечественной истории предопределялось положениями государственной идеологии в области религии. Р.Р. Галиакбаров отмечает, что «С первых дней своего существования Советское государство... никогда и никого не привлекало к ответственности за религиозные убеждения. Напротив, политика по отношению к верующим всегда носила исключительно гибкий и гуманный характер» [1, с. 11-12]. Однако следует дополнить, что в зависимости от тех или иных политических причин и условий отношение к организационным структурам религиозных конфессий и их представителям в разные этапы времени было различным и не всегда справедливым.

В частности, проведение длительной государственной антирелигиозной пропаганды в советском обществе привело к тому, что, например, в Постановлении ЦК КПСС от 26 апреля 1979 г.

«О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы» религиозные верования уже рассматривались в качестве предрассудков [2, с. 12].

Это объясняется тем, что, несмотря на конституционное закрепление свободы вероисповедания, Советское государство фактически проводило в жизнь политику приоритета атеизма в свободе вероисповеданий. «Несмотря на отсутствие в законодательстве дискриминации в отношении верующих, на практике дискриминация проводилась. Верующим, и даже просто посещающим храм людям грозили неприятности на работе или по месту учебы (вплоть до увольнения или отчисления из учебного заведения), выселение, активные верующие нередко оказывались пациентами психиатрических клиник» [3, с. 666].

Отношение государственной власти к религии в данную историческую эпоху было сложным и переменчивым и в целом отрицательным, поскольку в соответствии с классовым подходом религия в форме того или иного вероисповедания признавалась в качестве орудия угнетения и оправдания эксплуатации человека человеком в обществе, – и борьба с ней была одной из задач Советского государства, отстаивавшего интересы передового класса – пролетариата – в классовой борьбе. Но реакция органов государственной власти не всегда была последовательно негативной как к Русской православной церкви, так и к

сектам. В частности, Е.М. Шевкопляс отмечает двойственность антиклерикальной политики 20-х гг. XX в., когда власти поддерживали религиозные общины сектантского толка (численный рост сектантства был отмечен на партийном совещании по антирелигиозной пропаганде, созванном ЦК ВКП(б) в апреле 1926 г.) [4, с. 86].

Например, к 1927 г. Союз русских баптистов насчитывал примерно 500 000 приверженцев, а Союз евангелистских христиан включал более 4 млн человек [5, с. 717]. В частности, в 1923 г. беглопоповцы создали собственную церковную иерархию во главе с архиепископом. Духовный центр находился в г. Новозыбкове Брянской области [6, с. 34].

Временная неопределенность государственной религиозной политики способствовала появлению ряда сектантских движений, выдвигавших социально полезные идеи. Например, выделившиеся из трезвенников в начале 20-х гг. последователи Анисима Смирнова (анисимовцы). Они являлись сторонниками отказа от употребления спиртного и религиозного совершения, но вот способы реализации таких идей имели и противоправный характер. «Большое внимание в общине... уделялось “исцелению” от пьянства и др. болезней путем изгнания “пьянственных бесов” “маслом от всех болезней”, “освященным сахарком”, “словом божьим” и т.п. В секте процветало откровенное шарлатанство, обман верующих, торговля реликвиями, связанными с личностью ее руководителя, за что в 1925 А. Смирнов был привлечен к уголовной ответственности» [6, с. 25].

Согласно ст. 124 Конституции СССР, утвержденной Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г., свобода отправления религиозных культов и свобода антирелигиозной пропаганды признавались за всеми гражданами [7, с. 309]. В целом антиклерикальная политика, основанная на положениях исторического и диалектического материализма, предопределила и пресекающее отношение к деятельности различных сект. Уголовно-правовое пресечение деятельности сект различного вида предусматривалось и

советским уголовным законодательством. Но если в досоветский период уголовный запрет, направленный на противодействие указанному явлению, предусматривался в форме составной части института религиозных преступлений русского уголовного права, имевшего законодательное закрепление в Своде законов уголовных Российской Империи 1832 г. (глава третья «О наказаниях за ересь и раскол») [8, с. 70-72] и Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (отделение второе «О ересьях и расколах») [9, с. 140-142], то после событий 1917 г. в отечественном уголовном законодательстве был закреплен новый подход, согласно которому отдельные проявления сектантства признавались политическими преступлениями.

В УК РСФСР 1922 г. и УК РСФСР 1926 г. специальная норма об уголовной ответственности за участие в данном преступном объединении отсутствовала, поскольку общественно опасный характер деятельности сект государством таковым не признавался. Таким образом, применялись положения уголовного законодательства о посягательствах на личность или контрреволюционных преступлениях. В качестве примера можно привести сформировавшийся в 1929 г. подпольный центр «Российское поле адвентистов седьмого дня реформационного движения» (лидер – Г.А. Оствальд), который не признавал ряд законов Советского государства и запрещал служить в РККА, брать в руки оружие, участвовать в выборах органов власти и враждебно относиться к его различным мероприятиям.

Другой пример: в качестве явно и открыто монархической и антисоветской, вплоть до вооруженного противостояния, выступала секта федоровцев, которая возникла в начале 20-х гг. на территории Центральной России, Кубани, Украины и т.д. «Организаторами ее были монахи Ново-Донского монастыря во главе со священником Вениамином. Идеологом и руководителем секты стал монах Федор Рыбалко (отсюда название секты), который в 1923 г. объявил себя святым, назвал Советскую власть “красным драко-

ном” и “антихристом”. Федоровцы вели активную вооруженную борьбу против Советской власти, против коллективизации, культурной революции. На состоявшемся в 1929 г. судебном процессе в отношении руководителей секты она была охарактеризована как «проявление церковной контрреволюции» [6, с. 249].

Необходимо отметить ст. 120 УК РСФСР 1922 г. (ст. 123 УК РСФСР 1926 г.), устанавливавшую уголовную ответственность за совершение обманных действий с целью возбуждения суеверия в массах населения, а также с целью извлечь таким путем какие-либо выгоды [9, с. 481, 531-532].

Особенность ситуации того времени состоит в том, что, с одной стороны, имелаась реализация справедливого положения: никто не может быть заключен в тюрьму либо лишен собственности или другого юридического права на основании своих моральных взглядов и мнений, и (или) политических и религиозных убеждений, а с другой – в истории Советского государства нередко наблюдались периоды последовательной борьбы, в том числе и насильственной, с представителями различных религиозных течений.

Ликвидация сектантства как криминального явления не рассматривалась в качестве первоочередной задачи. Уголовно-правовое противодействие было достаточно значимым и эффективным, чему имеется целый ряд свидетельств. Но сектантство не прекратило своего существования и в рассматриваемый период глобальных социальных перемен, поскольку имело значительный опыт выживания и борьбы с преследованием, и зачастую стремилось не привлекать внимания государственных органов, уходя на подпольное положение.

Приведем в качестве примера движение иннокентьевцев. Это последователи христианской секты, появившейся в начале XX в. в Молдавии (название по имени основателя – иеромонаха Иннокентия). В их среде главенствовали монархические настроения. «В секте совершались изуверские обряды, оправдывались самоубийства. В специально устроенных ”комнатах смерти” подвергались зверским истязани-

ям многие верующие. В годы советской власти руководители общин вели антисоветскую пропаганду, подстрекали верующих к антиобщественной деятельности. Их деяния были разоблачены на открытых судебных процессах, на которых было раскрыто подлинное лицо тех, кто пытался использовать религию в низменных целях. После этих разоблачений секта практически распалась» [6, с. 94]. Осмысление уголовно-правового противодействия данному криминальному явлению в науке советского уголовного права началось в основном после введения в УК РСФСР 1960 г. соответствующего состава преступления как нового подхода в законодательной технике, где прослеживается взаимосвязь с традициями дореволюционного уголовного законодательства. Перечень научных работ того времени по исследованию указанной проблемы является крайне немногочисленным [1; 10; 11; 12], что частично объясняется незначительным количеством совершенных посягательств.

По нашему мнению, это взаимосвязано с наступлением периода наиболее либерального отношения Советского государства к религиозным течениям в 60-х – 80-х гг. XX века. В соответствии со ст. 52 Конституции СССР, принятой на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г., гражданам СССР гарантировалась свобода совести, то есть право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, отправлять религиозные культы или вести атеистическую пропаганду. Возбуждение вражды и ненависти в связи с религиозными верованиями запрещалось [7, с. 333].

Таким образом, не допускались какие-либо ограничения или привилегии для верующих или атеистов; разрешалось свободное проведение религиозных обрядов при условии отсутствия нарушений общественного порядка и посягательств на права граждан и государства. В установлении запретов, обусловленных злоупотреблениями в области религиозного вероисповедания, прослеживается некоторая преемственность с традициями русского уголовного права.

Закрепление в ст. 227 УК РСФСР 1960 г. уголовной ответственности за посягательства на личность и права граждан под видом исполнения религиозных обрядов – это возврат в новой форме к прежнему подходу уголовной наказуемости сектантства, общественная опасность которого оставалась неизменно высокой, оно никуда не исчезло, поскольку трансформировалось и приспособилось к новым социальным условиям. Следует отметить исключительный характер данной нормы, так как институт религиозных преступлений в советском уголовном законодательстве отсутствовал, и при этом в УК РСФСР 1960 г. отсутствовала глава о преступлениях, нарушающих правила об отделении церкви от государства.

Таким образом, уголовный закон защищал только наиболее важные, существенные и значимые общественные отношения, связанные со свободой совести, но это не означало уголовной ответственности за религиозные убеждения или образ мыслей. Например, Всесоюзный совет евангелистских христиан-баптистов в СССР насчитывал примерно 500 тыс. человек [5, с. 717]. В начале 80-х гг. XX столетия в бывшем СССР проживало 32 тыс. последователей адвентистов седьмого дня [13, с. 13].

Появление указанной статьи в уголовном законодательстве объясняется тем, что руководство страны осознало политическую общественную опасность деятельности сектантов для советского государства и общества. Законодателем четко разграничивались религиозные убеждения и злоупотребления в данной области.

«...Возможность привлечения к уголовной ответственности за данное преступление не связана с исповеданием религии. Уголовная ответственность грозит лишь лицам, которые, прикрываясь религией, паразитируя на религиозных чувствах граждан, совершают уголовно-правовые посягательства на личность и права граждан, побуждают их к отказу от общественной деятельности, исполнения гражданских обязанностей, вовлекают в подобную деятельность несовершеннолетних» [1, с. 4].

Кроме того, в 60-70-е гг. последователи сект активно привлекались к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 142 УК РСФСР 1960 г. за нарушение законов об отделении церкви от государства и школы от церкви, поскольку она содержала положение об организационной деятельности, направленной на совершение этих деяний.

В первоначальной редакции ст. 227 «Создание группы, причиняющей вред здоровью граждан» УК РСФСР 1960 г. устанавливалась уголовная ответственность за создание группы, деятельность которой, проводимая под предлогом проповедования религиозных вероучений, сопряжена с причинением вреда здоровью граждан или половой распущенностью, а равно за руководство такой группой или вовлечение в нее несовершеннолетних.

В соответствии с Законом РСФСР от 25 июля 1962 г. данная статья была изложена в новой, более точной редакции [14] как «Посягательство на личность и права граждан под видом исполнения религиозных обрядов»: организация или руководство группой, деятельность которой, проводимая под видом проповедования религиозных вероучений и исполнения религиозных обрядов, сопряжена с причинением вреда здоровью граждан или с иными посягательствами на личность или права граждан, либо с побуждением граждан к отказу от общественной деятельности или исполнения гражданских обязанностей, а равно с вовлечением в эту группу несовершеннолетних. Содеянное наказывалось лишением свободы на срок до пяти лет или ссылкой на тот же срок с конфискацией имущества или без таковой. В отличие от законодательного подхода досоветского периода каралась не принадлежность к определенному религиозному течению, а преступные действия против личности и общественной безопасности, сопряженные с религиозной идеологией, обрядами.

Активное участие в деятельности этой группы, а равно систематическая пропаганда, направленная на совершение указанных в статье деяний, наказывались лишением свободы на срок до трех лет или ссылкой на тот же срок, или исправительными работа-

ми на срок до одного года. Признак активности являлся оценочным, и в уголовном законе его содержание не раскрывалось.

По мнению Р.Р. Галиакбарова, в тот период Советское государство преследовало следующие гуманные цели: ограждение советских людей от общественно опасных посягательств со стороны различного рода антиобщественных элементов, паразитирующих на почве религиозных пережитков, активно противодействующих объективному процессу падения религиозности населения, ослаблению влияния религиозной идеологии на людей [1, с. 9].

В качестве видového объекта выступали: общественная безопасность, общественный порядок и здоровье населения. В качестве дополнительного объекта уголовно-правовой охраны выступали интересы отдельных граждан, и прежде всего здоровье.

Р.Р. Галиакбаров отмечает своеобразие объекта преступления согласно ст. 227 УК РСФСР в том, что данная норма преследует задачу охраны общественного порядка и общественной безопасности, при этом ущерб этим отношениям причиняется путем поставления в опасность здоровья, прав и интересов широкого круга людей. Данное общественно опасное посягательство ставит в опасность здоровье, права и интересы большого индивидуально-неопределенного круга потерпевших, то есть любого человека, так или иначе попавшего в сферу деятельности организаторов, руководителей и активных участников антиобщественных религиозных групп. При этом действия виновных лиц направлены к тому, чтобы лишить любого человека, подвергающегося обработке с их стороны, возможности вести себя определенным образом, в полной мере реализовать предоставленные законом права и исполнять гражданские обязанности либо причинить вред его здоровью [1, с. 9-10].

Е.М. Шевкопляс считает, что «...эта норма помещена в главу десятую “Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения”, хотя, казалось бы, логичнее было бы видеть ее в четвертой главе, поскольку

ку соответствующее деяние посягает на политические и трудовые права граждан. В самом деле, в комментариях на данную норму говорится о деятельности различного рода религиозно-мистических объединений и сект (иеговистов, пятидесятников, хлыстов, мурашковцев), которые запрещают своим членам участвовать в выборах в органы власти, в переписи населения, в общественной жизни, а иногда – в производственной деятельности. В таком случае не совсем ясно, почему из этого делается вывод о том, что объектом рассматриваемого деяния назван общественный порядок. Ясного ответа на данный вопрос в литературе нет» [4, с. 94]. По нашему мнению, это объясняется тем, что деятельность сектантов направлена, в первую очередь, не против интересов государства или отдельных лиц, а против общества, когда в форме проповедования религиозных вероучений и исполнения религиозных обрядов формируется и действует особый разнонаправленный механизм преступного физического и (или) психического насилия, где религиозная группа осуществляет антиобщественную и экстремистскую деятельность, которая сопряжена с причинением вреда здоровью граждан, с иными посягательствами на их личность или права, с побуждением их к отказу от общественной деятельности или исполнения гражданских обязанностей.

Понятие указанных групп имело расширительное толкование, так как в качестве их рассматривались и нерелигиозные объединения, если они маскировали посягательства на личность и права граждан религиозными вероучениями и обрядами [15, с. 476].

В большинстве своем данные секты придерживались идеи протестантизма. К рассматриваемому времени, после революционных событий и последующих социальных потрясений, практически исчезли многие традиционные формы отечественного сектантства (например, высказывается мнение, что в 30-х гг. распалась секта христововеров (хлыстов) [16, с. 548]) и данная область общественной жизни пополнилась «новыми участниками», в первую очередь извне. «В 20-е гг.

XX в. протестантские секты пополнились христианами веры евангельской (пятидесятниками), родственными с баптизмом, а после воссоединения в конце 30 – начале 40-х гг. Западной Украины, Белоруссии и Молдавии – свидетелями Иеговы. Все они образовали мощный конгломерат протестантских сект, постепенно ставших играть значительную роль на отечественной почве» [13, с. 377].

Среди наиболее значимых сект того периода времени необходимо отметить следующие: пятидесятники – последователи одного из позднепротестантских христианских вероисповеданий. Не имели единой церковной организации и делились на ряд направлений (деноминаций): христиане веры евангельской, христиане евангельской веры, евангельские христиане в духе апостольском, евангельские христиане пятидесятники-сионисты, евангельские христиане святые сионисты («мурашковцы»), субботствующие пятидесятники [13, с. 384-386].

Например, объединение мурашковцев (течение пятидесятников-сионистов), возникло в конце 20-х гг. в Западной Белоруссии. Оно называлось по имени крестьянина И. Мурашко, который провозгласил себя пророком Ильей, ангелом завета и отцом Сиона и стал проповедовать скорое наступление конца света и Страшного суда. В данной секте применялись обряды: «снятия семи печатей» – срезания с тела верующих кусочков кожи и второго водного крещения. Адепты причащались стекавшей кровью. Действовали следующие запреты: на посещение общественных мест, чтение книг, общение с людьми другого вероисповедания, употребление в пищу свинины, работу в выходные, мужчинам – на службу в армии, женщинам – на вступление в брак с лицами, не состоящими в секте. За нарушения устава предусматривались наказания: изнурительный пост, заточение в подвал, для детей – розги.

Несмотря на различные формы государственного противодействия, сектантство сохранялось и по мере развития социалистических отношений в СССР. В УК РСФСР 1960 г. была предложена новая за-

конодательная конструкция: объективная сторона преступления: создание группы, причиняющей вред здоровью граждан (ч. 1 ст. 227 УК), которая была сконструирована таким образом, что включала несколько разновидностей альтернативных действий, которые могли сочетаться между собой и были сопряжены с двумя формами организационной деятельности группы лиц: организация, т.е. деятельность, направленная на создание такой группы (вовлечение новых членов, формирование идеологии и состава и т.д.) и руководство – осуществление текущих управленческих функций.

Данное посягательство характеризовалось обязательным признаком – проповедование религиозных вероучений и исполнение религиозных обрядов. «Преступления такого характера совершаются чаще всего на почве незаконной деятельности религиозных сект. Пользуясь религиозностью части граждан, руководители и активные участники ряда сект – пятидесятников, истинно православных христиан и других – пытаются изолировать своих приверженцев от общественной жизни, призывают рядовых участников уклоняться от общественно полезного труда, от службы в армии и т.п. В других случаях их деятельность сопровождается посягательствами на личность и права граждан» [1, с. 8].

Деятельность этой группы должна была быть сопряжена хотя бы с одним из обязательных по характеру альтернативных действий: с причинением вреда здоровью граждан или с иными посягательствами на личность или права граждан и т.д. Причинение вреда здоровью – «...нарушение нормального состояния организма, сопровождающееся какими-либо изменениями в физиологических отправлениях, в психической сфере, в анатомическом строении организма потерпевшего, которые нарушают возможность выполнять обычную для данного человека дозу умственной и физической деятельности. Применительно к рассматриваемому составу вред здоровью может быть причинен либо в результате точного исполнения обрядов, вытекающих из догм того или иного религиозного течения, либо в результате

воздействия внешних факторов» [1, с. 12]. В первом случае – это результат исполнения обрядов на собраниях группы либо вне собраний, а во втором – «...вред может наступить в результате: а) обстановки, сложившейся во время молений, которая оказывает влияние на психику людей; б) действия организаторов, руководителей и иных участников религиозной группы; в) неправомерного поведения самого потерпевшего; г) воздействия различных физических факторов» [1, с. 13]. Например, жертвоприношения, истязания и самоистязания, длительные посты, изуверские способы лечения и др.

В случае причинения более тяжких общественно опасных последствий, чем те, что были указаны в диспозиции ст. 227 УК, квалификация осуществлялась не только по данной статье, но и по совокупности с соответствующими статьями Особенной части УК РСФСР 1960 г.

Р.Р. Галиакбаров пишет об особенностях причинения вреда здоровью: «Идея физического самоистязания лежит в основе многих религиозных вероучений. Например, одна из догм христианства гласит: “Чем хуже для тела, тем лучше для души”. Вероучения ряда религиозных течений проповедуют культ физических страданий. Так, мурашковцы производят снятие с очередной “христовой жертвы” так называемых “семи печатей святого духа”. По вероучению молчальников, верующие, дав обет молчания, уходят из обжитых мест, годами живут в одиночестве, ведут затворнический образ жизни, что постепенно приводит к развитию различного рода душевных и иных заболеваний (молчальники – разновидность течения истинно православных христиан. Встречаются в северных районах Тамбовской области). Практически исчезнувшая секта скопцов проповедовала обряд полного или частичного оскпления» [1, с. 13].

Под иными посягательствами на личность понимался перечень определенных посягательств: клевета, оскорбление, незаконное лишение свободы, изнасилование, развратные действия, угроза убийством или нанесением тяжких телесных повреж-

дений, покушение на убийство, истязание и др. Посягательства на права граждан – это действия по воспрепятствованию осуществлению лицами своих гражданских прав (на образование, на труд). Побуждениями граждан к отказу от общественной деятельности или исполнения гражданских обязанностей являлись любые способы воздействия на интеллектуальные, эмоциональные и волевые процессы физических лиц (угрозы, обман, советы, просьбы, призывы к позитивным чувствам и т.п.), направленные на уклонение от участия в деятельности общественных организаций, уклонение от службы в Советской Армии, обязанности трудиться и т.д. В частности, истинно православные христиане странствующие (странники, бегуны) представляли собой тайную, законспирированную организацию, в которой выделялись две категории последователей: мироотреченцы, которые отрешались от мира и странствовали, и пристанодержатели, дававшие им убежище. Они вели скрытый образ жизни, не признавали Советское государство, отказывались от службы в армии и скрывались в глухих местах Урала, Сибири и Дальнего Востока [13, с. 180].

Вовлечение в эту группу несовершеннолетних подразумевало склонение данных лиц к участию в деятельности данной группы на основе определенного вероучения или культа.

«Активное участие в деятельности группы – это совокупность действий, способствующих посягательствам на личность и права граждан или непосредственно представляющих собой такие посягательства (подготовка изуверских обрядов, активное участие в их исполнении, контроль за соблюдением членами группы антиобщественных правил, побуждение их к отказу от исполнения гражданских обязанностей, вовлечение в группу несовершеннолетних и пр.)» [15, с. 477].

Деятельность религиозных и общественных объединений всегда связана с распространением своих идей среди населения с целью привлечь в свои ряды новых последователей. Данный процесс должен быть непрерывным и последовательным,

так как без этого они обречены на исчезновение. В Толковом словаре русского языка под пропагандой понимается «распространение в обществе и разъяснение каких-нибудь воззрений, идей, знаний, учения» [17, с. 606]. Обязательным условием такой пропаганды был признак – «систематичность деятельности».

В ст. 227 УК РСФСР указывались различные виды соучастников: организатор, руководитель, активный участник и лицо, занимающееся систематической пропагандой, но применительно к двум последним субъектам их содержание не раскрывалось. В примечании к данной статье устанавливалось правило о том, что если деяния лиц, указанных во второй части настоящей статьи, и сами лица, их совершившие, не представляют большой общественной опасности, то к ним могут быть применены меры общественного воздействия. В дальнейшем Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 декабря 1982 г. максимальный размер срока исправительных работ был увеличен с одного года до двух лет.

В начале 90-х гг. криминализация деятельности сект была признана наследием коммунистического режима, и Законом РСФСР от 18 октября 1991 г. № 1763-1 ст. 227 исключена из Уголовного кодекса [18]. Это привело к тому, что наступил период лавинообразного возникновения и распространения деятельности тоталитарных сект, преимущественно зарубежного происхождения, в российском обществе. Через несколько лет, в результате переосмысления значительной степени общественной опасности указанного явления, последовало закрепление нового уголовно-правового запрета, когда Закон РФ от 27 августа 1993 г. № 5668-1 [19] ввел в главу 4 УК РСФСР 1960 г. «Преступления против политических и трудовых прав граждан» ст. 143<sup>1</sup> и тем самым установил уголовную ответственность за организацию объединения, посягающего на личность и права граждан: организация религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с причинением вреда здоровью граждан или с иными

посягательствами на личность или права граждан либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или совершению иных противоправных действий, а также руководство таким объединением, активное участие в его деятельности, а равно систематическая пропаганда, направленная на совершение указанных деяний. Таким образом, положения данной статьи во многом соответствовали содержанию ст. 227 УК РСФСР 1960 г. Но, к сожалению, остановить процесс развития нового периода сектантства в Российской Федерации не удалось.

Однако в целом необходимо признать, что указанная законодательная конструкция, установленная в УК РСФСР 1960 г., была положительно оценена отечественным законодателем и получила дальнейшее развитие уже в российском уголовном законодательстве.

1. Галиакбаров Р.Р. Уголовная ответственность за посягательства на личность и права граждан под видом исполнения религиозных обрядов. Омск, 1981. 80 с.

2. О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы. Постановление ЦК КПСС от 26 апреля 1979 г. М.: Политиздат, 1979. 15 с.

3. Всеобщая история религий мира. М.: Эксмо, 2007. 736 с.

4. Шевкопляс Е.М. Уголовно-правовая охрана свободы совести в России: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1999. 194 с.

5. Всемирная энциклопедия: Религия / гл. ред. М.В. Адамчик; гл. науч. ред. В.В. Адамчик [и др.]. Мн.: Современный литератор, 2003. 832 с.

6. Православие: Словарь атеиста / под общ. ред. Н.С. Гордиенко. М.: Политиздат, 1988. 272 с.

7. Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. 2-е изд., доп. М.: Политиздат, 1987. 367 с.

8. Свод законов Российской Империи, повелением государя Императора Николая Павловича составленный. Законы Уголовные. СПб., 1832. 561 с.

9. Бытко Ю.И., Бытко С.Ю. Сборник нормативных актов по уголовному пра-

ву России X-XX веков. Саратов: Научная книга, 2006. 786 с.

10. Дагель П. Ответственность за посягательства на личность и права граждан под видом исполнения религиозных обрядов // Советская юстиция. 1962. № 22.

11. Галиакбаров Р.Р., Фролов Е.А. Ответственность перед законом // Наука и религия. 1963. № 11.

12. Михайлов М., Милько М. Преступления против личности и прав граждан, совершаемые в среде религиозных групп // Советская юстиция. 1964. № 10.

13. Христианство: словарь / под общ. ред. Л.Н. Митрохина [и др.]. М.: Республика, 1994. 559 с.

14. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 29/199.

15. Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР / отв. ред.: Г.З. Анашкин, И.И. Карпец, Б.С. Никифоров. М.: Юрид. лит., 1971. 560 с.

16. Религии народов современной России: словарь / ред. кол.: М.П. Мchedлов [и др.]. 2-е изд., испр. и доп. М.: Республика, 2002. 624 с.

17. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1996. 944 с.

18. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1430.

19. Рос. газ. 1993. 9 сент.

## МЕТОДОЛОГИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ПОЗНАНИЯ

Ю.П. Боруленков

(заместитель директора Института повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва; borulenkov@bk.ru)

*В центре внимания автора находится один из центральных вопросов юридического познания – проблема методологии. Подчеркивается, что понятие методологии неоднократно становилось предметом научного анализа, однако до сих пор нет однозначности его понимания. Отмечается, что методология не исчерпывается самим учением и методами познания, сюда входят и другие явления: мировоззрение, принципы, понятия и категории. Анализируется содержание и дается определение методологии юридического познания.*

**Ключевые слова:** юридическое познание, методология познания, методы познания.

Юридическое познание [1; 2] представляет собой одну из сложнейших теоретико-прикладных проблем, которая по своей сущности носит глобальный и всеобъемлющий характер и является в равной мере актуальной для конкретного индивидуума, государства и мирового сообщества в целом.

Сложноструктурный характер юридического познания проявляется в различных по содержанию понятийных категориях, разработка которых предполагает как дифференцированный, так и интеграционный подход на основе использования комплексных данных философии и права. Правоведы, как правило, изучают внешнюю, то есть правовую сторону юридического познания, исследуют, насколько нормы права обеспечивают реальные гарантии достижения верного знания. В то же время учеными отмечается дуализм юридического познания: во-первых, как познания, основанного на философских положениях теории права; во-вторых, как познания на основе теории процессуального права [3, с. 10]. Однако наивысший эффект может быть достигнут в результате комплексного исследования, когда вопросы юридического познания будут изучаться с точек зрения гносеологической, логической, психологической и правовой в единстве [4, с. 46].

Весьма важен гносеологический аспект в изучении проблематики юридического познания, в рамках которого возмож-

но осуществить интерпретацию понятия «юридическое познание» в качестве общетеоретической категории на основе историкографического подхода к анализу основных этапов его развития, с одной стороны, а также гносеологической интерпретации в системе научного знания – с другой. Общетеоретическое понимание юридического познания как совокупности определенных общественных отношений образует теоретико-методологическую основу для выделения в ней группы отношений, которые выступают как конкретные разновидности общего понятия «юридическое познание», в осмыслении которого в равной степени важны все образующие его компоненты [5]. Выведение лишь частных научных понятий вне связи с общетеоретической категорией «юридическое познание» содержит определенное логико-формальное противоречие, поскольку описание частного элемента без раскрытия его генезиса и закономерностей развития, т.е. вне мировоззренческих, морально-нравственных и иных познавательных средств, ограничивает теоретическое изучение и практическое решение конкретных проблем юридического познания.

Эвристическая функция общетеоретического юридического познания реализуется и в историческом процессе развития закономерностей теоретического мышления, ориентированного на последовательное развитие его стиля и воспроизводство качественно нового практического знания.

Эволюция стиля юридического мышления в гносеологическом аспекте рассмотрения неоднозначна, поскольку сам он создает со временем условные препятствия процессу познания и по этой причине подчас не способен выполнять эвристические функции. В историко-философском плане понятийные категории юридического познания и стиль юридического мышления органически взаимосвязаны и взаимообусловлены в силу присущей им внутренней противоречивости, выступающей как источник и теоретико-методологическая основа создания принципиально новых понятий и смены стилей юридического мышления.

История юридической науки свидетельствует, что теория юридического познания, а также отдельные ее направления развиваются неравномерно, и наиболее интенсивно это происходит именно в тех отраслях права, где противоречия между стилем юридического мышления и теоретическим юридическим знанием достигают «критической точки», а затем разрешаются путем гносеологической интерпретации общетеоретических понятий и создания теоретико-методологических основ частных юридических теорий. В одной из своих последних работ Р.С. Белкин, отмечая цикличность развития науки, пишет, что в границах каждого цикла кумулятивное развитие науки, т.е. накопление знаний, происходит на основе исходной для данного цикла парадигмы и до тех пор, пока эта парадигма не противоречит приобретаемым знаниям. После того как исходная парадигма перестает играть роль универсального объяснения новых явлений, возникает необходимость ее разрушения и перехода к новой парадигме, удовлетворяющей условиям развивающейся науки. Замена научной парадигмы и составляет сущность научной революции [6, с. 14].

Теоретико-практический интерес к системному изучению проблем юридического познания, и особенно к его историко-философскому аспекту, объясняется тем, что в современных условиях преобразования природы, общества, государства и самого человека юридическое познание напрямую зависит от того, насколько на-

ука эффективно выполняет не техническую, но социогуманитарную, интеллектуальную функцию. Следует помнить, что юридическая наука – это наука о человеке. Отсюда видятся перспективными исследования вопросов юридического познания на стыке наук гуманитарного блока – психологии, лингвистики и социологии. Возникновение гуманитарного направления (в русле которого и разрабатывается понятийная категория «юридическое познание») в научной картине мира связано с разработанной Демокритом философской основой теории познания, позволяющей изучать не только сущность человеческой природы, но и условия сохранения демократического государства, под которыми в те времена, в частности, понимались морально-нравственные качества личности.

В эпоху глобализации общей тенденцией научного знания является сближение естественных, технических и гуманитарных наук и их детерминирующее влияние на происходящие в обществе процессы. Происходит «социализация» теоретико-прикладного научного юридического знания, которая оказывает прямое и опосредованное влияние (причем соответственно как позитивное, так и негативное) на функционирование общества, государства и человека. В связи с этим уместно привести высказывание И.Б. Михайловой: «Построение непротиворечивых формальных систем в современной науке приводит к тому, что научная теория выступает как нечто “принудительное” для каждого индивида, мышление которого и определяется этой системой», а «выход за рамки данной логической системы выступает как нечто иррациональное, интуитивное, не поддающееся рациональному описанию» [7, с. 75].

Возникающие противоречия в стиле юридического мышления (особенно в плане догматизма) образуют, безусловно, как психологическую (социально-психологическую), так и мировоззренческую проблему, решение которой ориентировано на обеспечение единства научного знания, но главное – появление перспективных научных направлений, к которым и относится разработка теории юридического познания

в различных ее аспектах. Единство научного знания проявляется в формировании средств общетеоретического познания, составляющего теоретико-методологическую основу управления процессами общественного развития, включая и такое важнейшее направление социальной практики, как юридическое познание. Приращение нового знания происходит на «стыках» направлений научных исследований, где философские и частные науки, синтезируясь, выходят за традиционные и продуцируют интеграционные методы познания, в результате чего появляются новейшие научные теории, часть из которых приобретает статус научного общетеоретического знания [8, с. 29-33].

Проводимые в России социально-экономические и политико-правовые реформы позволяют сделать вывод о том, что в стране происходят коренные изменения места, роли и значения государства и органов исполнительной власти, суда в юридической сфере. Изменяются взаимоотношения государства и гражданина, что требует сосредоточения первоочередного внимания на обеспечении прав личности и социальной справедливости. Это обуславливает необходимость нового концептуального подхода к проблемам организации юридического познания, защиты жизни и здоровья, прав и законных интересов граждан.

Влияние науки на социальную практику имеет и обратную связь, поскольку тенденции развития науки определяются не только внутренними (имманентными) ее свойствами, но и потребностями развития общества, которые закономерно обуславливают изменения в содержательной структуре научного знания и ориентируют его на решение актуальных проблем, связанных, в частности, с локализацией и ликвидацией вредных последствий социальных противоречий в сфере юридического познания. Целенаправленное воздействие на оптимизацию структуры прикладного юридического познания становится особенно актуально в настоящий период, когда оно понимается не как абстрактное познание, а как интеллектуальный инстру-

мент, ориентированный на коррекцию общественных отношений.

Таким образом, можно говорить о наличии определенных *функций* юридического познания, среди которых можно выделить не только *познавательную*, *прогностическую*, но и *регулятивную*. Познавательная функция выводит юридическое познание на качественно новый уровень, т.е. формирует новое знание, а регулятивная создает теоретико-прикладные предпосылки для обоснования необходимости (целесообразности) преобразования сложившейся юридической практики, а, по существу, методологию преобразования конкретной сферы жизнедеятельности общества.

Подобная схема развития теории юридического познания объективно устраняет «узкоспециализированный» подход к пониманию и решению проблем юридической практики и требует всестороннего учета всех не относящихся, на первый взгляд, друг к другу причинно-следственных связей. Благодаря синтезу логико-исторических и гносеологических методов познания стало возможным анализировать роль, место и функциональное значение юридического познания в обществе и государстве, его взаимодействие с социально-экономическими, морально-нравственными, этическими, государственно-правовыми институтами.

Необходимость дальнейшей разработки проблем юридического познания требует переосмысления традиционной теории познания, ее природы, статуса, понятийного аппарата и возможностей модификации. Осуществление этих процессов происходит в современном философском и научном контексте, с применением новых идей, представлений и понятий, с предложением иных интерпретаций и толкований познавательной деятельности и знания. Представляется плодотворным для понимания природы гносеологии, имеющей вековые традиции, применить современные представления о бытии идеальных сущностей и виртуальной реальности.

Как отмечает Д.И. Дедов, существующий хаос в правовой методологии при-

водит к хаосу в методологии правовых исследований. Огромный объем правовых знаний, так или иначе требующий заучивания и выдвигающий на первый план позитивизм и догматические установки, существенно ограничивает возможности самостоятельного правового мышления и появления новых правовых идей [9, с. 46].

В российской науке остались почти незамеченными бурные события, которые произошли в западной философии во второй половине прошлого и в начале текущего веков. Устой классической философии были подвергнуты испытанию на прочность неклассической, постмодернистской философией. Сейчас наступил этап постнеклассической философии, которая учла уроки кризиса и пытается найти новые объяснения классическим ценностям, без которых существование человеческого мира немыслимо [10].

Известно, что существуют парадоксы и противоречия традиционной теории познания, в частности, отождествление познания с субъектно-объектными отношениями, субъекта – с «сознанием вообще» как с гарантом объективности знания. Идет переосмысление парадигмы «теория познания как теория отражения», возникла необходимость осознания несводимости познавательной деятельности к отражательным процедурам, потребность разработать такие представления о чувственном познании, которые учитывают единство образного и знакового, отражательного и интерпретирующего моментов. Актуальна проблема – неосознанные и бессознательные компоненты познавательной деятельности и личностное неявное знание субъекта, природа и способы введения которых в когнитивный процесс требуют учета и герменевтического опыта.

Современная теория юридического познания нуждается в такой категории субъекта, когда он понимается в своей целостности, содержащей не только когнитивные, логико-гносеологические, но и экзистенциальные, культурно-исторические и социальные качества, участвующие в познании. Иными словами, эмпирический человек, полностью замененный «частич-

ным» гносеологическим субъектом в традиционной теории познания, должен быть возвращен в современное учение о юридическом познании. Это особенно значимо для развития современного социально-гуманитарного юридического познания, где категория субъекта включает не только рациональные, логико-гносеологические, но и экзистенциально-антрополого-нравственные, социокультурные моменты.

«Не стремиться решить проблему истинности, достоверности, исключая эмпирического субъекта, – пишет Л.А. Микешина, – но искать способы преодоления его несовершенства, заблуждений и предрассудков, разрабатывая для этого правила для ума и правила метода, стремиться обыденное сознание поднять до уровня научного. В основу истинности как достоверности закладывается принципиальный тезис: во всей системе рассуждений присутствует человек с его чувствами, разумом, волей, сомнениями, предрассудками и моралью» [11, с. 22, 33, 45, 137, 526, 531].

Методология юридического познания, как и методология правовой науки в целом, рассматривается неоднозначно. Понятие методологии, да и сама она неоднократно становились предметом научного анализа [12], однако до сих пор нет однозначности понимания этого вопроса. Не случайно один из известных отечественных специалистов в области методологии М.В. Рац утверждает: «Среди прочих странностей методологии есть и такая: никто не уполномочен выступать от ее имени, ибо каждый понимает ее по-своему» [13].

«Методология права есть не что иное, как общенаучный феномен, – пишет Д.А. Керимов, – объединяющий всю совокупность принципов, средств и методов познания (мировоззрение, философские методы познания и учения о них, обще- и частнонаучные понятия и методы), выработанных всеми общественными науками, в том числе и комплексом юридических наук, и применяемых в процессе познания специфики правовой действительности, ее практического преобразования» [14, с. 52].

«Отождествление методологии с системой методов означает, – обоснованно констатирует Р.С. Белкин, – чисто прагматический подход к раскрытию данного понятия. При такой трактовке методологии на второй план отступает ее мировоззренческое значение, философский смысл, неизбежно принижается значение диалектического материализма, который является всеобщей научной методологией именно потому, что «диалектическая логика есть субъективное отражение всеобщих объективных законов движения и развития реального мира» [6, с. 28]. Методология представляет собой единую органическую систему, которая выступает в виде своеобразного свода законов научного познания.

Характерные черты методологии емко и точно определены О.Д. Третьяковой.

Во-первых, понятие методологии по объему не совпадает с понятием метода. Соотношение методологии и метода может быть представлено как диалектическое единство целого и части, системы и элемента, общего и отдельного.

Во-вторых, методология – это неотъемлемая часть какой-либо науки, при этом ее не следует смешивать и отождествлять с самой наукой. Методология является инструментом, средством науки; с другой стороны, она шире любой конкретной науки, так как может иметь междисциплинарный и общенаучный характер.

В-третьих, методология не исчерпывается самим учением и методами познания, сюда входят и другие явления: мировоззрение, принципы, понятия и категории и т.д. Данный перечень на сегодняшний день можно оставить открытым, поскольку он зависит от сферы применения методологии.

В-четвертых, составляющие методологию компоненты носят интегративный характер, тесно взаимодействуют и представляют собой систему. Среди элементов данной системы ведущее место занимают методы, применяемые исследователем, принципы и основные категории, а само учение о методе или методах, применяемых той или иной наукой, выступает в ка-

честве интегрирующего средства данной системы.

В-пятых, в методологии, на основании прогнозируемых результатов, условно можно выделить три направления: специальное, междисциплинарное и общенаучное. Каждое обозначенное направление характеризуется относительно самостоятельным инструментарием. Вместе с тем данные направления реализуются в комплексе, так как нельзя получить относительно адекватный результат (объективные знания о предмете исследования) без реализации всех направлений методологического воздействия на изучаемую реальность.

В-шестых, содержание методологии зависит от уровня познания. Теоретическому уровню свойственны принципы, методы, категории, направленные на создание отвлеченной картины исследуемого явления, и на данной основе формируются направления практической реализации теории. Практическому уровню свойственны элементы методологии, способствующие фиксации реальных свойств изучаемых предметов или явлений.

В-седьмых, содержание методологии зависит и от субъектов познания. Чем компетентнее субъект, тем богаче исследовательский арсенал. Вместе с тем, чем меньше исходная база знаний у субъекта, тем смелее он берется за трудно решаемые задачи и часто достигает успеха.

В-восьмых, методология является базисом или основой любого исследования, т.к. качество результата зависит от качества содержания применяемой методологии. Это связано с верным выбором объекта и предмета исследования, способов исследования, последовательности их применения, адекватной интерпретацией и формулированием категорий и принципов.

В-девятых, методология – это своего рода путь к получению истинного знания об объекте и предмете исследования. Данный путь состоит из различных этапов. Логико-гносеологический анализ данного явления позволяет условно выделить три этапа: первоначальный, последующий и завершающий. На первоначальном этапе формируется первичное знание об объек-

те и применяются те части методологии, которые ответственны за это (как правило, это элементы практического уровня методологии, например, такие методы, как: наблюдение, измерение, эксперимент и т.д.). Последующий этап характеризуется применением аналитической методологии (формирование рабочих понятий, суждений, анализ и синтез и т.д.). На завершающем этапе формируются выводы исследования и для этого используются фактически все элементы методологии, главное место среди которых занимают само учение и мировоззрение исследователя.

В-десятых, методология – это субъективно-объективный комплекс, характеризующийся обоснованием и воздействием на какие-либо объекты при осуществлении не только теоретической, но и практической деятельности [15, с. 65-68].

Методологическая рефлексия выступает важнейшим условием совершенствования познавательного процесса, так как способствует осмыслению собственных оснований познания, его принципов, методов, средств, целей и задач. Понимание методологии как особого типа рефлексии познавательной деятельности снимает ограничения, в соответствии с которыми методология рассматривается как система внешних требований, предъявляемых к исследованию. При таком подходе предметом специального исследования становятся теоретико-методологические средства, условия, цели, установки и другие элементы, образующие методологический арсенал познания [16, с. 93-94].

Анализ научных трудов по вопросам понятия и логической структуры методологии привел профессора В.Н. Карташова к выводам, которые могут быть положены в основу разработки методологии юридического познания.

1. Методология – это, прежде всего, определенный теоретический и эмпирический *инструментарий* (техника), т.е. совокупность средств (общесоциальных, технических, специально-юридических) познания правовых явлений, процессов и состояний.

2. Методология включает соответствующие предмету ее исследования *приемы, способы, правила и методы* умелого и грамотного использования соответствующего базового (эмпирического и теоретического) материала, а также средств познания (тактику).

3. *Юридическая политика*, научные и эмпирические *принципы*, способы долгосрочного *планирования и прогнозирования* исследований, определяющих перспективу развития фундаментальной и иных юридических наук, образуют в методологии ее стратегический компонент.

4. В методологию входят *методика* обобщения, систематизации и обработки полученных знаний, формулирование научных выводов и рекомендаций, процедуры их внедрения в разнообразные юридические науки, учебные и воспитательные процессы, практики преобразования соответствующих сфер жизнедеятельности общества.

5. Важным компонентом методологии является *мировоззренческая основа* науки – система определенных жизненных позиций ученых-юристов, их идеалы и убеждения, ценностные ориентиры и установки, которые играют существенную роль в научном исследовании и практической деятельности.

6. Методология представляет само *учение о технике, тактике, стратегии, методике* познания реальной действительности, о строении научного знания и наиболее перспективных путях и направлениях научного поиска.

Все отмеченные выше компоненты (стороны, связи) и составляют логическую структуру методологии юридических наук [17, с. 11-13].

Методология не есть что-то раз и навсегда данное, навечно завершенная система, но сам по себе постоянно развивающийся процесс, который должен соответствовать не только предмету познания, но и изменяющимся условиям данной формы процесса познания, должен учитывать развитие технических средств познания.

Определяя методологические основы теории юридического познания, не следует его отождествлять с методами научных

исследований, хотя между ними существует тесная взаимосвязь, базирующаяся на единстве познавательной, объяснительной, эвристической и прогностической функций, а также функции обеспечения практической реализации научных исследований и основанных на них рекомендаций.

Методология как система не сводится к составляющим ее компонентам, она имеет и свои относительно самостоятельные собственные интегративные закономерности развития. Эти закономерности обуславливают то, что компоненты методологии, будучи объединенными в органически целостную систему, вступают в связи, отношения и взаимодействия между собой и тем самым приобретают свойства, отличные от их единичного существования и действия.

На основании изложенного методологию юридического познания можно определить как систему элементов, составляющих теоретическую основу и инструментарий исследования в области юриспруденции, а также систему способов практического воздействия на общественные отношения в сфере действия права.

1. Боруленков Ю.П. Юридическое познание как фундаментальная категория правоведения // Юридический мир. 2009. № 12 (156). С. 52-56.

2. Боруленков Ю.П. О концепте «юридическое познание» // Проблемы в российском законодательстве. 2012. № 5. С. 188-192.

3. Цихоцкий А.В. Методология науки гражданского процесса // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 1998.

4. Треушников М.К. Судебные доказательства. 2-е изд., доп. М.: Городец, 1998. 285 с.

5. Боруленков Ю.П. Юридическое познание в процессуальной, оперативно-розыскной и частной детективной деятельности. Владимир: ВГГУ, 2009. 552 с.

6. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. М.: Норма, 2001. 240 с.

7. Михайлова И.Б. Методы и формы научного познания. М.: Мысль, 1968. 111 с.

8. Агалабаев М.И. Гносеологическая интерпретация понятия безопасности как общенаучной категории // Российский следователь. 2009. № 4. С. 29-33.

9. Дедов Д.И. Юридический метод: научное эссе. М.: Волтерс Клувер, 2008. 160 с.

10. Александров А.С. Духless русского уголовно-процессуального права. URL: <http://www.iaaj.net/book/export/html/161>.

11. Микешина Л.А. Философия познания. Проблемы эпистемологии гуманитарного знания. 2-е изд., доп. М.: Канон+РООИ «Реабилитация», 2009. 560 с.

12. Тарасов Н.Н. Методологические проблемы современного правоведения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.01. Екатеринбург, 2002. 46 с.

13. Рац М.В. Методология: младшая сестра науки или ее мать? URL: <http://www.metodolog.ru/00334/00334.html>.

14. Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. 2-е изд., доп. М.: Аванта+, 2001. 559 с.

15. Третьякова О.Д. Юридическая конвергенция: дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.01. Владимир, 2012. 441 с.

16. Назаренко Г. Методология правоведения // Уголовное право. 2002. № 4. С. 93-94.

17. Карташов В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для бакалавров. Ярославль: ЯрГУ, 2012. 175 с.

## К ВОПРОСУ О КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРАХ, ВЫЯВЛЯЕМЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

**Е.Н. Бырдин**

(доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Тюменской государственной академии мировой экономики, управления и права, кандидат юридических наук, доцент; 8 (3452) 33-55-59)

**Ю.И. Воронина**

(ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин Тюменской государственной академии мировой экономики, управления и права; 8 (3452) 33-55-59)

*Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов – сравнительно новая процедура, занимающая особое место среди механизмов сдерживания коррупции. Авторы статьи исследуют понятие, сущность и виды коррупциогенных факторов, выявляемых в результате проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.*

**Ключевые слова:** коррупция, антикоррупционная экспертиза, коррупциогенные факторы.

Одним из серьезных препятствий в строительстве правового государства в России является все обостряющаяся проблема коррупции [1, с. 30]. Она оказывает отрицательное влияние на все стороны экономической, политической, правовой и духовной жизни государства, обостряет и без того сложные проблемы, характерные для современного этапа развития страны. В международном рейтинге коррупции, составляемом неправительственной организацией Transparency International (TI), Россия в период с 2006 по 2010 гг. опустилась с 90-го на 147-е место из 180-ти (учитывая, что 180-е место занимает самая коррумпированная страна) [2, с. 15].

Наибольшую опасность для российского общества представляет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления. Ее широкое распространение и системный характер привели к тому, что корпоративные и индивидуальные интересы часто превалируют над интересами целых регионов и всего государства.

Одним из средств борьбы с коррупцией выступает экспертиза на коррупциогенность нормотворчества (антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов). Данное средство имплементировано в российское законодательство из между-

народных антикоррупционных конвенций, и это обстоятельство во многом обуславливает отсутствие сложившейся практики его применения в российских условиях.

Целью проведения антикоррупционной экспертизы является выявление в нормативных правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов и их последующее устранение [3]. В современной науке вызывают интерес вопросы понимания данных факторов. Несмотря на наличие легального (законодательного) определения понятия «коррупциогенные факторы», в научной среде имеется множество вариантов его толкования, что, несомненно, требует отдельного исследования.

«Очищение» российского законодательства от коррупциогенных факторов на сегодняшний день стало практической задачей для всех, кто отвечает за его разработку. Так, ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в качестве цели проведения антикоррупционной экспертизы определяет выявление в нормативных правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов и их последующее устранение.

Несмотря на то, что понятие коррупциогенного фактора законодательно за-

креплено, в науке высказываются различные точки зрения относительно его толкования. Так, А.В. Нестеров определяет коррупциогенный фактор весьма широко, как «свойство нормы, которое образуется сочетанием ее некоррупциогенных свойств, которое потенциально или действительно спродуцирует коррупционные проявления» [4, с. 228].

По справедливому замечанию О.А. Кожевникова, понятие «коррупциогенный фактор», в своей сущности, должно содержать перечень обстоятельств, которые способствуют совершению деяний, признаваемых законодательством коррупционными [5, с. 35].

Большинство ученых рассматривают коррупциогенный фактор как «положение нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, создающее условия для проявления коррупции» (Ю.Г. Арзамасов, М.А. Краснов, Э.В. Талапина, В.Н. Южаков) [6, с. 12; 7, с. 82] либо как «совокупность формальных признаков правовых норм, создающих условия для коррупционных проявлений» (Ю.С. Избачков, К.Е. Рыбак) [8, с. 10].

Ряд авторов определяют коррупциогенные факторы как дефекты норм и правовые формулы, которые могут способствовать проявлениям коррупции (А.А. Алексеев, О.Ю. Ильина, Н.А. Лопашенко) [9, с. 4; 10, с. 13].

Несколько иной точки зрения придерживается Э.В. Талапина, которая под коррупциогенными факторами понимает не только положения правовых норм, но и решения субъектов правоприменения, которые увеличивают коррупционную опасность [11, с. 53].

Анализ законодательства и существующих в науке точек зрения ученых позволяет выделить два подхода к определению понятия «коррупциогенный фактор» – широкий и узкий. Представители широкого подхода характеризуют коррупциогенные факторы как положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), способные создавать условия для легитимности коррупции.

Согласно узкому, законодательно закреплённому определению, – это положения (дефекты) правовых норм, усугубляющие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, содержащих неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Таким образом, полагая, что любое определение должно содержать все основные признаки понятия, считаем необходимым согласиться с официальным определением понятия «коррупциогенный фактор».

В широком смысле цель проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта заключается в выявлении в нем коррупциогенных факторов или нейтрализации возможной коррупциогенности акта. Однако коррупциогенный фактор не очевиден. Его обнаружение предполагает применение определенной совокупности приемов и операций, ведущих к достижению цели – выявлению признаков коррупциогенности. В связи с этим особую актуальность приобретают вопросы типологии коррупциогенных факторов. При этом следует отметить, что в юридической науке до сих пор не сняты разногласия по поводу их видов. Приведем наиболее распространенные противоречивые точки зрения, условно объединенные в несколько групп.

Анализ антикоррупционного законодательства показал, что по мере развития концепции антикоррупционной экспертизы типология коррупциогенных факторов на начальных этапах существенно расширялась, а в последующем, наоборот, сужалась. Так, одной из первых методик антикоррупционной экспертизы, подготовленной на базе Центра стратегических разработок в 2004 г., выделялось 11 коррупциогенных факторов. В последующем варианте методики, ориентированном на деятельность федеральных органов исполнительной власти, – 16 коррупциогенных факторов. В методике первичного анализа

(экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов, разработанной в 2007 г., предусматривалось 22 типичных коррупционных фактора.

Постановлением Правительства РФ от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» были утверждены новые Правила проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также Методика проведения экспертизы и закреплены 17 признаков коррупционности. Однако данный правовой акт, утвердивший перечень коррупционных факторов, не является последним.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 утверждена новая методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в которой сохранены только 11 коррупционных факторов. Из числа коррупционных факторов исключены: фактор существования собственно пробела в правовом регулировании; отсутствие превентивных запретов и ограничений для органов власти (отсутствие превентивных антикоррупционных норм); отсутствие норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за деятельностью органов власти; отсутствие норм ответственности органов власти; нарушение режима прозрачности информации; нормативные коллизии.

В связи с этим Ю.С. Избачков, К.Е. Рыбак указывают, что исключение последних трех факторов недопустимо для антикоррупционного анализа, поскольку именно они позволяли устанавливать возможность опасных коррупционных проявлений, особенно в совокупности с другими факторами [8, с. 10].

Остановимся более подробно на рассмотрении последних трех исключенных коррупционных факторов.

*1. Отсутствие норм ответственности органов власти.* Данный фактор в качестве коррупционного выделяет

большинство ученых. Так, авторы Методики проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (М.А. Краснов, Э.В. Талапина, В.Н. Южаков) указывают на необходимость выделения данного фактора. В подтверждение своей позиции они обращают внимание на то, что в законодательных актах, как правило, отсутствуют нормы об ответственности государственного служащего либо законодатель ограничивается общей формулировкой «несет ответственность в установленном законом порядке», в то время как далеко не всегда в данном законодательном акте или в акте, к которому есть отсылка, закрепляются меры ответственности за служебные нарушения и нарушение специальных запретов и ограничений.

От того, насколько конкретна формула ответственности, зависит ее реальность и неотвратимость. Основания ответственности должны быть четко сформулированы, желательно с указанием, какому виду нарушения какой вид ответственности – дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой – соответствует [7, с. 85].

Любое освобождение от ответственности порождает нарушение существующих норм поведения и противно цели борьбы с коррупционной преступностью, выражающейся в неотвратимости применения закона за каждое правонарушение и к любому лицу. В связи с этим остается неясным, почему законодатель исключил данный фактор из числа коррупционных. Однако сказанное позволяет сделать вывод о том, что само отсутствие норм ответственности органов власти является коррупционным фактором.

*2. Нарушение режима прозрачности информации.* Как отмечает Э.В. Талапина, открытость информации в государственном управлении «вплетена» в прозрачное функционирование органов публичной власти. В то же время принцип публичности и открытости деятельности органов власти до сих пор еще не занял своего достойного места в российском законодательстве [12, с. 5].

По мнению Н.А. Лопашенко, «нарушение режима прозрачности информации» в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления – необходимое условие противодействия коррупции, отмечаемое специалистами и международными актами, поэтому отказ от такого фактора – «это путь назад в борьбе с таким злом, как коррупция» [10, с. 15].

Рассмотрение открытости информации как превентивной антикоррупционной меры обусловлено тем, что посредством этого обеспечивается контроль общества за функционированием государственного аппарата, выполнением запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих, участие гражданского общества в принятии управленческих решений.

Обобщая вышесказанное, считаем целесообразным вернуть такой фактор, как «нарушение режима прозрачности информации» в число коррупциогенных.

3. *Нормативные коллизии* – противоречия, в том числе и внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. Относительно данного фактора у ученых нет единого мнения: следовало ли его исключать из числа коррупциогенных или нет.

Авторы Методики проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (М.А. Краснов, Э.В. Талапина, В.Н. Южаков) придерживаются позиции, согласно которой коллизии анализируемого законодательного акта с другими нормативными правовыми актами препятствуют правильному применению закона, создают возможности для применения той нормы, которая выгодна в конкретном случае [7, с. 83].

Противоположной точки зрения придерживается Ю.Г. Арзамасов и Е.А. Певцова, отмечая, что «данный фактор, в отдельных случаях, может способствовать коррупционным проявлениям. Однако данная проблема в большей степени яв-

ляется эмпирической, поскольку субъекты законодательной инициативы крайне редко осуществляют «пакетный» принцип в законодательном процессе, то есть не вносят в Государственную Думу вместе с законопроектом и другими необходимыми документами нормативные правовые акты, направленные на его конкретизацию и детализацию, а также перечень тех нормативных документов, в которые незамедлительно необходимо внести изменения, например, если вводится новый юридический термин. В результате появляются коллизии норм. Однако коллизии норм могут носить и «положительный заряд», поскольку выявленные коллизии указывают на существующий дефект, а значит, такие коллизии не так уж и опасны, по сравнению с невыявленными противоречиями» [13, с. 14].

В связи с этим полагаем, что закрепление такого коррупциогенного фактора, как «нормативные коллизии», с одной стороны, выступает антикоррупционной мерой, а с другой стороны, должно способствовать выявлению и устранению противоречий (коллизий) правовых норм.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что исключение из числа коррупциогенных таких факторов, как отсутствие норм ответственности органов власти, нарушение режима прозрачности информации, нормативные коллизии, является нецелесообразным и противоречит цели производства антикоррупционной экспертизы.

Итак, новая Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, устанавливает две группы коррупциогенных факторов.

1. Факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; выборочное изменение

объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции и другие.

2. Факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям: наличие к лицу завышенных требований, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами); юридико-лингвистическая неопределенность.

Соглашаясь в целом с данным перечнем, полагаем, что «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции» коррупциогенным фактором не является и его необходимо исключить из утвержденного Правительством РФ перечня.

Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – это нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов. Иными словами, вопросы, урегулированные в таком акте, должны регулироваться нормативным правовым актом более высокой юридической силы или подзаконными актами других органов. Все вышесказанное является бесспорным. Но возникает вопрос относительно того, является ли данное обстоятельство коррупциогенным фактором или простым нарушением иерархии нормативных правовых актов, порождающим признание нормативного правового акта, принятого «сверх компетенции», недействительным.

Да, безусловно, нормотворческая деятельность должна осуществляться в пределах компетенции, т.е. нормотворческий орган не вправе выходить за рамки вопросов сферы правоотношений, которые определены в правовом акте (законе, подзаконном акте, уставе и проч.). Но, возвращаясь к определению коррупциогенного фактора, необходимо обратить особое внимание на то, что коррупциогенный фактор – это по-

ложение, закрепленное в правовой норме и подлежащее реализации и применению. В то же время акт, принятый «сверх компетенции», является изначально незаконным и должен быть признан недействительным. Следовательно, положение данной нормы нельзя рассматривать в качестве коррупциогенного фактора.

Кроме того, в нормы, которые признаны коррупциогенными, следует вносить изменения по тому основанию, что они содержат условия для коррупции. В то же время нормативный правовой акт, принятый за пределами компетенции, следует отменять не по содержанию его предписаний, а именно по тому основанию, что орган, принявший его, некомпетентен.

Следует констатировать, что многие ученые не согласны с решением законодателя об установлении закрытого перечня коррупциогенных факторов, указывая на необходимость его увеличения. Так, различные авторы дополнительно выделяют следующие коррупциогенные факторы: ложные цели и приоритеты; «навязанная» коррупциогенность; формально-техническая коррупциогенность; непринятие нормативного правового акта (бездействие); нарушение баланса интересов. Поддерживая мнения ученых о необходимости законодательного закрепления указанных факторов, считаем, что помимо названных целесообразно выделить и включить в Методику таких коррупциогенных факторов, как:

*1. Реализация негосударственных интересов* – осуществление интересов, планов, использование служебного положения в целях личной выгоды, содействия физическим и юридическим лицам в извлечении ненадлежащей выгоды на основе неэффективного использования бюджетных средств в ущерб государственным интересам.

В данном случае будет иметь место реализация не общественных и государственных интересов, а приоритетно личных, в целях извлечения выгоды, которое происходит без нарушений уголовного, административного и иного законодательства в виде умышленного неэффективного

размещения, распределения и использования бюджетных средств.

Данный фактор следует отнести к коррупциогенным на том основании, что при нарушении приоритета государственных интересов над личными возможность возникновения коррупционных схем повышается.

2. *Отсутствие механизма контроля за реализацией предписания* правовой нормы. Бесконтрольность порождает желание нарушить норму права, что в конечном итоге приводит к крупным коррупционным последствиям.

Итак, подводя общий итог рассмотрению проблемы, необходимо отметить следующее.

Анализ законодательства и существующих в науке точек зрения ученых позволил выделить два подхода к определению понятия «коррупциогенный фактор» – широкий и узкий. Представители широкого подхода характеризуют коррупциогенные факторы как положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), способные создавать условия для легитимности коррупции.

Согласно узкому, законодательно закреплённому определению, – это положения (дефекты) правовых норм, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Перечень коррупциогенных факторов, выявляемых при экспертизе, определён Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, путем указания двух закрытых перечней конкретных коррупциогенных факторов с толкованием относительно каждого вида каждого из факторов.

Соглашаясь в целом с данным перечнем, полагаем, что «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции» коррупциогенным фактором не является и его следует исключить из утверждённого Правительством РФ перечня. Акт, принятый «сверх компетенции», является изначально незаконным и должен быть признан недействительным не по содержанию его предписаний, а именно по тому основанию, что орган, принявший его, некомпетентен.

Вместе с тем многие ученые не согласны с решением законодателя об установлении закрытого перечня коррупциогенных факторов, указывают на необходимость его увеличения, предлагая формально закрепить и иные факторы, создающие условия для проявления коррупции. Поддерживая мнения ученых в данном вопросе, считаем также целесообразным включить в Методику такие коррупциогенные факторы, как «реализация негосударственных интересов», «отсутствие механизма контроля за реализацией предписания правовой нормы».

1. Матковский С.В. Общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: правовые основы и характеристика субъектов // Следователь. 2009. № 2. С. 30-32.

2. Севрюгин В.Е. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 15-20.

3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ст. 1) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

4. Нестеров А.В. Что такое коррупциогенный фактор? Обсуждение Федерального закона РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Правонарушения и юридическая ответственность: материалы Всерос. науч.-практ.

конф. / отв. ред. Р.Л. Хачатуров. Тольятти: ТГУ, 2009. С. 227-230.

5. Кожевников О.А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие: учеб. пособие. Екатеринбург: ИД УрГЮА, 2006.

6. Арзамасов Ю.Г. Антикоррупционная экспертиза как составная часть общей мониторинговой экспертизы нормативных правовых актов: правовая основа; анализ коррупциогенных факторов; пути совершенствования методики // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения. М.: Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2010. С. 11-22.

7. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 77-88.

8. Избачков Ю.С., Рыбак К.Е. Новая методика проведения антикоррупционной

экспертизы // Право и экономика. 2010. № 9. С. 10-14.

9. Алексеев А.А., Ильина О.Ю. Коррупциогенные факторы в законодательстве об опеке и попечительстве как предпосылка нарушения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей // Гражданское право. 2010. № 2. С. 3-6.

10. Лопашенко Н.А. Коррупциогенные факторы: опасная трансформация нормативного толкования // Законность. 2009. № 10. С. 13-19.

11. Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 52-66.

12. Талапина Э.В. Антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении: подходы к пониманию // Государство и право. 2011. № 3. С. 5-15.

13. Арзамасов Ю.Г., Певцова Е.А. Новое «указное» нормотворчество: общая характеристика результатов; тенденции развития // Государство и право. 2010. № 1. С. 12-20.

**Раздел 2. Проблемы государственного и муниципального строительства****РЕАЛИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ПАРЛАМЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВО ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ  
С СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****И.В. Гончаров**

(заместитель начальника Академии управления МВД России,  
доктор юридических наук, профессор, г. Москва; 8 (499) 150-28-78)

*Статья посвящена комплексному анализу проблем реализации контрольных полномочий Парламента Российской Федерации во взаимоотношениях с субъектами Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** парламент, контроль, полномочия парламента, реализация полномочий, субъекты Российской Федерации.

Комплексный характер института правового контроля (воздействия) федерального центра в сфере деятельности субъектов Федерации объективно предполагает участие в нем не только органов исполнительной власти, но и других федеральных органов власти, как законодательных, так и судебных. Их участие тем более необходимо в случаях, когда правовой контроль (воздействие) выступает как мера конституционной ответственности того или иного органа государственной власти субъекта Федерации, допустившего конституционное правонарушение [1, с. 289]. В данном случае правовой контроль (воздействие) предполагает соответствующие меры принуждения федеральных органов государственной власти в отношении органов власти субъектов Федерации. Основания применения данных мер, процессуальные формы их реализации должны быть определены только федеральными законами, а не подзаконными нормативными правовыми актами. А в соответствии с Конституцией РФ – это исключительная компетенция Государственной Думы Российской Федерации (ч. 1 ст. 105).

Наличие правовых оснований контроля федерального центра должно быть также подтверждено необходимыми решениями соответствующих органов судебной власти, что подтвердил в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации. В постановлении от 4 апреля

2002 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Обобщих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» [2] Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил, что «поскольку в основе мер федерального воздействия, направленных на соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных правовых предписаний, должны лежать вытекающие из конституционных норм о разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов и о статусе последних окончательные выводы о несоответствии нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным нормативным актам, то применение данных мер предполагает во всяком случае проверку указанных актов Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе при наличии решения других компетентных судов».

Место и роль федеральных органов законодательной власти в механизме правового контроля (воздействия) определяется их участием в реализации конституционных норм путем принятия соответствующих законов, направленных на

детальную регламентацию необходимых правоотношений, возникающих между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В.О. Лучин справедливо отмечает, что «...конкретизация конституционных принципов и норм в текущем законодательстве как способ их реализации осуществляется путем трансформации общих конституционных требований в конкретные предписания законодательства применительно к отдельным видам социальных субъектов: происходит преобразование, перевод конституционных принципов с высокого уровня абстрактности на иной «технологический» уровень, в результате чего основные требования, выражающие сущность конституционных принципов, приобретают вид конкретных прав и обязанностей соответствующих субъектов» [1, с. 79].

Реализация федеральных законов, их реальное действие на всей территории Российской Федерации во многом зависит от контроля за их исполнением и, в частности, от той роли, которую отводит Конституция РФ Федеральному Собранию – Парламенту Российской Федерации – представительному и законодательному органу Российской Федерации. По мнению Д.А. Ковачева, «парламентский контроль не сводится только к контролю за законосообразностью деятельности государственных органов и должностных лиц. Он охватывает и контрольные полномочия Парламента РФ, касающиеся целесообразности осуществляемой деятельности государственных органов и должностных лиц» [3, с. 256]. Фактически, по существу, от контрольных полномочий Парламента РФ зависит его действительное место в системе органов государственной власти.

В общий перечень контрольных полномочий Парламента РФ входят следующие права:

– заслушивать отчеты и информацию органов государственной власти и их должностных лиц и давать оценку их деятельности;

– принимать рекомендации об улучшении работы соответствующих государственных органов и должностных лиц;

– выражать согласие или несогласие по поводу решения каких-либо вопросов, входящих в компетенцию других органов государственной власти;

– ратифицировать и денонсировать международные договоры;

– отменять акты подконтрольных Парламенту РФ государственных органов и должностных лиц;

– принимать участие в формировании других органов государственной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции за деятельностью других органов государственной власти и их должностных лиц;

– контролировать исполнение бюджета органами исполнительной власти;

– обращаться к должностным лицам органов исполнительной власти с целью получения необходимой информации по поводу мотивов их деятельности;

– утверждать введение на территории государства или отдельной его части особых правовых режимов: чрезвычайного, военного положения;

– участвовать в механизме реализации конституционной ответственности по отношению к органам государственной власти и их должностным лицам, допустившим конституционные правонарушения;

– создавать специальные комиссии Парламента РФ, осуществляющие контрольную деятельность.

Конституция Российской Федерации исключила из компетенции Федерального Собрания РФ исполнительно-распорядительные полномочия и значительно сократила объем контрольных полномочий. Существуют различные мнения ученых по поводу сокращения вышеназванных полномочий Парламента РФ. М.В. Баглай утверждает, что это «...отражает реальный федерализм, построенный на строгом разделении предметов ведения и полномочий органов государственной власти Федерации и ее субъектов» [4, с. 427]. Но, как представляется, более прав в этом воп-

росе Е.И. Колюшин, утверждающий, что теоретически такой подход является необоснованным, наносящим ущерб самостоятельности федерального парламента [5, с. 241].

Тем не менее говорить о том, что у российского Парламента вообще нет контрольных полномочий, вряд ли представляется правильным. В соответствии с ч. 1 ст. 101 Конституции Российской Федерации для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации образуют Счетную палату Российской Федерации, состав и порядок деятельности которой определяется Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ (ред. от 3 декабря 2012 г.) «О Счетной палате Российской Федерации» [6].

Согласно данному Федеральному закону Счетная палата Российской Федерации решает следующие задачи:

– организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

– определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

– оценка обоснованности доходов и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных фондов;

– финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

– анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а

также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

– контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

– регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата Российской Федерации направляет органам государственной власти Российской Федерации, как федеральным, так и субъектам Федерации, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления о принятии мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации.

Анализ данных задач позволяет сделать вывод о достаточно широких контрольных полномочиях Счетной палаты Российской Федерации по контролю за деятельностью органов государственной власти и подтверждает правовой статус этого органа как субъекта федерального правового контроля (воздействия) в случае выявления фактов незаконного распоряжения бюджетными средствами органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами.

Итоги деятельности Счетной палаты Российской Федерации в 2000-2011 годах свидетельствуют об эффективности ее работы по выявлению потерь финансовых ресурсов государства, возврату незаконно израсходованных средств, подготовке предложений по устранению причин существующих недостатков. Это позволяет сделать вывод о том, что Счетная палата Российской Федерации стала инструментом, с помощью которого общество ре-

ально осуществляет пристрастный аудит своего государства.

Всего за 2000-2011 годы Счетная палата Российской Федерации провела 6 029 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в том числе контрольных мероприятий – 5 224 (в 2000 году – 390, в 2011 году – 370).

В ходе проведения мероприятий выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на сумму 2 568,7 млрд. рублей (в 2000 году – 63,2 млрд. рублей, в 2011 году – 718,5 млрд. рублей).

По результатам контрольных мероприятий в 2000-2011 годах Счетной палатой Российской Федерации было направлено органам государственной власти, предприятиям и организациям более 483 представлений и предписаний. По 1 390 выявленным фактам нарушения законодательства материалы были направлены в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и иные правоохранительные органы, возбуждено более 1 240 уголовных дел.

В 2000-2011 годах было проведено 637 заседаний Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (в 2000 году – 44, в 2011 году – 66). Рассмотрено 8819 вопросов (в 2000 году – 638, в 2011 году – 893).

Отчеты о результатах всех контрольных мероприятий после утверждения Коллегией направляются в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. В обеих палатах Федерального Собрания созданы структуры по взаимодействию со Счетной палатой: комиссия в Совете Федерации, подкомитет в Государственной Думе [7].

Согласно пункту «д» ст. 103 Конституции РФ к числу полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации относится назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Учреждение данной должности – это еще один шаг на пути демократизации общественных и государственных отношений в России. Проведение преобразований в экономической и социальной сферах не может отодвинуть на второй план проблему правообеспечения, и Уполномоченный по правам человека в России является своего рода институциональным напоминанием о ее существовании и значимости [8, с. 4-5]. Функционирование этого института способствует формированию демократического правового государства, самодостаточного гражданского общества, состоящего из свободных индивидов, обладающих неотчуждаемыми правами.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Предполагается, что его деятельность поможет решить весьма важные проблемы страны, пресечь факты нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 21 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2010 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [9] при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

Уполномоченный при рассмотрении жалоб граждан на нарушения их прав и законных интересов вправе:

1) направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан,

совершенствованию административных процедур;

2) обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации (ст. 31 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»).

В случае грубого или массового нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы либо обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, а также непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе указанной комиссии и проводимых слушаниях.

По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады. Вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а равно воспрепятствование деятельности

Уполномоченного в иной форме влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации (ст. 36 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»).

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации реально действует, оказывая помощь людям, защищая их права и законные интересы. Это подтверждает и то, что граждане Российской Федерации все чаще и чаще обращаются к Уполномоченному по правам человека с жалобами на нарушения их прав и свобод решениями или действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. С середины 1998 г. по 2002 г. в аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации поступило свыше 120 тыс. жалоб и обращений о нарушениях прав человека [10, с. 141]. Из них в 1998 году – свыше 7 тысяч жалоб и обращений граждан [11, с. 20], в 1999 г. – свыше 22 тысяч [12, с. 81], в 2000 г. – около 25 тысяч [13, с. 184], в 2001 г. – свыше 30 тысяч [14, с. 4]. В период с 2004 по 2006 гг. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рассмотрел 154 680 обращений граждан, в том числе 96 293 жалобы [15, с. 405]. В 2011 году к Уполномоченному поступило 54 тыс. единиц входящей корреспонденции, содержащей индивидуальные и коллективные жалобы на нарушения прав и свобод, информационные сообщения и обращения по правозащитной тематике, предложения об участии в проектах правозащитной направленности, а также о взаимодействии с политическими партиями и общественными организациями [16].

И хотя согласно Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» его деятельность не отменяет и не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти, обеспечивающих защиту нарушенных прав и свобод человека и гражданина, тем не менее она дополняет существующие средства правовой защиты прав и свобод граждан на федеральном уровне. При осуществлении своих

полномочий Уполномоченный по правам человека независим и не подотчетен каким-либо органам государственной власти и должностным лицам. И реализуя собственную компетенцию, Уполномоченный тем самым способствует восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Федерации в области прав и свобод человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

В отличие от органов исполнительной и судебной власти, федеральные органы законодательной власти и органы государственной власти субъектов Федерации не образуют единую систему органов государственной власти Российской Федерации. В этом принципиальное отличие существующей модели организации системы органов законодательной власти Российской Федерации от действовавшей в советский период. Согласно концепции единства органов народного представительства Советы народных депутатов рассматривались как единая система органов государственной власти. В соответствии со ст. 89 Конституции СССР 1977 г. Советы народных депутатов – Верховный Совет СССР, Советы союзных республик, Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей, автономных округов, районов, городов, поселковые и сельские Советы народных депутатов составляли единую систему органов государственной власти. Единство системы органов государственной власти соответствующим образом предполагало жесткий механизм субординации и подчинения во взаимоотношениях вышестоящих и нижестоящих органов законодательной власти.

Необходимо отметить, что полномочия высшего законодательного органа в сфере конституционного контроля были существенно ограничены в связи с принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации. Например, в настоящее время Государственная Дума и Совет Федерации

Федерального Собрания Российской Федерации не имеют возможности лишать юридической силы нормативные правовые акты органов исполнительной власти и Президента Российской Федерации (между тем Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР в соответствии с ранее действовавшей Конституцией обладали указанными полномочиями). Считается, что такое сужение полномочий законодательного органа позволяет Парламенту сосредоточить основное внимание на предварительном конституционном контроле, который осуществляется им при подготовке и принятии законов\*.

Тем не менее некоторые ученые считают (и автор данной статьи с ними согласен), что возможно говорить о системе органов законодательной власти Российской Федерации в целом. Так, Л.Ф. Болтенкова считает, что законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации входят в единую систему органов законодательной (представительной) власти Российской Федерации, однако «это вхождение не полное, а лишь отдельными сторонами». Это подтверждается тем, что «...названная ветвь власти законодательствует (и контролирует исполнение своих законов) не только по предметам ведения субъекта Федерации, но и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; она имеет право законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ; направляет своего представителя в верхнюю палату Парламента – Совет Федерации, то есть законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федерации» [18, с. 51]. Этой позиции придерживается и И.А. Конюхова, считающая, что «для суверенного государства независимо от формы его государственного устройства важное значение имеет единство законодательной власти для обеспечения его государственной целостности. Так как законодательная власть осуществляется не

\* Л.В. Лазарев характеризует указанную деятельность Федерального Собрания РФ как «самоконтроль» [17, с. 13].

только Федерацией, но и ее субъектами, единство законодательной власти должно быть обеспечено в необходимых для федеративного типа формах» [19, с. 134].

В подтверждение данной позиции действующее законодательство предусматривает правовой механизм взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, включающий в себя как элементы координации и согласования деятельности, так и элементы правовой субординации, предполагающие возможность участия федеральных органов законодательной власти в механизме правового контроля (воздействия) как меры конституционно-правовой ответственности органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Как справедливо отмечает И.А. Конюхова, «анализ современных процессов федерализации России свидетельствует о необходимости особого внимания к процедурам согласования как одной из форм координации. Для Федерации механизм согласования важен, прежде всего, для обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, основ конституционного строя РФ, государственного суверенитета России» [19, с. 139]. Применительно к деятельности органов законодательной власти Российской Федерации речь идет о согласовании с органами законодательной власти субъектов Федерации законопроектов, принимаемых Государственной Думой Российской Федерации.

Возможность проведения при необходимости согласительных процедур между федеральными органами законодательной власти и органами законодательной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ст. 109 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятого Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 года (ред. от 14 ноября 2012 г.) [20] и ст. 141.2 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утверждено-

го Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 3-СФ (ред. от 26 сентября 2012 г.) [21].

В соответствии с ч. 2 ст. 109 Регламента Государственной Думы Российской Федерации законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным статьей 72 Конституции Российской Федерации, Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляет в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты. Совет Государственной Думы с учетом предложений ответственного комитета устанавливает срок представления отзывов в ответственный комитет.

В ч. 3 ст. 141.2 Регламента Совета Федерации говорится, что проект совместной законодательной инициативы, подготовленной для внесения на рассмотрение палаты, вместе с иными документами не позднее чем за 30 дней до заседания Совета Федерации направляется комитетом Совета Федерации, ответственным за подготовку проекта совместной законодательной инициативы, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации для рассмотрения и принятия решения о внесении совместной законодательной инициативы в Государственную Думу совместно с Советом Федерации.

Тем не менее автор статьи согласен с И.А. Конюховой [19, с. 140] в том, что механизм согласования федеральных законопроектов, предусмотренный данными Регламентами, нуждается в соответствующей доработке в части определения последствий ненаправления проектов законов субъектам Федерации по предметам совместного ведения, ответственности лиц, не

обеспечивших соблюдения данной процедуры, сроков рассмотрения законопроектов субъектами Федерации. В Регламентах обеих палат должна быть установлена обязанность направления в субъекты Федерации и согласования с ними федеральных законопроектов обеими палатами Федерального Собрания РФ, решены процедурные вопросы работы с законопроектами, по которым большинство субъектов Федерации высказались отрицательно. Речь не идет о принятии «специального закона, определяющего условия и процедуру согласования законотворчества по предметам совместного ведения», как предлагает И.А. Конюхова. Данные вопросы можно снять внесением соответствующих поправок в действующее законодательство.

Одной из форм участия Федерального Собрания Российской Федерации в осуществлении федерального правового контроля (воздействия) является обязательное утверждение Советом Федерации указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения на территории какого-либо субъекта Федерации.

Согласно ст. 88 Конституции Российской Федерации «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».

Утверждение Указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения относится к компетенции Совета Федерации, который обязан это сделать в течение 72 часов (ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 7 марта 2005 г.) «О чрезвычайном положении» [22]). После обнародования указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обязаны прибыть к месту заседания Совета Федерации в возможно короткие сроки без специального вызова. Вопрос об утверждении указа

Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения рассматривается Советом Федерации в качестве первоочередного в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, путем принятия соответствующего постановления.

Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

Необходимость утверждения указа Президента РФ о введении режима чрезвычайного положения на территории субъекта Федерации объясняется следующими причинами. С одной стороны, федеральные органы государственной власти просто обязаны максимально оперативно реагировать в случае возникновения на территории субъекта Федерации какой-либо чрезвычайной ситуации. В этом случае проявляются преимущества именно исполнительной власти в принятии решения о введении чрезвычайного положения, а не законодательной, в силу объективно присущей той инертности. Вследствие этого в большинстве стран эти полномочия принадлежат главе исполнительной власти. Но, с другой стороны, поскольку развитие кризисных, чрезвычайных ситуаций невозможно предусмотреть в деталях, то исполнительной власти приходится предоставлять весьма широкие и недостаточно определенные полномочия. Это может привести к такой ситуации, когда исполнительная власть при обеспечении режима чрезвычайного положения, стремясь в кратчайшие сроки стабилизировать обстановку, преступает закон, тем более что в данной ситуации происходят предусмотренные законом ограничения деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и некоторых конституционных

прав и свобод граждан, проживающих или находящихся в зоне введения режима чрезвычайного положения.

Вследствие этого парламентский контроль за деятельностью федеральных органов государственной власти является необходимым условием функционирования правового института чрезвычайного положения. Законодательная власть не вправе стеснять исполнительную власть в возможности быстрого реагирования на возникновение чрезвычайной ситуации, однако должна регулировать объем полномочий главы исполнительной власти, утверждать, отменять или не продлять чрезвычайное положение, и тем самым жестко контролировать все допустимые методы чрезвычайного реагирования исполнительной власти на чрезвычайные обстоятельства. То есть, фактически в данном случае Федеральное Собрание Российской Федерации в условиях осуществления федерального правового контроля (воздействия) играет сдерживающую и стабилизирующую роль в механизме взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, реализуя на практике основополагающий принцип их взаимоотношений: принцип разделения властей на основе системы сдержек и противовесов.

К сожалению, приходится констатировать, что, Конституция РФ, раскрывая предметы ведения Совета Федерации (ст. 102) и Государственной Думы (ст. 103), не включила в них охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина. Эти вопросы содержатся лишь в ст. 71 (п. «в») и ч. 1 ст. 72 (п. «б»), рассматривающих предметы ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов. А это, несомненно, приводит к ослаблению контрольных полномочий российского Парламента за деятельностью органов исполнительной власти в сфере охраны и защиты основных прав и свобод человека и гражданина. И, как результат, все чаще в среде ученых, общественности, государственных деятелей ставится вопрос о расширении полномочий Федерального Собрания

Российской Федерации, которые бы позволили ему реально и эффективно выполнять контрольные функции. Закрепление вопросов охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина непосредственно в перечне полномочий Совета Федерации и Государственной Думы позволило бы более четко определить как юридические процедуры, в рамках которых осуществлялась бы такого рода деятельность, так и необходимые механизмы ответственности органов государственной власти (федеральных, а также органов государственной власти субъектов Федерации) за допущенные нарушения прав и свобод человека и гражданина.

1. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.

2. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

3. Ковачев Д.А. Федерация в зарубежных странах. М., 1993. С. 256.

4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юрид. вузов и факультетов. М.: Норма, 1997. С. 427.

5. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 241.

6. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497; 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6954.

7. Результативность контроля в цифрах 2000-2011 гг. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/revision/result/> (дата обращения: 4 февр. 2013 г.).

8. Бойцова В.В. Формирование института омбудсмена в России // Правоведение. 1994. № 4. С. 4-5.

9. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; 2011. № 1. Ст. 1.

10. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2002 г. М., 2003. С. 141.

11. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российс-

кой Федерации за 1998 год. // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. М., 2001. С. 20.

12. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 1999 г. М., 2000. С. 81.

13. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2000 г. М., 2001. С. 184.

14. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 г. М., 2002. С. 4.

15. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 г. М., 2007. С. 405.

16. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011#1> (дата обращения: 4 февр. 2013 г.).

17. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 13.

18. Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов // Российская государственность: состояние и перспективы развития. М., 1995. С. 51.

19. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учеб.-практ. пособие. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 2000. С. 134.

20. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801; 2012. № 47. Ст. 6446.

21. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7. Ст. 635; 2012. № 40. Ст. 5362.

22. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277; 2005. № 10. Ст. 753.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА

**А.Н. Мешеряков**

(заместитель начальника Уральского юридического института МВД России  
по научной работе, кандидат юридических наук, доцент, г. Екатеринбург;  
3317078@mail.ru)

*В статье рассматриваются основы обеспечения правопорядка органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Описываются выявленные в процессе анализа нормативных правовых и правоприменительных актов проблемы правового регулирования полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в данной сфере. На основе конституционных принципов построения и функционирования нашего государства высказываются предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области государственного регулирования.*

**Ключевые слова:** *правопорядок, полномочия, правовое регулирование, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.*

Традиционно в юридической науке обеспечение правопорядка рассматривается в качестве одной из основных внутренних функций государства [1, с. 53], которая в обобщенном понимании должна обеспечивать, с одной стороны, своевременное урегулирование правом требующих нормативного упорядочивания общественных отношений, с другой – строгое исполнение всеми их субъектами правовых предписаний.

В науке существуют различные концептуальные подходы к пониманию правопорядка: «правопорядок – система правоотношений», «правопорядок – состояние урегулированности общественных отношений на основе права, законности», «правопорядок – упорядоченность общественных отношений, выраженная в правомерном поведении», «правопорядок – режим законности» [2, с. 27]. Правопорядок определяется как: 1) совокупность правовых норм (объективное право); 2) совокупность правовых норм и урегулированных этими нормами отношений; 3) систему общественных отношений, урегулированных нормами права (систему правоотношений), не рассматривая объективное право составляющей правопорядка [3, с. 85].

Несмотря на различные подходы к определению данного термина, все авторы признают основой правопорядка

фактическое состояние неуклонного соблюдения правовых предписаний всеми субъектами права и систему основанных на праве общественных отношений.

Признавая важность данной функции, авторы Конституции РФ отнесли вопросы обеспечения правопорядка к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72), предусмотрев их решение общими усилиями федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – субъектов РФ). Однако четкий механизм реализации данного конституционного положения на сегодняшний день законодательно не определен.

Как показывает практика государственного строительства, органы государственной власти субъектов РФ в вопросах, требующих привлечения большого объема ресурсов, в инициативном порядке не стремятся принимать на себя дополнительные обязательства, ожидая федерального закона, возлагающего на них конкретные полномочия по предметам совместного ведения.

В перечнях основных полномочий органов законодательной, исполнительной власти, высшего должностного лица субъекта РФ, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4] (далее – Федеральный закон № 184) указание на обеспечение правопорядка отсутствует.

В федеральных законах, регулирующих вопросы, так или иначе связанные с обеспечением правопорядка, отдельные полномочия органов государственной власти субъектов РФ в рассматриваемой сфере также не определены.

Отсутствие в федеральном законодательстве конкретизации по вопросам совместного ведения позволяет субъектам РФ в порядке так называемого «опережающего регулирования» самостоятельно устанавливать соответствующие полномочия органов государственной власти (п. 5 ст. 26.3 Федерального закона № 184).

Однако анализ нормативных правовых и правоприменительных актов органов государственной власти субъектов РФ в подтверждение высказанного ранее тезиса показывает, что реализация ими положений п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ осуществляется в достаточно ограниченном объеме. В субъектах РФ принимаются:

1) правовые акты, регулирующие вопросы участия граждан в обеспечении правопорядка [5; 6];

2) временные целевые программы обеспечения и укрепления правопорядка [7; 8];

3) правовые акты, регулирующие вопросы создания фондов для финансирования мероприятий по обеспечению правопорядка [9; 10];

4) программы отдельных мероприятий по обеспечению правопорядка на период каких-либо событий или на отдельных территориях [11; 12];

5) правовые акты, регулирующие вопросы проведения тематических курсов [13; 14].

Изучение документов показывает, что регулирование вопросов, связанных с обеспечением правопорядка, в субъектах РФ осуществляется в основном законодательными (представительными) органами, а их решение возлагается на высшие исполнительные органы госу-

дарственной власти субъектов РФ. Лишь в отдельных субъектах РФ (Республика Адыгея, Республика Саха (Якутия), Белгородская, Калужская, Костромская области) данная сфера регулируется правовыми актами высшего должностного лица.

В сложившейся в большинстве субъектов РФ модели высшие должностные лица не наделены полномочиями в сфере обеспечения правопорядка.

Основой для корректировки существующей системы стал Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» [15] (далее – Указ «О координационных совещаниях»), которым высшим должностным лицам субъектов РФ было предписано образовывать постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах РФ.

Определены основные задачи координационных совещаний, на них возложена функция по разработке мер, направленных на обеспечение правопорядка в субъектах РФ, организацию взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и социально ориентированных некоммерческих организаций по данным вопросам.

Решения координационных совещаний согласно указу оформляются актами высших должностных лиц субъектов РФ, а в необходимых случаях – актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. На высших должностных лиц субъектов РФ возложена обязанность представлять Президенту РФ или его полномочным представителям в федеральных округах предложения координационных совещаний, касающиеся совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности по обеспечению правопорядка.

Наделение органов государственной власти субъектов РФ полномочиями на основании указа Президента РФ не является типичным для современного этапа правовой реформы.

В период так называемого «указного права» была практика издания подобных указов. Указ Президента РФ № 1390 «О дополнительных мерах по укреплению правопорядка в Российской Федерации» [16] был издан 18 сентября 1993 г. и на сегодняшний день не утратил юридической силы (хотя по ряду объективных причин, обусловленных принятием Конституции РФ, реализация большинства его положений невозможна). 1 января 2012 г. утратил силу Указ Президента РФ от 10 июля 1996 г. № 1025 «О неотложных мерах по укреплению правопорядка и усилению борьбы с преступностью в г. Москве и Московской области» [17].

Но названные указы возникли в сложной для государства обстановке, носили чрезвычайный характер и были нацелены на обеспечение правопорядка в нестабильной правовой и политической ситуации.

Указ «О координационных совещаниях» появился в обстановке правовой и политической стабильности, казалось бы не требующей применения чрезвычайных мер.

Можно предположить, что он носит уточняющий характер и его нормы развивают положения пп. «д.1» п. 7 ст. 18 Федерального закона № 184, введенного Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ [18]: организация взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами.

Однако в этом случае объем координационных полномочий ставится в зависимость от регулируемой сферы, поскольку в целях реализации пп. «д.1» п. 7 ст. 18 Федерального закона № 184 специальным указом Президента РФ установлен закрытый перечень федеральных органов, в отношении которых высшее должностное лицо субъекта РФ вправе осуществлять координационные полномочия [19].

Указ «О координационных совещаниях» ограничений по участникам совещаний не содержит, и сложившаяся практика показывает, что их состав включает федеральные органы исполнительной власти, не входящие в утвержденный список.

Не связывает Указ «О координационных совещаниях» с рассматриваемой

мой нормой Федерального закона № 184 и предмет регулирования. Он посвящен не реализации координационных полномочий, а обеспечению правопорядка.

Анализ возможных правовых оснований издания Указа «О координационных совещаниях» не позволяет связать его с Федеральным законом № 184 или иными федеральными законами. Данный указ основывается на дискреционных полномочиях Президента РФ.

В связи с тем, что рассматриваемый указ содержит вполне конкретные правовые предписания: 1) создать координационные совещания; 2) утвердить их состав; 3) осуществлять ряд задач и функций; 4) оформлять решения актами высших должностных лиц субъектов РФ, возникает ряд вопросов о допустимости наделения их данными полномочиями в таком порядке.

Согласно ст. 26.1 Федерального закона № 184 полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ. В пп. «е» п. 7 ст. 18 названного закона указано, что высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

В действующем законодательстве возможность наделения высшего должностного лица субъекта РФ дополнительными полномочиями указом Президента РФ прямо не предусмотрена.

В условиях, когда координационные совещания в субъектах РФ созданы и эффективно работают, может показаться, что проблема носит эфемерный характер.

Создание данных совещаний, аналогично введению федеральных округов, придает им хоть и не оговоренный законодательно, но вполне весомый статус, поскольку их деятельность опирается на власть Президента РФ. Высшие должностные лица субъектов РФ, находясь с Президентом РФ «в отношениях субординации» [20] и неся перед ним поли-

тическую ответственность, обеспечивают стабильность реализации его указов.

Вместе с тем в правовом государстве стабильность должна обеспечиваться ничем иным как правом порядком, вопросам обеспечения которого посвящен Указ «О координационных совещаниях».

Отмечая важность решения вопросов обеспечения правом порядка органами государственной власти субъектов РФ, ведущую и координирующую роль высшего должностного лица субъекта РФ в решении данных вопросов, необходимо обеспечить соблюдение правовой процедуры наделения его соответствующими полномочиями.

Существует, как минимум, два легитимных способа наделения высшего должностного лица субъекта РФ полномочиями по обеспечению правом порядка.

Первый – предоставить Президенту РФ право увеличения объема полномочий высших должностных лиц субъектов РФ, дополнив установленный пп. «е» п. 7 ст. 18 Федерального закона № 184 перечень оснований возникновения «иных полномочий». Однако данный способ увеличивает объем дискреционных полномочий самого Президента РФ, что не согласуется с конституционными принципами правового государства и основами проводимых в настоящее время правовых реформ.

Второй и, как представляется, более соответствующий современным тенденциям совершенствования законодательства, – дополнение установленного Федеральным законом № 184 перечня полномочий высшего должностного лица субъекта РФ строкой: «в соответствии с федеральными законами и указами Президента Российской Федерации принимает меры по обеспечению законности, правом порядка и общественной безопасности в субъекте Российской Федерации».

Данная норма позволит Президенту РФ наделять высших должностных лиц субъектов РФ необходимыми полномочиями в указанной сфере правового регулирования в зависимости от складывающейся в регионе обстановки. Такое решение создаст законодательную основу деятельнос-

ти координационных совещаний, повысит эффективность обеспечения правом порядка и станет еще одним важным шагом в совершенствовании правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ.

1. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. 512 с.

2. Гильманова Л.З. К вопросу о понятии «правом порядок» // Российский следователь. 2009. № 7. С. 27-29.

3. Григорьева М.А. К вопросу о понятии правового порядка // Адвокат. 2009. № 10. С. 85-90.

4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

5. Об участии населения в охране правом порядка: закон Республики Саха (Якутия) от 3 дек. 1996 г. № 145-1 // Республика Саха. 1997. 6 янв.

6. Об участии граждан в обеспечении правом порядка в Санкт-Петербурге: закон Санкт-Петербурга от 8 нояб. 2001 г. № 760-95 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2001. № 12.

7. О комплексной целевой программе по усилению борьбы с преступностью и укреплению правом порядка на территории Ямало-Ненецкого автономного округа на 2005-2007 годы: закон ЯНАО от 24 июня 2005 г. № 46-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2005. № 7/1.

8. Об областной целевой программе «Общественная безопасность и правом порядок на 2006 год: закон Тверской области от 18 сент. 2006 г. № 90-ЗО // Тверские ведомости. 2006. № 41.

9. Об исполнении бюджета республиканского внебюджетного фонда «Правом порядок» за 1999 год: закон Республики Бурятия от 20 апр. 2000 г. № 395-11 // Собр. законодательства Республики Бурятия. 2000. № 8-9.

10. О бюджете областного целевого бюджетного фонда «Правопорядок» на 2004 год: закон Московской области от 19 окт. 2003 г. № 127/2003-ОЗ // Вестник Московской областной Думы. 2004. № 1.

11. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности и правопорядка в районе административной границы Ставропольского края с Чеченской Республикой: постановление губернатора Ставропольского края от 31 мая 1999 г. № 318 // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2002. № 6. Т. 1. Ст. 1842.

12. О мерах по обеспечению правопорядка на территориях садоводческих кооперативов и товариществ [Электронный ресурс]: распоряжение губернатора Саратовской области от 9 марта 2000 г. № 217-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об областном смотре-конкурсе «Правопорядок»: постановление губернатора Ульяновской области от 15 нояб. 2006 г. № 115 // Ульяновская правда. 2006. 22 нояб.

14. Об итогах конкурсов на звание «Лучшее общественное объединение, участвующее в обеспечении правопорядка в Санкт-Петербурге» и «Лучший дружинник Санкт-Петербурга» в 2009 году: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15 окт. 2010 г. № 1386 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2010. 29 нояб.

15. О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: указ Президента Российской Федерации от 11 дек. 2010 г. № 1535 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 50. Ст. 6656.

16. О дополнительных мерах по укреплению правопорядка в Российс-

кой Федерации: указ Президента Российской Федерации от 18 сент. 1993 г. № 1390 // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 38. Ст. 3517.

17. О неотложных мерах по укреплению правопорядка и усилению борьбы с преступностью в г. Москве и Московской области: указ Президента РФ от 10 июля 1996 г. № 1025 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 29. Ст. 3480.

18. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 11 дек. 2004 г. № 159-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

19. Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 27. Ст. 2730.

20. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 дек. 2005 г. № 13-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В СФЕРЕ УСТАНОВЛЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА РЕАЛИЗАЦИИ БИЛЕТОВ НА ОЛИМПИЙСКИЕ ИГРЫ 2014 ГОДА: ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ

**А.П. Алексеева**

(доцент кафедры уголовного права Волгоградской академии МВД России,  
кандидат юридических наук, доцент; alexeeva.va-mvd@yandex.ru)

*Статья посвящена анализу нововведений, закрепленных Федеральным законом «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона “Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», их целесообразности и обоснованности.*

**Ключевые слова:** *ответственность, нарушение, порядок продажи, входные билеты, стоимость, спортивные мероприятия, церемонии, Олимпийские игры, Сочи.*

29 декабря 2012 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона “Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Закон от 29 декабря 2012 года № 277-ФЗ) [1], который установил ответственность за нарушение порядка продажи входных билетов на посещение спортивных мероприятий и церемоний XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи.

В статье 9 Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2] закреплен порядок государственного регулирования цен на услуги гостиничного обслуживания, а также цен входных билетов на посещение спортивных мероприятий, церемоний Олимпийских и Паралимпийских игр, и их продаж [3].

Несомненным достоинством Закона от 29 декабря 2012 года № 277-ФЗ является установление правил определения цены на проживание, исходя из результатов заблаговременного проведения экспертизы по определению категории гостиницы или иного средства размещения, а также регламентация фиксированных цен на проживание во время проведения Олимпийских и Паралимпийских игр и фиксированных цен входных билетов на посещение спортивных мероприятий.

Если редакция статьи 9 Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не вызывает у нас серьезных возражений, то формулировки новых статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), устанавливающих ответственность за нарушение порядка продажи входных билетов на посещение спортивных мероприятий и церемоний Олимпиады, имеют определенные недостатки и нуждаются в некоторых уточнениях. При этом следует отметить, что уже само появление таких норм в КоАП РФ заслуживает всецелого одобрения.

Изменения коснулись статей 3.5, 3.12, 14.15.1, 23.1, 28.3 и 29.6 КоАП РФ, в которых нашла свое закрепление формулировка «спортивные мероприятия и церемонии XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи». Однако такой подход, по нашему мнению, противоречит самому понятию Кодекса как универсального систематизированного свода правил, относящихся к той или иной отрасли права, регулирующего какую-либо однородную область общественных отношений [4]. Ведь норма права, закрепленная в Кодексе, – это в некотором смысле слова «трафарет», содержащий набор признаков правоотношений, наличие которых в деянии влечет за собой применение этой нормы [5]. Возникает ряд вопросов: что будет с нормами статей 3.5, 3.12, 14.15.1, 23.1, 28.3 и 29.6 КоАП РФ после окончания XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи? Будут ли они отменены? И возможно ли такое реформирование Кодекса, при котором определенные нормы вносятся лишь только на время проведения какого-либо, пусть даже особо важного для страны, мероприятия? Или они должны быть унифицированы для всех аналогичных мероприятий, проведение которых возможно в будущем (например, Чемпионат мира по футболу 2018 года)?

Считаем, что в статьях 3.5, 3.12, 14.15.1, 23.1, 28.3 и 29.6 КоАП РФ словосочетание «спортивные мероприятия и церемонии XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи» необходимо заменить на «международные спортивные мероприятия», как это принято в большинстве зарубежных нормативных правовых актов [6, 7]. Только в этом случае вышеуказанные статьи станут универсальными и не требуют столь частого вмешательства со стороны законодателя.

Если не принимать во внимание узкую направленность статей 3.5, 3.12, 14.15.1, 23.1, 28.3 и 29.6 КоАП РФ, то их содержание в целом следует признать своевременным и вполне обоснованным, поскольку оно сконцентрировано на про-

тиводействию нарушению порядка реализации входных билетов и предоставления услуг по проживанию, а также искусственному завышению цен на товары и услуги в период проведения Олимпиады. Ведь известны случаи, когда, например, спекулятивная цена билетов на финал Чемпионата России по футболу 2011 года доходила до 1 500 рублей за билет, тогда как официальные цены составляли от 150 до 600 рублей за билет [8].

Хотя очевидна и определенная некорректность отдельных законодательных формулировок. Так, примечание к статье 14.15.1 КоАП РФ гласит: «Под стоимостью входного билета на посещение спортивных мероприятий и церемоний XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, явившегося предметом административного правонарушения, понимается цена входного билета на посещение спортивных мероприятий и церемоний XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, установленная Международным олимпийским комитетом и Международным паралимпийским комитетом соответственно в соответствии с соглашением, заключенным Международным олимпийским комитетом с Олимпийским комитетом России и городом Сочи на проведение XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи».

Прежде всего обращают на себя внимание тавтологические обороты, такие как «...Международным паралимпийским комитетом соответственно в соответствии с соглашением...» (в примечании) или «Нарушение порядка продажи входных билетов и изменение при продаже входных билетов установленной стоимости входных билетов...» (в названии и содержании самой статьи 14.15.1).

Кроме того, явные недочеты существуют и в терминологии. Совершенно очевидно, что «под стоимостью входного билета...» не может пониматься «цена входного билета», поскольку «стоимость» и «цена» не являются синонимичными понятиями. Общеизвестно, что стоимость

– это понятие составное, заключающееся в денежных затратах на каждый отдельный этап производства и реализации товара или услуги [8], а цена – это итоговый денежный эквивалент стоимости товара или услуги [8]. Соответственно, в данном случае в стоимость входного билета на посещение спортивных мероприятий и церемоний XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи будет входить плата за пользование инфраструктурой спортивного объекта; плата за пользование услугами вспомогательного персонала (охраны, кассиров и т.д.); плата за страховой сбор и сервисные услуги; наконец, плата за производство самого билета; и др. А все перечисленные сборы в совокупности будут называться ценой билета. Исходя из этого, в статье 14.15.1 КоАП РФ речь идет именно о цене билета, а не о его стоимости. В связи с этим предлагаем изложить статью 14.15.1 в следующей редакции:

«Статья 14.15.1. Нарушение порядка продажи входных билетов на посещение международных спортивных мероприятий и изменение при продаже их установленной цены

Нарушение порядка продажи входных билетов на посещение международных спортивных мероприятий и изменение при продаже их установленной цены –

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от пятикратной до десятикратной цены входного билета на посещение международного спортивного мероприятия, явившегося предметом административного правонарушения; на должностных лиц – от десятикратной до двадцатикратной цены входного билета на посещение международного спортивного мероприятия, явившегося предметом административного правонарушения, но не менее пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от десятикратной до двадцатикратной цены входного билета на посещение международного спортивного мероприятия, явившегося предметом административного правонарушения, но не

менее пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Примечание. Под ценой входного билета на посещение международного спортивного мероприятия, явившегося предметом административного правонарушения, понимается денежный сбор, установленный Международной спортивной организацией по соглашению, заключенному с Общероссийской спортивной организацией, и городом проведения международного спортивного мероприятия».

Подробное изучение Закона от 29 декабря 2012 года № 277-ФЗ, даже при условии устранения всех терминологических разногласий, не дает ответа на главный вопрос: каковы же действия по предупреждению нарушения порядка продажи входных билетов на посещение спортивных мероприятий и церемоний XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи и изменения при продаже их установленной цены. Действительно, данный закон регламентирует правомерный порядок продажи входных билетов, устанавливает ответственность за его нарушение (меры борьбы), но не раскрывает профилактических мероприятий, способных изначально воспрепятствовать таким нарушениям.

Полагаем, предупреждение нарушений порядка реализации входных билетов на международные спортивные мероприятия должно осуществляться по следующим направлениям:

1. Ограничение количества продаваемых в одни руки билетов. Совершая одномоментную покупку 2-3 билетов, человек вынужден будет повторять данную операцию многократно, теряя на этом время. В итоге максимальное количество приобретенных билетов составит всего несколько десятков, что в значительной степени снизит выгодность их последующей незаконной перепродажи.

2. Персонафикация продаж билетов, осуществляемая по личным документам, с указанием на билете имени и фамилии владельца. Такой подход позволит еще в большей степени ограничить нарушения при продажах.

3. Перевод билетов в безбумажную форму, использование электронных карт, считываемых специальными устройствами. Применение современных цифровых технологий – наиболее перспективное направление развития билетного бизнеса, противодействия финансовым и другим правонарушениям и преступлениям на спортивных объектах.

Так, посетители спортивных мероприятий могли бы оформить себе заранее электронную карту, на которую при покупке билета заносилась бы соответствующая информация. Это обеспечило бы быстрый проход посетителей спортивных мероприятий на стадион, возможность контроля за поведением агрессивно и деструктивно настроенных фанатов и быструю идентификацию личности нарушителей.

В целом Закон от 29 декабря 2012 года № 277-ФЗ является своевременным, однако, на наш взгляд, очевидна необходимость устранения его пробелов и недоработок до начала спортивных мероприятий и церемоний XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи.

---

1. О внесении изменений в статью 9 Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 277-ФЗ // Собр.

законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7602.

2. Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 310-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6071.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ: ред. от 30 дек. 2012 г., с изм. от 17 янв. 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

4. Сас Д.В. Кодификация законодательства и ее роль в совершенствовании источников права России // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 6. С. 20-22.

5. Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. М.: Госюриздат, 1962.

6. Соловьев А.А. От Спортивного кодекса Франции – к Спортивному кодексу России (использование французского опыта в кодификации российского законодательства о спорте) // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 4. С. 12-15.

7. Соловьев А.А. Бразильский опыт кодификации в области спорта // Нравственные императивы в праве. 2008. № 2. С. 3-10.

8. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2007.

9. Спекулянты продают билеты на финал Кубка России за 1500 рублей // Футбол на Soccer.ru: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.soccer.ru/news/294588.shtml>. (дата обращения: 2 февр. 2013 г.).

## К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОЙ БАЗЫ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

**З.Л. Шхагапсоев**

(начальник Северо-Кавказского института повышения квалификации (филиал)  
Краснодарского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор,  
г. Нальчик; natali6977@yandex.ru)

**Н.Г. Канунникова**

(профессор кафедры организации правоохранительной деятельности  
Северо-Кавказского института повышения квалификации (филиал)  
Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент;  
г. Нальчик; natali6977@yandex.ru)

*В статье рассматриваются некоторые вопросы, касающиеся современного состояния административно-правового регулирования общественных отношений в области безопасности дорожного движения. Авторы систематизировали и подвергли анализу нормативно-правовые акты, определяющие основные направления деятельности государственных органов в исследуемой сфере и предложили пути решения проблем дорожно-транспортной аварийности.*

**Ключевые слова:** *безопасность, дорожное движение, административно-правовой акт, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, административное правонарушение.*

Актуальность тематики статьи трудно переоценить, поскольку сложившаяся в сфере организации и безопасности дорожного движения ситуация далеко не однозначна. Данная ситуация, с одной стороны, осложнена существенным количественным ростом автомобильного парка страны, с другой – серьезным отставанием развития дорожной инфраструктуры; с одной стороны, уровень смертности на дорогах России стабильно занимает одно из первых мест в мире, с другой – существующая система государственного управления в данной сфере недостаточно эффективна. В первую очередь, это касается разграничения ответственности и полномочий государственных органов исполнительной власти в области безопасности дорожного движения, которая характеризуется отсутствием системного подхода к управлению.

Обозначенные проблемы выводят на первый план задачу обеспечения безопасности дорожного движения, реализация которой немыслима без четкой государственной политики, определяемой прежде всего соответствующей нормативно-правовой базой.

В связи с этим авторами статьи поставлена цель: дать определение понятия «совершенствование правовой базы современной политики в области организации и безопасности дорожного движения», провести теоретический анализ, обобщить законодательство, определяющее современную политику в области дорожного движения, и представить на его основе рекомендации, направленные на повышение эффективности анализируемой правовой базы, установление единых правовых основ деятельности в сфере организации дорожного движения.

Объектом исследования, проведенного в рамках статьи, выступают общественные отношения, возникающие в процессе реализации политики в области организации и безопасности дорожного движения. В качестве предмета изучаются закономерности становления, развития и применения законодательства, составляющего основу данной политики.

Статья 8 Конституции Российской Федерации гарантирует единое экономическое пространство страны, свободное перемещение товаров и услуг, поддержку

конкуренции и свободу экономической деятельности, что невозможно осуществлять без поддержания и развития дорожной сети России, обеспечения безопасного движения.

Формирование и внедрение в жизнь государственной политики в области организации и безопасности дорожного движения в России имеет свою историю. В 90-е годы XX века практически вся система государственного управления безопасностью дорожного движения была разрушена. Одновременно с этим быстрыми темпами стал расти автопарк страны. Переход большей части автопарка в частную собственность и отсутствие отлаженной системы контроля в условиях ничем не сдерживаемого стремления к получению максимальной прибыли стало причиной того, что на дорогах стал появляться транспорт с неисправностями, не отвечающий требованиям безопасности. Начало XXI века Россия встретила печальным рекордом – число нарушений в области дорожного движения примерно в полтора раза превысило численность автопарка. Большинство дорожно-транспортных происшествий было связано с сознательным невыполнением требований безопасности участниками движения.

Масштаб проблемы ДТП потребовал от руководства страны определить четкую государственную политику (национальную стратегию) в области организации и безопасности дорожного движения, защиты жизни участников дорожного движения. Этому стало уделяться внимание в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ, на заседаниях Президиума Госсовета РФ. Была необходима мобилизация усилий всех ветвей власти, гражданского общества, направленных на решение стоящих задач.

В связи с этим в качестве одного из приоритетных направлений в исследуемой области было определено совершенствование действующего законодательства, необходимого для построения единой, целостной системы управления в данной сфере. Следуя данному направлению, была сформирована правовая основа политики в об-

ласти безопасности дорожного движения, которую составили:

– Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» [1];

– Федеральный закон «О техническом регулировании» [2];

– Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] и др.;

– программы по безопасности дорожного движения:

1) Федеральная целевая программа 1996-1998 гг.,

2) Федеральная целевая программа 2001-2010 гг., однако в соответствии с пересмотренной в сентябре 2005 года Федеральной целевой программой «Модернизация транспортной системы России» реализацию пяти подпрограмм, в том числе Подпрограммы «Безопасность дорожного движения», предусматривалось завершить в 2005 году,

3) Федеральная целевая программа 2006-2012 гг.,

4) Концепция федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 гг.»

Однако ситуация осложнилась тем, что кроме названных выше правовых актов в области организации и обеспечения безопасности дорожного движения только на федеральном уровне появилось около тысячи документов различной юридической силы.

Отдельные вопросы обеспечения безопасности дорожного движения стали регламентироваться актами органов власти субъектов Российской Федерации. Мобильность законодательства в данной области регулирования общественных отношений стала порождать возникновение коллизионных ситуаций в правоприменительной практике, связанных с его неоднозначным пониманием и толкованием.

Существующие недостатки в регламентации общественных отношений в области организации и обеспечения безопасности дорожного движения, изменения

в системе и структуре органов управления в данной сфере вызвали необходимость разработки научно обоснованных предложений по совершенствованию федерального законодательства, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, регулирующих деятельность Госавтоинспекции и других заинтересованных субъектов.

Вместе с тем проводимая в современный период на законодательном уровне работа по совершенствованию правовой базы в исследуемой области не позволяет сделать вывод о том, что государство в данной сфере деятельности бездействует. В связи с этим приведем примеры нормотворческой деятельности по совершенствованию законодательных и нормативных основ в данной области.

Так, был устранен ряд правовых пробелов, имевшихся в Федеральном законе от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, в целях эффективного разграничения полномочий в области организации дорожного движения между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, разграничение компетенции в данном нормативном правовом акте определено посредством установления исчерпывающего перечня вопросов, закрепляемых за Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления; существенно расширен и конкретизирован перечень владельцев автомобильных дорог; п 14 ст. 3 указанного Федерального закона дополнен п. 14.1, определившим суть понятия «автомобильная дорога, содержащая платный участок»; в ст. 19 ФЗ появилась ч. 2.1, устанавливающая правила согласования владельцами автомобильных дорог при проектировании или переустройстве инженерных коммуникаций, и др. [4]

Внесен ряд изменений в Кодекс Российской Федерации об административных

правонарушениях (далее – КоАП РФ). Так, в связи с упразднением Федерального закона «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» претерпела изменения ст. 12.1 КоАП РФ в части, касающейся порядка и сроков прохождения государственного технического осмотра.

Важным элементом профилактических мероприятий в обеспечении безопасности дорожного движения стало административно-правовое воздействие на нарушителей правил дорожного движения (ПДД). Однако действовавшее до августа 2007 г. достаточно «мягкое» российское административное и уголовное законодательство привело к низкой эффективности проводимых профилактических мероприятий, массовому нарушению ПДД как со стороны его участников, так и со стороны контролирующих органов. Штрафные санкции, установленные КоАП РФ, были настолько низкими, что участники дорожного движения их игнорировали, а сотрудники ГИБДД перестали их применять. Для повышения действенности санкций против нарушителей ПДД они законодательно были ужесточены в 2007 г.

В связи с этим особое место в поправках к статье 12 КоАП РФ заняло положение о повышении ответственности водителя за управление транспортным средством в состоянии опьянения, за передачу управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения. Введены две новые части статьи 12.8 с большим наказанием за их нарушение – от ареста до задержания на срок до 15 суток, от лишения права вождения до 3 лет до задержания транспортного средства, изъятия водительского удостоверения, а для лиц, в отношении которых не может применяться арест, – штрафа в размере 5 000 рублей.

Существенно ужесточилась ответственность за правонарушения в области дорожного движения в части определения санкций с учетом степени их общественной опасности, ответственности владельцев транспортных средств за правонарушения с участием принадлежащих им ав-

томобилей. Так, размер штрафной санкции ч. 1 ст. 12.13 КоАП РФ был увеличен со 100 рублей до 1 000 рублей [3]; санкции ч. 2 и ч. 3 ст. 12.19 «посуровели» с 200 рублей до 5 000 рублей [4] и с 300 рублей до 1000 рублей [5] соответственно; в санкции ст. 12.32 к должностным лицам – субъектам административного правонарушения, образующего данный состав, добавились юридические лица, а примечанием конкретизирована административная ответственность лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица [6].

Необычно сконструирована санкция части 4 ст. 12.15 КоАП РФ, в соответствии с которой вид наказания избирается исходя из способа фиксации административного правонарушения, что само по себе не вписывается в традиционные представления о понятии и сущности наказания в системе юридической ответственности.

Первое наказание, предусмотренное данной санкцией, – лишение права управления транспортным средством на срок от 4 до 6 месяцев, второе – штраф в размере 5 000 рублей – назначается вместо первого, если административное правонарушение зафиксировано специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме. Законодатели создали прецедент, когда процессуальное право обслуживается материальным, а не наоборот, и запустили механизм, при котором в двух одинаковых случаях совершения правонарушения с равным сочетанием смягчающих и отягчающих обстоятельств, имущественного положения виновных одного из них лишат права управления транспортным средством, а другого оштрафуют.

Приведенные примеры являются малой частью нормотворческой деятельности по совершенствованию законодательных и нормативных основ в данной области общественных отношений, которые наглядно иллюстрируют актуальность тематики и заинтересованность со стороны государства в решении проблем аварийности на дорогах.

Вместе с тем для эффективного решения проблем дорожно-транспортной аварийности и обеспечения снижения ее показателей до уровня развитых стран мира необходимо продолжение системной реализации мероприятий по повышению безопасности дорожного движения и их обеспеченность финансовыми ресурсами.

С учетом изложенного можно сделать вывод об актуальности и обоснованной необходимости продолжения работы в области организации и обеспечения безопасности дорожного движения в рамках целевой программы и активизации роли государства в решении поставленных задач. Однако, по нашему мнению, эта работа стала приобретать затяжной характер и из разряда первостепенных задач «перетекла» в «долгое» плановое русло.

Полагаем, что в процессе реформирования российского законодательства в исследуемой сфере особое внимание при формировании нормативных правовых основ необходимо уделить использованию такого технико-юридического метода, как унификация и систематизация правовых актов, – одной из основных мировых тенденций развития законодательства в области дорожного движения, которая прослеживается как по отношению к международным правовым актам, так и по отношению к национальному законодательству подавляющего большинства зарубежных стран.

Так, в частности, национальные законы о дорожном движении приняты в Австрии, Болгарии, Великобритании, Дании, Испании, Финляндии, Латвии, Эстонии, Азербайджане, Украине, Белоруссии. При этом в Болгарии, Дании, Испании, Украине, Финляндии законодательный акт о дорожном движении является единственным законом, регулирующим отношения в этой сфере.

В Германии наряду с основным Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» действует Кодекс положений о допуске к дорожному движению. В некоторых странах, таких как Азербайджан, Италия, Китай, Турция, Япония, правила дорожного движения входят в качес-

тве составной части в законы о дорожном движении. В других странах, таких как Венгрия, Германия, Индия, Ирландия, Индонезия, Латвия, Литва, Эстония, наряду с законами о дорожном движении имеются отдельно и Правила дорожного движения.

В ряде государств, входящих в СНГ, существует тенденция, в соответствии с которой вопросы организации дорожного движения регулируются единым нормативным актом – законом «О дорожном движении» (такой подход избран, например, законодателями Украины, Белоруссии, Таджикистана).

Международно-правовое регулирование в области дорожного движения в целом ограничивается вопросами безопасности дорожного движения и не содержит детализированных положений, специально посвященных организации дорожного движения. К числу универсальных международно-правовых документов в сфере дорожного движения относятся Конвенция о дорожном движении (Вена, 8 ноября 1968 года) и Конвенция о дорожных знаках и сигналах (Вена, 8 ноября 1968 года). Основной целью указанных международных договоров является повышение безопасности на дорогах путем принятия единообразных правил движения (Преамбула Конвенции о дорожном движении) и унификации дорожных знаков, сигналов, обозначений и разметки дорог (Преамбула Конвенции о дорожных знаках и сигналах). В то же время указанные конвенции косвенно регулируют и вопросы организации дорожного движения.

Авторы статьи не настаивают на прямом копировании зарубежного опыта в области организации и безопасности дорожного движения, да это и в принципе невозможно, поскольку зарубежное регулирование дорожного движения и его организация существенно различаются в зависимости от национальных особенностей каждой страны.

Однако в результате эффективной работы в направлении систематизации и унификации отечественного законодательства появятся единые нормы и требования по обеспечению безопасности дорожно-

го движения, а также правила дорожного движения, представляющие собой определенную совокупность норм, адресованных непосредственным участникам дорожного движения, что позволит устранить дублирование и волокиту в процессе правоприменения.

Следующей проблемой, на которой, по нашему мнению, необходимо остановиться, является отсутствие единого базового законодательства, регулирующего вопросы транспортного развития территорий, организации дорожного движения и оперативного управления им, а также устанавливающего четко очерченную специальную компетенцию федеральных органов исполнительной власти, права и обязанности субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в данной сфере, в том числе в части правового регулирования организации дорожного движения, осуществления и финансирования мероприятий по организации дорожного движения. Имеющиеся нормативные правовые акты в области организации и обеспечения безопасности дорожного движения не могут обеспечить надлежащее базовое правовое регулирование этой деятельности с учетом современных проблем.

В настоящее время в Российской Федерации основным и единственным специальным законодательным актом в сфере регулирования организации дорожного движения является уже упоминавшийся Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», который определяет правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации и обеспечивает правовую охрану жизни, здоровья и имущества граждан, защиту их прав и законных интересов, а также защиту интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий. В то же время положения этого закона распространены исключительно на обеспечение безопасности дорожного движения и не создают необходимой правовой основы для организации

эффективного и бесперебойного движения транспортных и пешеходных потоков по дорогам.

Анализируемый закон, являясь, по сути, основным законодательным актом, регулирующим вопросы организации дорожного движения, тем не менее не определяет организацию дорожного движения как самостоятельный объект правового регулирования и не закрепляет основную цель этой деятельности – обеспечение условий для безопасного, эффективного дорожного движения.

По нашему мнению, в данном законе практически отсутствует четкий понятийный аппарат, не определены полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в этой сфере деятельности, не определено само содержание деятельности по организации дорожного движения. И это несмотря на то, что рассматриваемый документ претерпевал многочисленные изменения (в частности, последние изменения и дополнения были внесены Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и вступили в силу с 30 июля 2012 года).

*Выход из создавшейся ситуации возможен посредством разработки нового, носящего обобщающий характер правового акта, поскольку возникли все предпосылки для того, чтобы прекратить многочисленные «косметические ремонты» (в виде изменений, дополнений и поправок) старого здания (анализируемого Федерального закона «О безопасности дорожного движения») и на его месте построить новое, отвечающее современному уровню развития общественных отношений в исследуемой сфере.* В новом законопроекте должны быть четко определены, например, такие термины и понятия, как: дорожное движение, организация дорожного движения, регулирование дорожного движения, органы исполнительной власти в сфере организации дорожного движения, мониторинг дорожного движения.

Так, термин «дорожное движение» можно определить как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе реализации физическими лицами права на свободное передвижение, осуществляемое посредством транспортных средств или без таковых.

Кроме того, необходимо *по-новому пересмотреть вопросы разделения компетенции между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в сфере организации дорожного движения.* Так, например, перераспределение полномочий между органами власти и органами местного самоуправления должно обеспечить наиболее эффективное взаимодействие в исследуемой сфере при согласовании документов территориально-транспортного планирования и организации дорожного движения, обязательную разработку комплексных планов развития транспорта (во всех регионах страны).

Разрешение вопросов совершенствования законодательства в области организации дорожного движения и обеспечения его безопасности будет однобоким, если законодатель не обратит внимания на Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части, касающейся расширения сферы административной ответственности за нарушение требований в сфере организации дорожного движения.

Несмотря на то, что данный кодифицированный правовой акт остается одним из самых мобильных с точки зрения внесения в него различного рода поправок, о которых авторы уже упоминали выше, до сих пор, например, ограничена ответственность пользователей дорог за движение на транспортных средствах, имеющих элементы конструкций, которые могут нанести повреждение автомобильным дорогам (улицам); а также за создание условий, препятствующих обеспечению безопасности дорожного движения.

*Должна быть предусмотрена ответственность должностных лиц государственных органов, органов местного*

*самоуправления, других владельцев дорог за дорожно-транспортные происшествия и их последствия, произошедшие из-за ненадлежащего качества дорожных условий, возникших вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по обеспечению содержания автомобильных дорог, а также по обеспечению безопасности дорожного движения при реконструкции, строительстве или ремонте автомобильных дорог.*

В настоящее время в качестве эффективного продолжения решения существующих проблем государство считает возможным применение в области организации и обеспечения безопасности дорожного движения программно-целевого метода посредством принятия и последующей реализации федеральной целевой программы повышения безопасности дорожного движения на 2013-2020 год [7].

Однако эффективность функционирования ранее принятых программ, которые были перечислены в данной статье, не подтвердилась, поскольку их не удалось реализовать в полной мере. Так, в материалах Второй всероссийской конференции по безопасности движения отмечается, что в ходе выполнения Первой программы безопасности дорожного движения в 1997-1998 гг. не было выделено соответствующих средств для инвестиций и финансирования научно-технических работ и результаты оказались в несколько раз меньше первоначально запланированных [8, с. 19]. По имеющимся оценкам, Вторая программа финансировалась, с учетом всех источников, на уровне около 60 %.

Как бы там ни было, но на сегодняшний день можно констатировать факт создания предпосылок для того, чтобы серьезнейшим образом подойти к вопросу о необходимости дальнейшего совершенствования существующей нормативно-правовой базы.

По нашему мнению, одной из первоочередных составляющих в этой работе должно стать определение понятия *«совершенствование правовой базы современной политики в области организации и безопасности дорожного движения»*,

под которым авторы предлагают понимать *«совокупность осуществляемых на федеральном, региональном и местном уровнях мероприятий, направленных на: установление единых правовых основ деятельности в указанной сфере; обеспечение согласованных действий органов исполнительной власти различной компетенции; создание единого понятийного аппарата в данной сфере правового регулирования; внесение изменений в базовые законы, регулирующие сферу организации и безопасности дорожного движения в целях создания правовых условий для организации эффективного и бесперебойного осуществления процесса дорожного движения на территории Российской Федерации»*.

Авторы статьи не претендуют на исключительность и бесспорность данного определения, поскольку оно носит условный характер и может изменяться (дополняться) в процессе развития общественных отношений в исследуемой сфере.

1. О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ: ред. от 28 июля 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873.

2. О техническом регулировании: федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ: ред. от 3 дек. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

3. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 8 нояб. 2007 г. № 257-ФЗ: ред. от 3 дек. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 46. Ст. 5553.

4. О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ: ред. от 25 апр. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3582.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации: федер. закон от 21 апр. 2011 г. № 69-ФЗ: ред. от 23 апр. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 17. Ст. 2310.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 28 июля 2012 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 31. Ст. 4320.

7. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Повышение

безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах»: распоряжение Правительства РФ от 27 окт. 2012 г. № 1995-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 45. Ст. 6282.

8. Зеренин А. Материалы выступления на второй Всероссийской практической конференции по безопасности дорожного движения // Автомобильный транспорт. 1999. № 2. С. 19.

## Раздел 3. Уголовное законодательство и криминологическая наука

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И ПОТЕНЦИАЛ ОТСРОЧКИ  
ОТБЫВАНИЯ НАКАЗАНИЯ БОЛЬНЫМ НАРКОМАНИЕЙ

С.Ю. Скобелин

(начальник кафедры правовой подготовки сотрудников ОВД Тюменского  
института повышения квалификации сотрудников МВД России,  
кандидат юридических наук, доцент; 8 (3452) 59-84-37)

*В статье раскрывается необходимость введения в уголовное законодательство России нормы об отсрочке отбывания наказания больным наркоманией, основания предоставления отсрочки, сложные вопросы ее реализации и повышения эффективности.*

**Ключевые слова:** наказание, отсрочка, осужденный, наркомания, лечение от наркомании, уклонение от лечения.

Стратегической целью государственной политики в области развития наркологической медицинской помощи в Стратегии государственной антинаркотической политики до 2020 года ставится своевременное выявление и лечение лиц, незаконно потребляющих наркотики, совершенствование наркологической медицинской помощи больным наркоманией, повышение ее доступности и качества, снижение уровня смертности [1, с. 3015].

Широкое распространение немедического потребления наркотических средств населением России, в особенности среди молодежи, привело к криминализации всей жизнедеятельности общества. Согласно данным главного нарколога Министерства здравоохранения России Е.А. Брюна, масштабы наркотизации в России огромны.

По официальным данным, количество наркоманов в Российской Федерации сегодня составляет 550 тысяч человек. Однако согласно экспертным расчетам данное количество должно быть умножено на коэффициент 2,5. Это значит, что в России примерно 1,5 млн наркоманов, а тех, кто употреблял наркотики, но не является зависимым, еще в 50 раз больше, то есть около 1 % населения [2].

Социологические исследования Министерства здравоохранения России подтверждают данную негативную тенденцию. Причем из 4 миллионов лиц, упот-

ребляющих наркотики, 20 % составляют подростки, а 2/3 – это молодые люди в возрасте до 30 лет [3, с. 4].

Официальные данные статистики говорят, что за последние 10 лет количество зарегистрированных больных с диагнозом «наркомания» выросло на 60 процентов. «Такое омоложение состава потребителей наркотиков реально угрожает безопасности страны», – подчеркнул Д.А. Медведев на заседании Совета безопасности, посвященном данной проблеме [4, с. 8].

Лица в состоянии наркотического голодания становятся опасными для общества не потому, что совершают так называемые «обеспечительные» для их болезни преступления, такие как незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, а потому, что идут на иные преступления, посягающие на жизнь, здоровье и собственность граждан, и данные преступления, как правило, обусловлены стремлением получить наркотические средства.

Имеющийся у правоохранительных органов арсенал средств уголовно-правового принуждения в отношении данной категории преступников очень скуден. Основная мера наказания, применяемая к ним, – это лишение свободы на определен-

ный срок, причем чаще условно с испытательным сроком. В то же время среди уже осужденных лиц, страдающих наркотической зависимостью, высока доля рецидивных преступлений, также обусловленных наркотической зависимостью.

Следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством России каждый осуществляющий немедицинское, а следовательно, незаконное употребление наркотических средств, так или иначе совершает преступление, предусмотренное ст. 228 УК РФ, так как незаконно приобретает, хранит и совершает иные действия с указанными предметами и, следовательно, должен быть привлечен к ответственности и при отсутствии оснований освобождения от уголовной ответственности – осужден.

Излечение и последующая реабилитация таких лиц, восстановление их личного и социального статуса приведет к сокращению спроса на наркотические средства [5, с. 142] и, как следствие, к сокращению предложений (сбыта) по их приобретению.

Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в УК РФ была введена новая статья – 82.1 «Отсрочка отбывания наказания больным наркоманией» [6, с. 5] – факультативный, условный вид освобождения от наказания.

Данная норма направлена на отсрочку назначенного судом наказания взамен на добровольное желание осужденного пройти курс лечения от наркомании, а также медико-социальную реабилитацию. Закрепление в УК РФ данного нового института освобождения от наказания показало его редкое использование судами, некоторые проблемы его применения и реализации в практической деятельности судей и уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России. Попытаемся проанализировать причины складывающейся ситуации.

Следует начать с выяснения оснований и условий применения нового вида отсрочки отбывания наказания. Следует согласиться с точкой зрения Р.А. Сабито-

ва, согласно которой основание применения стимулирующих (посткриминальных) мер уголовно-правового воздействия – то, за что эти меры применяются, то есть позитивное посткриминальное поведение [7, с. 147].

Основание – это причина, повод, оправдание чего-либо [8, с. 434]. Условия же, в отличие от оснований, не относятся к посткриминальному поведению виновного, не могут быть поставлены ему в «заслугу» [9, с. 67].

Несмотря на то, что основания предоставления отсрочки отбывания наказания больным наркоманией в уголовном законе не оговариваются, они вытекают из его смысла. Главное основание отсрочки – это невысокая степень общественной опасности личности осужденного, показателями которой могут быть: тяжесть (категория) совершенного преступления; ходатайство осужденного, его адвоката либо представление администрации исправительного учреждения, свидетельствующие о желании осужденного пройти курс лечения; положительная характеристика осужденного; возможность (в том числе финансовая) пройти курс лечения от наркомании, а также медико-социальную реабилитацию и ремиссию, социально-демографические условия прогнозируемого правопослушного поведения (наличие коммунально-бытовых условий, профессии, специальности, места работы).

К условиям отсрочки отбывания наказания больным наркоманией следует отнести следующее:

а) совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 228, ч. 1 ст. 231 или ст. 233 УК РФ;

б) преступление совершено впервые;

в) осужденному назначено наказание в виде лишения свободы на определенный срок;

г) осужденный признан больным наркоманией;

д) виновный изъявил желание добровольно пройти курс лечения от наркомании, а также медико-социальную реабилитацию и ремиссию.

Оценим перечисленные условия. Все три преступления, при совершении которых осужденный может рассчитывать на отсрочку отбывания наказания, относятся к категории небольшой тяжести и не связаны со сбытом наркотических средств. Напомним, что ч. 1 ст. 228 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за незаконные приобретение, хранение, перевозку, изготовление, переработку без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в крупном размере, а также незаконные приобретение, хранение, перевозку без цели сбыта растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, в крупном размере.

В ч. 1 ст. 231 УК РФ предусмотрена ответственность за незаконное культивирование в крупном размере растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры. И, наконец, диспозиция ст. 233 УК РФ гласит: «Незаконная выдача либо подделка рецептов или иных документов, дающих право на получение наркотических средств или психотропных веществ».

Е.В. Кобзева верно отмечает: «Предполагается, что соответствующие посягательства, как правило, совершаются большим наркоманией лицом в целях обеспечения личного потребления наркотиков» [10, с. 51]. Правда, не совсем очевидна корреляция незаконной выдачи рецептов или иных документов, дающих право на получение наркотических средств, которые могут быть совершены с корыстной мотивацией лицами, не употребляющими наркотики, и необходимость их лечения отсутствует.

Анализ первого условия отсрочки приводит к следующим выводам. Во-первых, законодатель совершенно напрасно не включил в перечень таких преступлений и другие, более тяжкие деяния, обусловленные наркотической зависимостью. Речь идет о хищении данных предметов (ст. 226 УК РФ), а также об организации либо содержании притонов для потребления наркотических средств (ст. 232 УК РФ).

На сегодняшний день наркозависимые все чаще совершают хищения не самих наркотических средств, а имущества для последующего приобретения наркотиков. Напрашивается вывод о возможности отсрочки отбывания наказания и данной категории осужденных при прочих условиях.

Во-вторых, так как все три преступления относятся к категории небольшой тяжести, в случае их совершения впервые норма об отсрочке вступает в конкуренцию с другими нормами об освобождении от уголовной ответственности и от наказания. Лица, совершившие указанные преступления, могут рассчитывать на применение к ним таких норм УК РФ, как: деятельное раскаяние (ст. 75 УК РФ), условное осуждение (ст. 73 УК РФ), применение принудительных мер воспитательного воздействия к несовершеннолетним (ст.ст. 90, 92 УК РФ).

Анализ ответов на вопросы по применению ст. 82.1 УК РФ, поступившие из судов, позволяет сделать вывод о проблемах толкования второго условия отсрочки – совершения преступления впервые.

Согласно ч. 1 ст. 82.1 УК РФ отсрочка может быть предоставлена осужденному, совершившему впервые преступление, предусмотренное частью первой статьи 228, частью первой статьи 231 и статьей 233 УК РФ. Верховный Суд разъясняет, что впервые совершившим указанные преступления признается лицо, совершившее одно или даже несколько преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ч. 1 ст. 231, ст. 233 УК РФ, при условии, что ни за одно из них оно не осуждено [11].

В ч. 4 этой же статьи говорится: «В случае установления судом факта совершения осужденным, признанным больным наркоманией, отбывание наказания которому отсрочено, преступления, не указанного в части первой настоящей статьи, суд по представлению органа, осуществляющего контроль за поведением осужденного, отменяет отсрочку отбывания наказания, назначает наказание по правилам, предусмотренным частью пятой статьи 69 УК РФ, и направляет осужденного для от-

бывания наказания в место, назначенное в соответствии с приговором суда».

Логическое, систематическое толкование данной нормы приводит к выводу о том, что если лицо уличено в совершении иных преступлений, кроме перечисленных в части первой, за которые оно еще не было осуждено, отсрочка применяться не может.

В то же время, если после применения к лицу отсрочки отбывания наказания стало известно о том, что лицо виновно и в другом преступлении, предусмотренном ч. 1 ст. 228, ч. 1 ст. 231 или ст. 233 УК РФ, совершенном им до вынесения приговора по первому делу, суд по смыслу положений ч. 1 ст. 82.1 УК РФ может продолжить (сохранить) примененную к лицу отсрочку.

Третье условие вызывает недоумение, так как резко ограничивает возможность применения данной нормы. Согласно данному условию отсрочка представляется лишь осужденным к реальному лишению свободы, в то время как судебная практика по данным категориям дел (и это совершенно справедливо, учитывая, что преступления небольшой тяжести совершены впервые) складывается диаметрально противоположно.

По данным Судебного департамента при Верховном Суде России, в 2011 году из 41 982 осужденных по ч. 1 ст. 228 УК РФ к реальному лишению свободы были приговорены лишь 10 206 человек (25 %), и вряд ли эта категория лиц совершила данное преступление впервые.

Довольно широко суды применяли к данным осужденным наказания, не связанные с изоляцией от общества, – штраф (9 025 осужденных), обязательные работы (2 321), исправительные работы (1 157), ограничение свободы (1 360). Почти половина осужденных по данной статье осуждались условно к лишению свободы (17 746) [12]. Из 477 осужденных в 2011 году по ч. 1 ст. 231 УК РФ к лишению свободы были приговорены лишь 25 осужденных, а по ст. 233 УК РФ осужден в это время всего 1 человек, да и то к исправительным работам.

В соответствии со ст. 267 УПК РФ председательствующий разъясняет подсудимому его права в судебном заседании, предусмотренные ст. 82.1 УК РФ, и при наличии оснований он обязан выяснить, есть ли у подсудимого желание пройти курс лечения и реабилитации (п. 4 ч. 1 ст. 398 УПК РФ). Последний может проявить желание добровольно пройти курс лечения от наркомании как письменно, так и устно (в этом случае такое ходатайство отражается в протоколе судебного заседания) на любой стадии процесса до удаления суда в совещательную комнату. Таким образом, судья, зная о желании такого подсудимого пройти курс лечения, для реализации данной нормы вынужден будет назначить уголовное наказание в виде лишения свободы, что вряд ли оправданно и справедливо.

Четвертое условие связано с признанием осужденного больным наркоманией. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» больным наркоманией считается лицо, которому по результатам медицинского освидетельствования поставлен диагноз «наркомания» [13, с. 219].

Согласно ст. 44 данного Федерального закона соответствующее освидетельствование проводится в учреждениях здравоохранения, специально уполномоченных на то органами управления здравоохранением, по направлению органов дознания, органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, следователя или судьи – при наличии у них достаточных оснований полагать, что лицо больно наркоманией.

Очевидно, что данный вопрос должен решаться еще в период предварительного расследования по инициативе дознавателя. Если же у судьи нет подтверждения такого заболевания, то он самостоятельно направляет подсудимого на освидетельствование.

Последнее условие – это желание осужденного добровольно пройти курс лечения от наркомании, а также медико-социальную реабилитацию и ремиссию.

Законодатель использует в статье медицинские термины, затрудняющие применение данной нормы. На вопрос судей: «Что включает в себя медико-социальная реабилитация, каков порядок ее прохождения, какие учреждения уполномочены ее проводить?», Президиум Верховного Суда России ответил следующее: «Основные положения медико-социальной реабилитации больных наркоманией изложены в приказе Министерства здравоохранения РФ от 22 октября 2003 года № 500 «Об утверждении протокола ведения больных “Реабилитация больных наркоманией”» [11].

Медико-социальную реабилитацию должны осуществлять специализированные лечебные учреждения наркологического профиля. В настоящее время требуется принятие ряда нормативных правовых актов, регламентирующих порядок медико-социальной реабилитации больных наркоманией. Необходимо наличие специализированных медицинских центров наркологического профиля, в том числе для того, чтобы суд имел возможность указать в решении конкретное учреждение для прохождения лечения.

Следует добавить, что до настоящего времени в инструкцию по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества, утвержденную приказом Минюста РФ от 20 мая 2009 г. № 142, не внесено дополнений, регулирующих контроль со стороны уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России за данной категорией осужденных [14, с. 7].

Отсутствует отдельный ведомственный или федеральный нормативный правовой акт, в котором отражались бы права и обязанности осужденных и персонала инспекций.

В то же время в ч. 5 ст. 178.1 декларируется, что порядок осуществления контроля за такими осужденными определяется нормативными правовыми актами, утверждаемыми федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-

правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, совместно с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Лечение больных наркоманией представляет собой совокупность терапевтических мероприятий, направленных на устранение страданий этих лиц и восстановление их здоровья. В соответствии с п. 33 Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года медико-социальная реабилитация больных наркоманией – это совокупность медицинских, психологических, педагогических, правовых и социальных мер, направленных на восстановление физического, психического, духовного и социального здоровья, способности функционирования в обществе (реинтеграцию) без употребления наркотиков.

Под ремиссией в современной медицине понимается временное ослабление или исчезновение симптомов заболевания [15].

Отметим, что этимология слова «отсрочка» предполагает последующий возврат к назначенному реальному лишению свободы по истечении определенного времени. Однако в ходе успешного лечения осужденного наказание к нему не применяется и он, безусловно, освобождается от его отбывания с одновременным погашением судимости.

Отсрочка отбывания наказания больным наркоманией предоставляется до окончания лечения и медико-социальной реабилитации, но на срок не более пяти лет. Но с учетом положений ч. 3 ст. 82.1 УК РФ суд окончательно решает вопрос об освобождении осужденного от наказания или от оставшейся части наказания лишь при наличии объективно подтвержденных результатов ремиссии, длительность которой после прохождения им лечения и медико-социальной реабилитации составляет не менее двух лет.

Таким образом, срок для решения вопроса об окончательном освобождении осужденного после предоставления отсрочки отбывания наказания может составить семь лет, но он может быть меньше или продолжительнее в зависимости от срока лечения и ремиссии.

В этом случае остро встает вопрос о сроках давности обвинительного приговора, которые за данные категории преступлений составляют всего 2 года (п. «а» ч. 1 ст. 83 УК РФ), в то время как сроки медико-социальной реабилитации и ремиссии будут более длительные. Некоторые авторы настаивают на том, что преимущество имеет ст. 83 УК РФ, и в подобных случаях осужденного спустя два года следует освобождать от каких-либо ограничений [16, с. 202].

Однако более верной является позиция Э. Жевлакова, который предлагает не связывать институт отсрочки с институтом давности, так как у них совершенно различные целевые установки [17, с. 26].

Открытым остается вопрос о превышении срока лечения и ремиссии сроков погашения судимости. Срок судимости в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за преступления небольшой тяжести, составляет три года, после чего судимость погашается.

Представляется, что семилетний срок является слишком продолжительным, что не способствует расширению применения подобной меры воздействия на наркозависимых осужденных. Слишком «размытой» видится также понятие «объективно подтвержденная ремиссия», не уточнен перечень ее подтверждающих субъектов.

Прав Э. Жевлаков, утверждающий, что на сегодняшний день отсутствует необходимая сплоченность и координация действий медицинских и социальных работников соответствующих органов Министерства здравоохранения РФ. Не определен круг учреждений, в которых осужденный может проходить лечение и медико-социальную реабилитацию.

В связи с этим судьи сталкиваются с проблемой, когда осужденный желает проходить лечение в частной клинике. При-

чем некоторые суды отказ осужденного от лечения в государственной (муниципальной) наркологической клинике и выбор им частной (но имеющей лицензию) клиники считают основанием отмены отсрочки. Президиум Верховного Суда Российской Федерации на этот счет иного мнения: «Буквальное толкование указанной нормы предполагает отмену отсрочки отбывания наказания в связи с отказом от прохождения курса лечения и реабилитации, а не с выбором медицинского учреждения» [11].

Анализ уголовно-исполнительного законодательства позволяет сделать вывод о том, что отсрочка отбывания наказания больным наркоманией может быть двух видов: 1) отсрочка от реального отбывания наказания, предоставляемая до вступления приговора суда в законную силу; 2) отсрочка от дальнейшего отбывания частично отбытого наказания в виде лишения свободы.

Последняя возможна при рассмотрении ходатайств отбывающих наказание больных наркоманией лиц, осужденных до 1 января 2012 г., о применении к ним этого вида освобождения от наказания, так как данная норма имеет обратную силу.

В соответствии с ч. 3 ст. 178.1 УИК РФ администрация исправительного учреждения, получив определение суда об отсрочке отбывания наказания в отношении осужденного, освобождает его. Администрацией исправительного учреждения у осужденного берется подписка о явке в уголовно-исполнительную инспекцию по месту жительства в трехдневный срок со дня прибытия.

В случае неприбытия осужденного в двухнедельный срок со дня его освобождения из исправительного учреждения в уголовно-исполнительную инспекцию, а также если осужденный скрылся от контроля после постановки его на учет, уголовно-исполнительная инспекция осуществляет первоначальные розыскные мероприятия, а в случае недостижения результатов направляет материалы для объявления осужденного в розыск. Скрывшийся осужденный может быть задержан на срок до 48

часов. Данный срок может быть продлен судом до 30 суток.

С учетом данных положений можно предположить, что на отсрочку могут рассчитывать впервые осужденные к реальному лишению свободы за указанные преступления не только при пересмотре приговоров, но и при отбытии части наказания и подавшие ходатайство об отсрочке при частичном отбытии срока наказания, изъявившие желание лечиться, либо, например, заболевшие наркоманией уже в процессе отбывания лишения свободы.

Основаниями отмены отсрочки являются следующие обстоятельства:

1. Отказ осужденного от прохождения курса лечения от наркомании, а также медико-социальной реабилитации.

2. Уклонение от лечения после предупреждения, объявленного инспекцией.

3. Совершение в период отсрочки отбывания наказания нового преступления.

В первых двух случаях суд по представлению инспекции отменяет отсрочку отбывания наказания и направляет осужденного для отбывания наказания в место, назначенное в соответствии с приговором суда. В последнем случае суд отменяет отсрочку отбывания наказания, назначает наказание по правилам, предусмотренным статьей 70 УК РФ, и направляет осужденного в место, назначенное в соответствии с приговором суда.

Осужденный считается уклоняющимся от прохождения курса лечения от наркомании, а также медико-социальной реабилитации, если он, не отказавшись от их прохождения, не посещает или самовольно покинул лечебное учреждение и (или) учреждение медико-социальной реабилитации, либо два раза не выполнил предписания лечащего врача, либо продолжает употреблять наркотические средства или психотропные вещества, систематически употреблять спиртные напитки, одурманивающие вещества, занимается бродяжничеством или попрошайничеством, либо скрылся от контроля уголовно-исполнительной инспекции и его местонахождение не установлено в течение более 30 суток.

После прохождения осужденным курса лечения от наркомании, а также медико-социальной реабилитации и при наличии ремиссии, длительность которой после окончания лечения и медико-социальной реабилитации составляет не менее двух лет, уголовно-исполнительная инспекция по месту жительства осужденного с учетом заключения врача и поведения осужденного направляет в суд представление об освобождении осужденного от отбывания наказания или оставшейся части наказания.

1. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики до 2020 года: указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 24.

2. URL: <http://www.city-n.ru/view/179682.html> (дата обращения: 21 янв. 2013 г.).

3. Наркомания в России – угроза нации: Аналитический доклад Совета по внешней и оборонной политике // Независимая газета. 2001. 11 мая.

4. Рос. газ. 2009. 9 сент.

5. Игнатенко В.И., Кобзева И.В. Криминологические проблемы борьбы с наркотизмом несовершеннолетних // Актуальные проблемы теории борьбы с преступностью и правоприменительной практики: межвуз. сб. науч. тр. Красноярск: Сибирский юрид. ин-т МВД России, 2005.

6. Рос. газ. 2011. 7 дек.

7. Сабитов Р.А. Посткриминальное поведение. Томск, 1985.

8. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. 2-е изд. М., 1968.

9. Антонов А.Г. Деятельное раскаяние. Кемерово, 2002.

10. Кобзева Е.В. Отсрочка отбывания наказания больным наркоманией // Законность. 2012. № 6.

11. Ответы на вопросы, поступившие из судов, по применению федеральных законов от 7 марта 2011 года № 26-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации

и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27 июня 2012 г. // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 12 дек. 2012 г.).

12. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=1272> (дата обращения: 12 дек. 2012 г.).

13. О наркотических средствах и психотропных веществах: федер. закон РФ от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2.

14. Рос. газ. 2009. № 4975.

15. Медицинская энциклопедия // URL: <http://www.medicalenc.ru/11/lechenie.shtml>. (дата обращения: 12 дек. 2012 г.).

16. Уголовный кодекс Российской Федерации. Научно-практический комментарий / под ред. В.М. Лебедева. М.: Юрид. лит., 1998.

17. Жевлаков Э. Отсрочка отбывания наказания больным наркоманией // Уголовное право. 2012. № 3.

## Раздел 4. Совершенствование деятельности правоохранительных органов по раскрытию и расследованию преступлений

### НОВАЯ УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ СКВОЗЬ ПРИЗМУ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Н.В. Павличенко**

(заместитель начальника Волгоградской академии МВД России по научной работе,  
доктор юридических наук, доцент; aldan1973@rambler.ru)

*В статье анализируется Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», дифференцировавший составы мошенничества и регламентирующий процедуру возбуждения уголовного дела по данным составам преступлений. Рассматриваются проблемы проведения оперативно-разыскных мероприятий по преступлениям, предусмотренным ст.ст. 159.1-159.6 Уголовного кодекса Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** *оперативно-разыскная деятельность, мошенничество, закон, оперативно-разыскные мероприятия, результаты оперативно-разыскной деятельности, предприниматель, фальсификация результатов оперативно-разыскной деятельности.*

Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 207-ФЗ) внес изменения в состав, структуру и квалификацию мошеннических действий, а также в содержание п. 1 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – закон об ОРД).

Состав мошенничества конкретизируется и дифференцируется на следующие виды: мошенничество в сфере кредитования (ст. 159.1), при получении выплат (ст. 159.2), с использованием платежных карт (ст. 159.3), в сфере предпринимательской деятельности (ст. 159.4), в сфере страхования (ст. 159.6) и в сфере компьютерной информации (ст. 159.6).

Анализируемым нормативным правовым актом предлагается отнести уголовные дела о преступлениях, предусмотренных этими статьями и рядом других (ст.ст. 160, 165, 167 и др.), к делам частного публичного обвинения, которые могут возбуждаться исключительно по заявлению потерпевшего или его законного представителя в случае, если они соверше-

ны 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 (ч. 3 ст. 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ).

Исключения составляют случаи, если преступлением причинен вред интересам государственного или муниципального унитарного предприятия, государственной корпорации, государственной компании, коммерческой организации с прямым участием в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) государства или муниципального образования либо если предметом преступления явилось государственное или муниципальное имущество (ч. 3 ст. 20 УПК РФ).

Иными словами, законодатель предлагает *эксклюзивный правовой режим* для

преступлений экономической направленности, суть которого состоит в том, что только заинтересованное лицо (собственник) решает, имеет ли деяние, причинившее ему вред, затронувшее его интересы, уголовно-правовую окраску или нет [1, с. 5-19]. Подобными новациями предпринимается попытка вывести из хозяйственных споров органы уголовной юстиции, оставив право разбираться в возникающих проблемах сторонам конфликта.

Вместе с тем эти предложения не учитывают ряд вопросов, влияющих на окончательный результат борьбы с экономическими преступлениями. Основной из них: «Можно ли проводить оперативно-разыскные мероприятия, направленные на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие названных выше преступлений (уголовные дела по которым отнесены к категории дел частнопубличного обвинения), а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших (ч. 1 ст. 3 закона об ОРД), до подачи заявления от потерпевшего?»

Если следовать букве закона, то оперативно-разыскную деятельность для выявления, предупреждения и раскрытия преступлений, перечисленных в ч. 3 ст. 20 УПК РФ, легитимно можно осуществлять, только если преступлением затронуты интересы государственного или муниципального образования или преступными действиями причинен ущерб государственной, муниципальной собственности, а также в ситуации, когда субъектом преступления не является предприниматель, член органа управления коммерческой организации.

В остальных случаях отсутствие заявления о совершенном преступлении декриминализирует противоправное деяние и, соответственно, не позволяет проводить оперативно-разыскные мероприятия, направленные именно на борьбу с преступностью. «Масло в огонь» подливает и принятая новая норма Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), предусматривающая уголовные санкции (максимальная – лишение свободы на срок до 4-х лет) за фальсификацию результатов оперативно-разыскной деятельности

лицом, уполномоченным на проведение оперативно-разыскных мероприятий, в целях уголовного преследования лица, заведомо не причастного к совершению преступления, либо в целях причинения вреда чести, достоинству и деловой репутации (ст. 303).

Опасения по данному поводу высказали большинство опрошенных нами руководителей оперативных подразделений (76 % респондентов). Опрос на интернет-сайте Международной ассоциации содействия правосудию демонстрирует подобные опасения со стороны специалистов. Так, по мнению респондентов, в связи с принятием поправок в УК РФ, УПК РФ и закон об ОРД ожидается пассивность в борьбе с экономическими преступлениями со стороны правоохранительных органов, а также ее фактическое прекращение (20 % опрошенных)\*. Убежден, что высказанные выше опасения носят эмоциональную, а не правовую окраску.

По нашему мнению, принятые нормативные правовые акты не исключают возможность проведения оперативно-разыскных мероприятий в отношении лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших рассматриваемые преступления. Приведем свои доводы:

Во-первых, статья 303 УК РФ предусматривает санкцию за фальсификацию результатов оперативно-разыскной деятельности; целью фальсификации должно быть уголовное преследование или причинение вреда чести, достоинству и деловой репутации; лица, в отношении которых предполагается уголовное преследование, заведомо не причастны к совершению преступления.

Иными словами, если оперативный сотрудник не ставит перед собой задачу *фальсификации* результатов оперативно-разыскной деятельности (заведомо пре-

\* 73 % специалистов, голосовавших на сайте Международной ассоциации содействия правосудию (<http://www.iauaj.net/>), отрицательно проголосовали относительно законодательной инициативы, дифференцирующей мошеннические действия.

ступную)\*\* , проводит оперативно-разыскные мероприятия на основании сведений о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (ч. 2 ст. 7 закона об ОРД), его действия законны и обоснованны.

Кроме того, нельзя забывать, что проведение оперативно-разыскных мероприятий может быть направлено не только на уголовное преследование преступника, но и на профилактику противоправных действий, установление имущества, подлежащего конфискации (ст. 2 закона об ОРД). Решение этих задач вообще не может быть «увязано» с фальсификацией результатов оперативно-разыскной деятельности, направленных на уголовное преследование.

Во-вторых, необходимость проведения оперативно-разыскных мероприятий в отношении мошеннических действий при отсутствии заявления о совершенном преступлении объясняется высокой латентностью рассматриваемых преступлений, о чем ярко свидетельствует их оперативно-разыскная характеристика. Многие потерпевшие не обращаются в правоохранительные органы с заявлениями о совершенных в отношении их преступлениях, так как не понимают, что стали жертвами мошенников, умело разыгрывающих «представление» перед потерпевшими, а считают себя пострадавшими в силу неудачно сложившихся обстоятельств.

Кроме того, ряд потерпевших опасаются компрометации в глазах родственников, коллег по работе, окружающих в связи с проявленными ими беспечностью, алчностью, корыстью, а порой и боязнью понести уголовную ответственность за свое поведение, которое во многих случаях бывает противоправным в генезисе преступления. К таким случаям относится, в

\*\* Фальсификация (лат. falsificatio, от falsifico – подделываю; итал. Falsificare – подделывать) – подделка, изменение (обычно с корыстной целью) вида или свойства предметов.

частности, желание быстрого обогащения за счет сомнительных финансовых операций, например, участия в финансовых пирамидах.

Таким образом, отсутствие заявления о совершенном преступлении не является прямой зависимостью отсутствия желания у потерпевшего его подавать в правоохранительные органы.

В-третьих, оперативно-разыскные мероприятия сотрудников оперативных подразделений *могут и должны* быть направлены на документирование преступных действий подозреваемого лица с целью выяснения фактов реальности осуществления предпринимательской деятельности, совершения преступления за рамками этой деятельности, а также установления факта маскировки преступной деятельности подозреваемого под видом предпринимательской.

Это вызвано тем, что законодатель дает максимально широкое определение предпринимательской деятельности в ч. 3 ст. 20 УПК РФ. Иммунитетом от уголовного преследования обладают, по задумке авторов, индивидуальные предприниматели, а также члены органа управления коммерческой организации – лица, выполняющие на момент совершения преступления организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в коммерческой организации. Пленум Верховного Суда РФ также широко трактует термин «преступления в сфере предпринимательской деятельности».

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 29 октября 2009 г. № 22 (ред. от 14 июня 2012 г.) «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста» [2] под преступлениями, совершенными в сфере предпринимательской деятельности, следует понимать противоправные деяния, совершенные в сфере предпринимательской деятельности, если они совершены лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность или участвующими в предпринимательской деятельности, и эти преступления

непосредственно связаны с указанной деятельностью.

При решении вопроса о том, является ли такая деятельность предпринимательской, судам надлежит руководствоваться ч. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которой предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Таким образом, мошенник, зная вышеприведенные формулировки законодателя и Верховного Суда Российской Федерации, получив статус индивидуально предпринимателя, став членом органа управления коммерческой организации, осуществляя предпринимательскую деятельность в соответствии с современным гражданско-правовым законодательством, становится «неуязвимым» при решении вопроса о публичном преследовании.

Если мы принимаем тот факт, что оперативно-разыскные мероприятия проводить можно и необходимо в отношении рассматриваемых преступлений, то параллельно необходимо решать вопрос о судьбе результатов оперативно-разыскной деятельности, содержащих фактически данные о противоправной деятельности мошенников в случае, когда потерпевший не подает заявление о совершенном в отношении его преступлении.

Эта ситуация уже актуализировалась в оперативно-разыскных органах после принятия закона № 207-ФЗ, дифференцировавшего составы мошенничества и регламентирующего процедуру возбуждения уголовного дела по данным составам преступлений. «На руках» у оперативных сотрудников находятся собранные оперативно-разыскные данные по фактам мошенничества, которые, согласно вновь принятому закону, они не могут реализовать.

Считаем необходимым в данной ситуации использовать правовую возможность, предоставляемую ст. 5 закона об ОРД, которая предусматривает процеду-

ру хранения и уничтожения оперативно-разыскных материалов, не получивших уголовно-правовую реализацию. Так, полученные в результате проведения оперативно-разыскных мероприятий материалы в отношении лиц, виновность которых в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, хранятся один год, а затем уничтожаются, если служебные интересы или правосудие не требуют иного.

Безусловно, данная норма может быть применима к рассматриваемой ситуации, однако, устанавливая годовой срок хранения оперативных материалов, законодатель не определил момента, с которого его следует отсчитывать. Используемый в правоприменительной практике вариант, когда срок хранения оперативных материалов начинается с момента реабилитации лица в уголовно-процессуальном порядке, поскольку с этого времени у него появляется право на ознакомление с собранной в отношении его информацией, в рассматриваемой ситуации не подходит, так как уголовно-процессуальному порядку рассмотрения дела, с точки зрения законодателя, должен предшествовать гражданско-правовой спор между «предпринимателем» и другими субъектами по вопросам, составляющим предмет потенциального обвинения. Этот спор в итоге может и не сопровождаться процедурой уголовного преследования.

Решение проблемы видится в двух плоскостях: во-первых, возможно предусмотреть процедуру уведомления потенциального потерпевшего о совершенном в отношении его преступлении, а срок хранения фиксировать с момента подобного уведомления; во-вторых, заслуживает внимания точка зрения профессора А.С. Александрова на данную проблему. По его мнению, если из оперативных источников становится известным о совершенном мошенничестве, при этом потерпевшие не знают об этом или не желают обращаться с заявлением в правоохранительные органы, предпочитая разрешить конфликт иным, в том числе неправовым средством, следует проводить оперативно-разыскные мероп-

рятия с целью побуждения потерпевшего к подаче заявления<sup>\*\*\*</sup>. Срок хранения оперативно-разыскных материалов исчислять с момента проведения данных оперативно-разыскных мероприятий.

В заключение следует сказать, что предлагаемая нами процедура использования оперативно-разыскных возможностей в борьбе с экономическими преступлениями носит предварительный характер, отдельные аспекты реализации обозначенных выше предложений должны быть согласованы с представителями уголовно-правовой науки. Однако обозначенный вектор решения, на наш взгляд, позволит

<sup>\*\*\*</sup> Предложение озвучено профессором А.С. Александровым на научно-практической конференции «Современное состояние и проблемы уголовного и уголовно-процессуального права, юридической психологии», проходившей в Волгоградском государственном университете 13-14 декабря 2012 г.

исключить отдельные проблемы оперативно-разыскной деятельности в части, касающейся обеспечения экономической безопасности нашего государства.

1. Александров А.С., Александрова И.А. Новая уголовная политика в сфере противодействия экономической и налоговой преступности: есть вопросы // Библиотека криминалиста. 2013. № 1.

2. О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 окт. 2009 г. № 22: ред. от 14 июня 2012 г. // Рос. газ. 2009. 11 нояб.; 2012. 22 июня.

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ОПЕРАТИВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ВЫЯВЛЕНИИ НАЛОГОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

**В.В. Семенчук**

(преподаватель кафедры оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел Дальневосточного юридического института МВД России, кандидат экономических наук, г. Хабаровск; [semenchuk\\_ord@mail.ru](mailto:semenchuk_ord@mail.ru))

*В статье на основе анализа изменений налогового, уголовно-процессуального законодательства, рассмотрения арбитражной практики по налоговым спорам выделяются проблемные вопросы выявления налоговых преступлений, а также раскрывается роль оперативных подразделений органов внутренних дел в данном процессе.*

**Ключевые слова:** *налоговые преступления, оперативно-разыскная деятельность, органы внутренних дел, налоговые проверки.*

Практика последних лет свидетельствует о постоянной трансформации участия правоохранительных органов в выявлении налоговых преступлений. В качестве примеров можно привести ликвидацию налоговой полиции и передачу ее функций Министерству внутренних дел Российской Федерации в 2003 г., отмену права МВД России на проведение налоговых проверок в 2008 г., передачу подследственности налоговых преступлений в Следственный комитет Российской Федерации с 1 января 2011 года и, наконец, изменение поводов для возбуждения уголовных дел по налоговым преступлениям в декабре 2011 года.

Последнее изменение, пожалуй, в наибольшей степени изменило роль органов внутренних дел в выявлении налоговых преступлений. До декабря 2011 г. при обнаружении признаков составов налоговых преступлений действовали общие правила относительно поводов и основания для возбуждения уголовного дела.

При этом, как правило, основными поводами для возбуждения уголовного дела являлись:

1. Результаты оперативно-разыскных мероприятий, проведенных подразделениями по налоговым преступлениям ОВД (ныне – подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции).

2. Материалы выездных и камеральных налоговых проверок (решения о

привлечении к налоговой ответственности, акты проверок, иные документы, подтверждающие обоснованность начисления налогов и сборов).

3. Иные поводы, содержащие в себе признаки налоговых преступлений, к числу которых можно отнести обращения граждан, организаций; явки с повинной.

В связи с принятием Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 407-ФЗ [1] порядок выявления налоговых преступлений претерпел существенные изменения. В соответствии с новой редакцией ст. 140 УПК РФ [2] поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных статьями 198-199.2 УК РФ [3], служат только те материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Таким образом, в настоящее время схема выявления налоговых преступлений в упрощенном виде оказалась ограничена направлением материалов налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в подразделения Следственного комитета РФ.

Приведенные изменения существенно перестроили систему выявления налоговых преступлений, сузив роль оперативно-разыскных подразделений ОВД

в данном процессе, оставив им вспомогательную роль.

Наглядно подобные изменения можно продемонстрировать на условном примере: в подразделение экономической безопасности и противодействия коррупции поступила информация об уклонении от уплаты налогов со стороны руководства некой условной организации, т.е. о возможных признаках состава преступления, предусмотренного ст. 199 УК РФ [3].

В рамках действующего законодательства деятельность оперативного подразделения по выявлению вышеуказанного преступления будет осуществляться по следующим направлениям:

#### **I. Проведение оперативно-разыскных мероприятий по выявлению признаков совершенного преступления.**

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – закон об ОРД) [4] к задачам оперативно-разыскной деятельности относятся выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. При этом ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, являются одним из оснований для проведения оперативно-разыскных мероприятий.

Иными словами, в приведенном примере какие-либо ограничения для проведения оперативно-разыскных мероприятий отсутствуют. Однако возникает вопрос: каким образом будут использованы полученные результаты ОРД, если первичная информация найдет свое подтверждение и будут задокументированы признаки состава преступления, предусмотренного ст. 199 УК РФ? Согласно ст. 11 закона об ОРД по этому вопросу указано, что результаты оперативно-разыскной деятельности могут служить поводом и основанием

для возбуждения уголовного дела. В свою очередь ст. 140 УПК РФ вводит запрет на использование результатов ОРД при выявлении налоговых преступлений.

Складывается двойственная ситуация – признаки состава преступления есть, а законного повода для возбуждения уголовного дела нет. В этой ситуации оперативному подразделению остается инициировать создание повода.

#### **II. Использование результатов ОРД в качестве повода для проведения налоговых проверок.**

Проведенный анализ показывает, что в оперативно-разыскное законодательство какие-либо нормы по использованию результатов ОРД по выявлению налоговых преступлений внесены не были.

Между тем ст. 12 Федерального закона «О полиции» [5] закрепляет обязанность полиции направлять материалы в налоговый орган для принятия по ним решения при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных Налоговым кодексом РФ (НК РФ) к полномочиям налоговых органов Российской Федерации, в десятидневный срок со дня выявления указанных обстоятельств.

Порядок исполнения данной обязанности предусмотрен приказом МВД России и ФНС России от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347 [6]. В данном нормативном правовом акте указано, что в налоговые органы должны направляться документы, свидетельствующие о нарушениях законодательства о налогах и сборах. При этом в норме не указан «источник» данных сведений, т.е. при прямом толковании они могут являться как результатом оперативно-разыскной деятельности, так и иной деятельности сотрудников полиции.

Исходя из нашего условного примера, в основе вышеуказанных документов будут лежать результаты оперативно-разыскной деятельности. Между тем в ст. 11 закона об ОРД указывается, что результаты оперативно-разыскной деятельности могут быть представлены в орган дознания, следователю или в суд, в производстве которого находится уголовное дело или материалы проверки сообщения о пре-

ступлении. Налоговый орган не входит в указанный перечень, в связи с чем возникают вопросы о правомерности направления результатов ОРД.

В случае, если результаты ОРД носят гласный несекретный характер (содержатся в опросах лиц; документах, собранных в ходе ОРМ «наведение справок»; исследованиях и пр.), то данные сведения можно причислить к документам, свидетельствующим о нарушениях законодательства о налогах и сборах. Однако остается неурегулированным вопрос о предоставлении результатов негласных ОРМ, которые также могут свидетельствовать о нарушении законодательства о налогах и сборах.

Проблемность в данном случае заключается в сложности реализации двух альтернатив использования результатов негласных ОРМ:

1. Проблема направления и использования результатов негласных ОРМ.

Приказ МВД РФ и ФНС РФ от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347 гласит, что сведения, составляющие государственную тайну, представляются в налоговый орган в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Однако конкретного порядка реализации данного положения приказ не содержит.

Общий порядок распоряжения сведениями, составляющими государственную тайну, предусмотрен Законом РФ «О государственной тайне» [7]. Согласно ст. 16 данного Закона взаимная передача сведений, составляющих государственную тайну, осуществляется органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями, не состоящими в отношениях подчиненности и не выполняющими совместных работ, с санкции органа государственной власти, в распоряжении которого находятся эти сведения.

Обязательным условием для передачи сведений, составляющих государственную тайну, органам государственной власти, предприятиям, учреждениям и организациям является выполнение ими требований, предусмотренных в ст. 27 Закона РФ «О государственной тайне», т.е. наличие у налогового органа лицензии на проведе-

ние работ со сведениями соответствующей степени секретности.

При наличии лицензии результаты негласных ОРМ могут быть направлены в налоговый орган. Однако результаты негласных ОРМ могут быть использованы только в качестве информации для планирования мероприятий налогового контроля, т.к. решение о привлечении организации к налоговой ответственности носит несекретный характер и, соответственно, не должно включать в себя сведения, составляющие государственную тайну.

2. Проблема рассекречивания и направления результатов негласных ОРМ.

Возможность рассекречивания результатов негласных ОРМ предусмотрена приказом МВД России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, Минобороны России от 17 апреля 2007 г. № 368/185/164/48 1/32/184/97/147 [8], согласно которому при необходимости рассекречивания сведений, содержащихся в материалах, отражающих результаты ОРД, руководителем органа, осуществляющего ОРД (начальником или его заместителем), выносится постановление о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей.

Проблема заключается в том, что данным приказом предусмотрен порядок представления результатов ОРД дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд, в число которых налоговый орган не входит.

В ситуации правовой неопределенности использования результатов негласных ОРМ в налоговый орган направляются исключительно гласные сведения, что не полностью отражает признаки налогового правонарушения, прежде всего, его субъективную сторону. Следует отметить, что на практике налоговыми органами, в первую очередь, устанавливается объективная сторона правонарушения. Мероприятия налогового контроля по своей природе носят гласный характер и в меньшей степени могут быть использованы для документирования умысла на уклонение от уплаты налогов.

В соответствии с приказом МВД РФ и ФНС РФ от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347 [6] не позднее десяти дней с даты поступления материалов налоговый орган направляет уведомление в орган внутренних дел, направивший материалы, о принятом по ним решении:

- о назначении выездной налоговой проверки;
- об отказе в проведении мероприятий налогового контроля.

Основаниями для отказа налогового органа в принятии решения о проведении мероприятий налогового контроля по материалам, представленным органом внутренних дел, могут являться:

- отсутствие в представленных органом внутренних дел материалах документально подтвержденных фактов, свидетельствующих о нарушении законодательства о налогах и сборах;
- наличие обстоятельств, препятствующих проведению выездной налоговой проверки;
- наличие обстоятельств, препятствующих проведению камеральной налоговой проверки.

В случае отказа налогового органа в проведении мероприятий налогового контроля орган внутренних дел вправе направить материалы, свидетельствующие о нарушениях законодательства о налогах и сборах в вышестоящий налоговый орган с предложением рассмотреть вопрос об обоснованности данного отказа.

Деятельность оперативных подразделений ОВД в данной ситуации ставится в подчиненное положение перед налоговыми органами, т.к. последние оценивают достаточность или недостаточность данных для проведения налогового контроля. В случае если налоговый орган (вышестоящий налоговый орган) откажет в проведении выездной налоговой проверки, дальнейшая реализация оперативных материалов будет исключена.

### **III. Проведение совместной выездной налоговой проверки.**

Пусть в нашем условном примере результаты проведенных ОРМ будут содержать в себе достаточные сведения о

нарушении организацией законодательства о налогах и сборах и по результатам их рассмотрения налоговым органом будет назначена выездная налоговая проверка.

В данном случае по запросу налогового органа к участию в проведении выездной налоговой проверки будет привлечен орган внутренних дел. В действительности это означает, что в состав группы проверяющих будет включен оперуполномоченный подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции.

Порядок проведения совместных выездных налоговых проверок также регламентирован приказом МВД РФ и ФНС РФ от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347 [6].

Сотрудники ОВД участвуют в проведении выездной налоговой проверки путем осуществления полномочий, предоставленных им Федеральным законом «О полиции», Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Взаимодействие должностных лиц налоговых органов и сотрудников органов внутренних дел при проведении выездной налоговой проверки не препятствует их самостоятельности при выборе предусмотренных законодательством средств и методов проведения контрольных и иных мероприятий в рамках своей компетенции при одновременном обеспечении согласованности всех осуществляемых ими в процессе проверки действий. Функцию общей координации осуществляемых в процессе проведения проверки мероприятий выполняет руководитель проверяющей группы – сотрудник налогового органа.

Иными словами, формально каждый должен заниматься «своим делом на общее благо»: налоговый инспектор – налоговым контролем, оперуполномоченный – оперативно-розыскной деятельностью.

Согласно приказу МВД России и ФНС России от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347 [6], к материалам налоговой проверки могут быть приобщены документы, информация, а также иные материалы, представленные органами внутренних дел. В связи с этим возникают те же проблемы с

реализацией результатов негласных ОРМ, которые были описаны выше.

В случае, если оперативная информация в ходе проведения совместной выездной налоговой проверки в нашем примере получит свое подтверждение, то конечным «продуктом» проверяющих будет решение о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения, вынесенное руководителем (заместителем руководителя) налогового органа. В решении будут отражаться содержание проведенных проверочных мероприятий и факты нарушения налогового законодательства, выявленные по итогам их проведения. Фактически решение является закреплением объективной стороны налогового правонарушения с указанием объема причиненного ущерба.

После вынесения решения налогоплательщику направляется требование об уплате налога. Только по прошествии двух месяцев со дня истечения срока исполнения требования материалы выездной налоговой проверки будут направлены налоговым органом в следственные органы Следственного комитета РФ для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

#### **IV. Использование результатов ОРД при обжаловании действий налоговых органов.**

Налоговым кодексом РФ [9] предусмотрена процедура обжалования решения о привлечении к налоговой ответственности. В соответствии с действующим законодательством данная процедура состоит из двух последовательных этапов:

1. Подача апелляционной жалобы в вышестоящий налоговый орган.

В случае, если вышестоящий налоговый орган, рассматривающий апелляционную жалобу, не отменит решение нижестоящего налогового органа, решение нижестоящего налогового органа вступает в силу с даты его утверждения вышестоящим налоговым органом.

Не будем подробно останавливаться на данном этапе, т.к. на практике зачастую вышестоящий налоговый орган (УФНС по субъекту РФ) поддерживает решение и доводы нижестоящего органа.

2. Обжалование в судебном порядке.

Данный порядок может быть применен только после обжалования решения в вышестоящем налоговом органе. Подведомственность данных споров в соответствии со ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ [10] относится к компетенции арбитражного суда.

В процессе обжалования решений налоговых органов о привлечении к налоговой ответственности оперативные подразделения ОВД, как правило, непосредственного участия не принимают. Между тем на данной стадии в арбитражном процессе подвергаются анализу результаты ОРД, использованные налоговым органом в ходе выездной налоговой проверки, и в первую очередь – допустимость их использования при вынесении решения о привлечении к налоговой ответственности.

Анализ сложившейся арбитражной практики рассмотрения налоговых споров позволяет выделить ряд позиций арбитражных судов по поводу использования результатов ОРД при проведении налоговых проверок:

1) Недопустимость использования результатов ОРД при вынесении решения о привлечении к налоговой ответственности в качестве доказательств.

Отстаивая данную позицию, в большинстве случаев арбитражные суды ссылаются на определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1999 г. № 18-О [11], согласно которому результаты оперативно-разыскных мероприятий являются не доказательствами, а лишь сведениями об источниках тех фактов, которые, будучи полученными с соблюдением требований закона об ОРД, могут стать доказательствами после закрепления их надлежащим процессуальным путем.

Согласно приведенной позиции, результаты ОРД могут быть использованы налоговым органом как повод для проведения соответствующих мероприятий налогового контроля, по результатам которых сведения, содержащиеся в материалах оперативно-разыскной деятельности, получают подтверждение или опровержение.

Решение о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности принимается только на основании надлежащим образом оформленных результатов налоговой проверки с соблюдением процессуальных норм, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, и должно основываться на результатах мероприятий налогового контроля, а не результатов ОРД.

Также судами указывается, что закон об ОРД не предусматривает возможность использования результатов оперативно-разыскных мероприятий при вынесении решения по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки.

Не критикуя указанную правовую позицию, автор считает целесообразным указать, что определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1999 г. № 18-О, исходя из его содержания, распространяется на использование результатов ОРД в уголовном процессе. Применение данного определения в случаях, касающихся проведения налоговых проверок, осуществляется арбитражными судами по аналогии закона.

Применение данной правовой позиции получило наиболее широкое распространение, в качестве примеров можно привести: постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 10 июля 2012 г. № 06АП-2615/2012; постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 1 апреля 2008 г. № 09АП-2616/08-АК, от 11 января 2009 г. № 09АП-16612/2008-АК, от 29 апреля 2010 г. № 09АП-7293/2010-АК, от 22 марта 2011 г. № 09АП-2598/2011-АК, от 4 мая 2012 г. № 09АП-4938/2012-АК; постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15 февраля 2012 г. по делу № А41-28208/11; постановления ФАС Дальневосточного округа от 24 августа 2009 г. № Ф03-4015/2009, от 27 января 2012 г. № Ф03-5901/2011; постановление ФАС Уральского округа от 27 июля 2011 г. № Ф09-4501/11 по делу № А07-15951/2010 [12].

Дополнительными доводами арбитражных судов против использования результатов ОРД при вынесении решения о

привлечении к налоговой ответственности являются:

1. Проведение ОРМ сотрудником ОВД, не включенным в состав проверяющих по выездной налоговой проверке.

2. Проведение ОРМ вне временных рамок выездной налоговой проверки (до начала или после окончания проверки).

3. Несоответствие результатов ОРД нормам налогового законодательства. В качестве примера можно привести отсутствие в тексте объяснения предупреждения об ответственности за отказ или уклонение от дачи показаний либо за дачу заведомо ложных показаний; несоответствие справки по результатам ОРМ «исследование предметов и документов» требованиям к оформлению результатов экспертизы (ст. 95 НК РФ).

4. Использование при вынесении решения о привлечении к налоговой ответственности результатов негласных ОРМ, которые не были рассекречены и предоставлены для ознакомления налогоплательщику в ходе выездной налоговой проверки (постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2007 г. по делу № 09АП-4519/2007-АК).

2) Правовая позиция, согласно которой результаты ОРД могут использоваться в качестве доказательств.

Данная позиция имеет незначительные случаи применения. В качестве примера приведем:

1. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 января 2008 г. № 492/08 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации».

Согласно определению полученные сотрудниками органов внутренних дел в соответствии с требованиями законодательства об оперативно-разыскной деятельности материалы, экспертные заключения, протоколы опроса могут быть использованы в качестве доказательств по делу, поскольку в законе отсутствуют ограничения в использовании налоговыми органами при проведении мероприятий налогового контроля и арбитражными судами при разрешении споров письменных

доказательств, добытых в результате оперативно-разыскных мероприятий.

Данная позиция учитывалась также при вынесении постановления ФАС Центрального округа от 24 мая 2012 г. по делу № А62-3233/2011.

2. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 24 июня 2010 г. по делу № А33-3806/2010 (поддержано решением ФАС Восточно-Сибирского округа от 1 апреля 2010 г. № А33-7776/2009).

В соответствии с позицией суда нормы НК РФ не содержат положений, запрещающих налоговым органам основывать свои выводы на документах, полученных правоохранительными органами в рамках оперативно-разыскных мероприятий. В данном случае суд признал законным при вынесении решения о привлечении к налоговой ответственности использование документов, изъятых сотрудниками ОВД в рамках закона об ОРД у налогоплательщика, в последствии переданных в налоговый орган.

3. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 7 июля 2010 г. по делу № А51-17772/2009.

В указанном деле арбитражный суд признал правомерность использования результатов ОРМ «опрос», полученных за рамками налоговой проверки. Также суд признал правомерность использования результатов ОРМ «исследование предметов и документов» (справки эксперта), т.к. данное мероприятие было проведено по поручению сотрудника ОВД, участвовавшего в выездной налоговой проверке.

Из приведенного анализа арбитражной практики следует, что отсутствует однозначное толкование того, как могут быть использованы результаты оперативно-разыскной деятельности во время проведения налоговых проверок.

В целом действующее законодательство не позволяет делать вывод о возможности эффективного противодействия налоговой преступности – внесенные изменения оказались непоследовательными, касающимися только уголовно-процессуального законодательства. В связи с этим, по мнению автора, является целесообраз-

ным внесение изменений в оперативно-разыскное законодательство по следующим направлениям:

1. Дополнение ст. 11 закона об ОРД положением о том, что результаты оперативно-разыскной деятельности, полученные в ходе выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, предусмотренных ст.ст. 198-199.2 УК РФ, могут быть направлены в налоговые органы в качестве повода для проведения налоговой проверки, а также быть использованы при вынесении решений о привлечении (отказе в привлечении) к налоговой ответственности;

2. В список субъектов, которым могут быть направлены результаты ОРД, согласно приказу МВД России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, Минобороны России от 17 апреля 2007 г. № 368/18 5/164/481/32/184/97/147 [8], должны быть включены налоговые органы.

Актуальность данной проблематики была затронута, в частности, и на семинаре-совещании по вопросам повышения эффективности взаимодействия налоговых органов и органов внутренних дел, состоявшемся 6 сентября 2012 г. в Москве с участием министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова, начальника Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России Д.А. Сугробова, руководителя Федеральной налоговой службы М.В. Мишустина [12].

1. О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: федер. закон от 6 дек. 2011 г. № 407-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7349.

2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ: ред. от 30 дек. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: ред.

от 30 дек. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

4. Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12 авг. 1995 г. № 144-ФЗ: ред. от 29 нояб. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

5. О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ: ред. от 3 дек. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

6. Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений: приказ МВД России, ФНС России от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347: ред. от 14 нояб. 2011 г. // Рос. газ. 2009. № 173.

7. О государственной тайне: закон Рос. Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1: ред. от 8 нояб. 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41. Ст. 8220.

8. Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд: приказ МВД России,

ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, Минобороны России от 17 апр. 2007 г. № 368/185/164/481/32/184/97/147 // Рос. газ. 2007. № 101.

9. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ: ред. от 3 дек. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

10. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ: ред. от 30 дек. 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

11. Определение Конституционного Суда РФ от 4 февр. 1999 г. № 18-О по жалобе граждан М.Б. Никольской и М.И. Сапронова на нарушение их конституционных прав отдельными положениями Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 3.

12. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/> (дата обращения: 23 дек. 2012 г.).

## Раздел 5. Процессуальное право, юрисдикция, процедуры

### РЕАЛИЗАЦИЯ СУДОМ ФУНКЦИИ РАЗРЕШЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА: АКТУАЛЬНОСТЬ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**З.Р. Танаева**

(профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Уральского филиала Российской академии правосудия, доктор педагогических наук, г. Челябинск; zamfira-t@yandex.ru)

*В статье обосновывается актуальность темы, связанной с разрешением уголовного дела в рамках уголовного судопроизводства, анализируются некоторые законодательные проблемы реализации судом функции разрешения уголовного дела. Учет социально-исторических предпосылок возникновения и развития проблемы рассматривается автором как одно из перспективных направлений создания действенного механизма реализации судом функции разрешения уголовного дела на современном этапе.*

**Ключевые слова:** уголовно-процессуальная функция, разрешение уголовного дела, гласность.

Основным направлением реализации уголовно-процессуальной политики является использование законодательных средств в целях защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод, а также в целях противостояния преступности и борьбы с ней. В настоящее время поиск форм и методов борьбы с преступностью через совершенствование уголовно-процессуального законодательства и практики реализации его положений приобретает особую актуальность. Преступность в России достигла масштабов, угрожающих безопасности общества и государства.

По статистическим данным МВД России, в 2012 году органами внутренних дел рассмотрено заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях на 6,6 % больше, чем за аналогичный период 2011 года. В 2012 году зарегистрировано 2302,2 тыс. преступлений. Наблюдается рост количества преступлений с использованием оружия (на 11,4 %), преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (на 1,7 %), преступлений террористического характера (на 2,4 %), экстремистской направленности (на 11,9 %), преступлений, совершенных в общественных местах (на 12,4 %), в том числе на улицах, площадях, в парках и скверах (на

13,0 %), грабежей (на 20,6 %). Каждое второе (46,6 %) расследованное преступление совершено лицами, ранее совершавшими преступления, каждое четвертое (25,1 %) – в состоянии алкогольного опьянения [1].

Эффективность борьбы с преступностью напрямую зависит от правоприменительной деятельности правоохранительных органов и судов. Особую роль в предупреждении преступлений путем реализации норм уголовного законодательства при осуществлении правосудия приобретает деятельность судов. Реализация судом функции разрешения уголовного дела является одной из важнейших функций уголовного процесса. Именно на этой стадии решается вопрос о виновности либо невиновности лица в совершении преступления, о применении (неприменении) уголовного наказания, предусмотренного законом.

В связи с этим особая роль функции суда по разрешению уголовного дела заключается в том, что суд, применяя уголовно-правовые санкции, по сути, реализует основное назначение уголовного судопроизводства – «защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений» [2]. Кроме того, принимая решение по уголовному делу, назначая наказание за совершение уголовно наказуемого деяния, следуя принципу

неотвратимости наказания, суд, таким образом, способствует предупреждению других, как правило, более опасных преступлений. В Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы» отмечается, что «система судебных органов обеспечивает незыблемость основ конституционного строя, охраняя правопорядок, единство экономического пространства, имущественные и неимущественные права граждан и юридических лиц» [3]. Далее в Концепции говорится, что «основными направлениями дальнейшего развития судебной системы являются обеспечение доступа граждан к правосудию и обеспечение его максимальной открытости и прозрачности, реализация принципа независимости и объективности при вынесении судебных решений» [3].

Таким образом, реализация функции разрешения уголовного дела (правосудия), являясь одной из важнейших функций уголовного процесса, обеспечивает, с одной стороны, защиту прав и законных интересов всех участников уголовного процесса, с другой – восстановление и поддержание законности и правопорядка.

В то же время судебная практика свидетельствует о значительном количестве судебных ошибок, допускаемых при рассмотрении дел судами, особенно первой инстанции. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, по результатам рассмотрения дел доля отмененных в апелляционной инстанции обвинительных приговоров в 2011 году составила 17,3 % (в отношении 4,6 тыс. лиц, а в 2010 году – 3,3 тыс. лиц, или 12,3 %) от числа лиц, в отношении которых рассмотрены жалобы и представления на обвинительные приговоры в апелляционной инстанции (26,5 тыс. лиц). Отменено 10,8 %, или 0,4 тыс. оправдательных приговоров с вынесением обвинительного приговора от числа лиц, по которым оправдательные приговоры были обжалованы в апелляционной инстанции. Основаниями отмены и изменения обвинительных и оправдательных приговоров выступили: несоответствие выводов мирового судьи, изло-

женных в приговоре, фактическим обстоятельствам дела (15,4 %); неправильное применение уголовного законодательства (42,9 %); существенное нарушение уголовно-процессуального законодательства (23,2 %); несправедливость назначенного наказания подсудимому (8 %). Результаты рассмотрения уголовных дел в кассационном порядке показывают, что количество отмененных и измененных обвинительных приговоров, отмененных оправдательных приговоров, вынесенных районными судами по первой инстанции, остается на уровне 2010 года [4].

Много проблем и в процедуре судебного толкования норм при принятии решений по уголовным делам. Как правило, они должны основываться на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных стандартах справедливого правосудия. Должно исключаться судебное применение неконституционного и нравственно неприемлемого закона. Эти постулаты, принятые и развиваемые в теории уголовно-процессуального права, не оказывают определяющего воздействия на правоприменительную практику. «По-прежнему, как и тридцать с лишним лет назад, приговоры основываются на материалах предварительного расследования и повторяют обвинительное заключение, представляемое теперь в суд нередко в электронном виде. По-прежнему полученным в ходе расследования показаниям обвиняемого придается большее значение, чем тому, что он говорит в ходе судебного разбирательства» [5]. Это еще раз свидетельствует об обвинительном уклоне судопроизводства.

Кроме этого, в уголовно-процессуальном порядке не закреплена процедура деятельности адвоката по фиксации доказательств, необходимых ему для защиты. В связи с этим при разрешении уголовного дела суды отвергают (как недопустимые) материалы, представляемые адвокатом-защитником, ссылаясь на то, что адвокат получил их без проведения следственных действий. Таким образом, исследуемая проблема обусловлена и несовершенством нормативного регулирования.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время поиск новых путей повышения качества рассмотрения и разрешения уголовных дел судами, особенно судами первой инстанции, обеспечивающих «действенность и справедливость принимаемых судом решений» [6], приобретает особую актуальность. Остается актуальной задача исследования тех факторов, которые отрицательно влияют на правоприменительные решения при осуществлении правосудия, противостоят подлинному признанию в нем личности в качестве высшей ценности, способствуют обвинительным установкам.

На наш взгляд, при такой судебной практике реализации функции разрешения уголовного дела должна быть востребована развиваемая в науке уголовного процесса теория, связанная с исследованием уголовно-процессуальных функций, изучением особенностей законодательного регулирования уголовного судопроизводства. Анализ проблемы с точки зрения науки должен осуществляться в тесной связи с раскрытием важнейших путей их использования на практике.

В юридической науке предпринимаются попытки наметить определенные направления в исследовании функции разрешения дела судом. Проблемы, связанные с реализацией уголовно-процессуальных функций, интересовали ученых-правоведов еще со времен дореволюционной России (И.Я. Фойницкий, С.И. Викторский, М.В. Духовской, Н.Н. Розин, В.К. Случевский и другие). Значительный вклад в совершенствование понятия уголовно-процессуальных функций внесли ученые советского периода: В.Г. Даев, В.С. Зеленецкий, З.З. Зинатуллин, Т.З. Зинатуллин, А.М. Ларин, Р.Д. Рахунов, В.М. Савицкий, М.С. Строгович, П.С. Элькин и другие.

Различные аспекты рассматриваемой проблемы исследуются в научных трудах современных ученых-процессуалистов (С.М. Даровских, С.П. Ефимичев, П.А. Лупинская, Т.Г. Морщакова, И.Д. Шилев, Ф.М. Ягофаров и другие). Изучением вопросов реализации такой

уголовно-процессуальной функции, как разрешение судом уголовного дела, в настоящее время занимаются многие ученые (Т.Т. Алиев, Ю.В. Грачева, Н.А. Громов, Э.Г. Дусейнова, Л.М. Зейналова, Н.П. Кириллова, О.Д. Кузнецова, Н.А. Лукичев, П.А. Лупинская, О.Б. Семухина, В.П. Смирнов, В.И. Фалеев и другие).

Вместе с тем, несмотря на достижения юридической науки в направлении исследования уголовно-процессуальных функций, в науке уголовного судопроизводства недостаточно исследованными остаются проблемы, связанные с реализацией функции разрешения дела судом, не в полной мере изучены ее исторические аспекты, позволяющие создать прочную основу для практического использования основных исторических положений в условиях современной практики и определения перспективных направлений развития судопроизводства. Кроме этого, повышенный интерес современных ученых к проблеме реализации судом функции разрешения уголовного дела прежде всего указывает на наличие пробелов и противоречий в действующем уголовно-процессуальном законодательстве, регулирующем порядок уголовного судопроизводства.

Эти факторы в значительной степени определяют противоречия в юридической теории и практике:

– между обострением проблемы преступности и необходимостью в связи с этим совершенствования правоприменительной деятельности правоохранительных органов, а также судов в части разрешения уголовного дела, рассматриваемого как один из эффективных методов борьбы с преступностью, с одной стороны, с другой – отсутствием методологической базы изучаемого вопроса, научных исследований о системе принципов и способов организации и построения теоретической и практической деятельности судов по разрешению уголовных дел;

– между целенаправленной государственной политикой по осуществлению мер, связанных с повышением качества правосудия и совершенствованием судопроизводства, усилением судебной защиты

прав и свобод человека и гражданина посредством правосудия, с одной стороны, с другой – многочисленными нарушениями материального и процессуального законодательства, допускаемыми судами первой инстанции при рассмотрении уголовных дел, снижающими эффективность судебной системы.

Выявленные противоречия служат основой для исследования особенностей реализации функций разрешения уголовного дела, норм уголовно-процессуального закона и правоприменительной судебной практики по реализации функции разрешения уголовного дела.

На наш взгляд, проблема реализации функции судами по разрешению уголовных дел должна быть изучена в контексте ее исторического развития. Такой подход позволит максимально учесть опыт, аспекты новизны и преемственности в современных подходах к изучению данной проблемы, проанализировать ее состояние, определить перспективные направления ее развития и наметить пути решения. Изучение исторических аспектов исследуемого вопроса предполагает выявление социально-исторических предпосылок возникновения и развития проблемы, на которых основывается реализация функции разрешения уголовного дела на современном этапе.

К ним следует отнести изменение требований к реализации функции разрешения уголовного дела с учетом особенностей исторического развития общества; потребности практики в восстановлении и поддержании законности и правопорядка через действенность и справедливость принимаемых судом решений, повышение качества правосудия и совершенствование судопроизводства.

Следующим направлением изучения проблемы реализации функции судами по разрешению уголовных дел, на наш взгляд, является разрешение законодательных противоречий. Прежде всего, в определении понятия «функция разрешения уголовного дела».

Уголовно-процессуальный кодекс РФ, принятый в 2001 году, в ч. 2 ст. 15

четко разделил уголовно-процессуальные функции участников уголовного судопроизводства: функция обвинения (уголовного преследования), функция защиты и функция разрешения дела. Таким образом, функция разрешения уголовного дела отделена от функции обвинения и защиты. В то же время следует отметить, что законодатель, формулируя уголовно-процессуальные функции и распределяя субъектов уголовного процесса с учетом их функциональной направленности, не принимает во внимание раскрытие самого понятия «функция», в том числе «функции разрешения уголовного дела». Это приводит к неоднозначной трактовке данного понятия.

Представители одной группы ученых и практиков (С.П. Ефимичев, П.С. Ефимичев и другие) считают, что разрешение уголовного дела осуществляется судом в стадии судебного разбирательства на основе принципа состязательности сторон и представляет собой осуществление правосудия, по их мнению, «применительно к суду функция разрешения уголовного дела является синонимом понятия отправления правосудия» [7]. Представители другой группы ученых-процессуалистов (В.П. Божьев, С.В. Бурмагин, Э.Г. Дусейнова и другие) полагают, что такое отождествление условно может быть принято с определенными оговорками лишь применительно к судебному разбирательству и не может быть отнесено к уголовному судопроизводству в целом.

Так, Э.Г. Дусейнова считает, что «суд вершит правосудие не только в судебных стадиях процесса, судебная власть реализуется и при осуществлении судом контрольных функций в предварительном расследовании» [8, с. 3]. Этой же точки зрения придерживается С.В. Бурмагин, который отмечает, что «в теории уголовного процесса многие ученые традиционно и безосновательно сужают понятие правосудия по уголовным делам до рассмотрения уголовного дела по существу, не охватывая им судебно-контрольную деятельность» [9, с. 12]. На наш взгляд, во избежание различных трактовок понятия функции разре-

шения судом уголовного дела следует законодательно закрепить его определение.

Анализ научной юридической литературы, изучение практики судопроизводства позволяют сделать вывод том, что к определению функции разрешения уголовного дела в суде необходимо подходить с позиции процессуального регулирования статуса и полномочий суда, а также состязательности сторон при исследовании как обвинительных, так и оправдательных доказательств. Таким образом, на наш взгляд, реализацию функции разрешения уголовного дела в суде следует понимать как осуществляемую в соответствии с предоставленными законом полномочиями на основе состязательности сторон деятельность участника уголовного судопроизводства – суда – по рассмотрению и принятию общеобязательного решения о признании лица виновным в совершении преступления и применении к нему (или отказе от применения) мер государственного принуждения либо оправдании невиновного в совершении преступления.

Особую актуальность в последнее время приобретает реализация принципа гласности в уголовном судопроизводстве. Отмечая значимость данной проблемы, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» [10] подробно разъяснил порядок осуществления права граждан и представителей средств массовой информации на доступ к информации о судебных процессах.

В соответствии с главой 35 УПК РФ гласность является одним из условий судебного разбирательства. Под ней понимается открытое разбирательство уголовных дел во всех судах, за исключением случаев, предусмотренных этой же статьей УПК РФ; возможность лица, присутствующего в открытом судебном заседании, вести аудиозапись и письменную запись, а также провозглашение приговора в открытом судебном заседании (ст. 241 УПК РФ). На наш взгляд, рассмотрение данного понятия только как одного из общих условий судебного разбирательства уголовных дел

снижает его статус. Гласность как принцип уголовного процесса закреплена в ч. 1 ст. 123 Конституции РФ.

В связи с этим необходимо отнести гласность к принципам уголовного судопроизводства (Глава 2 УПК РФ). «Под принципами права понимаются общеобязательные исходные нормативно-юридические положения, отличающиеся универсальностью, общей значимостью, высшей императивностью и нормативностью, определяющие содержание правового регулирования и выступающие критерием правомерности поведения и деятельности участников регулируемых правом отношений» [11, с. 243]. Гласность соответствует этим критериям и является одной из предпосылок вынесения обоснованных и законных судебных решений, последующей оценки со стороны общества действующего уголовного судопроизводства.

Таким образом, проблема реализации судом функции разрешения уголовного дела является актуальной и заслуживает особого внимания. Прежде всего, требует законодательного определения само понятие «функция разрешения уголовного дела». На наш взгляд, реализацию функции разрешения уголовного дела в суде следует понимать как осуществляемую в соответствии с предоставленными законом полномочиями, на основе состязательности сторон деятельность участника уголовного судопроизводства – суда по рассмотрению и принятию общеобязательного решения о признании лица виновным в совершении преступления и применении к нему (или отказе от применения) мер государственного принуждения либо оправдании невиновного в совершении преступления.

Для создания действенного механизма реализации судом функции разрешения уголовного дела необходимы прежде всего изучение и учет социально-исторических аспектов данной проблемы, учет превентивного характера функции разрешения уголовного дела, преодоление разногласий, связанных с реализацией конституционных принципов состязательности и гласности уголовного судопроизводства.

1. Информационные материалы [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт МВД России. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 22 янв. 2013 г.).
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ: ред. от 29 нояб. 2012 г. // Рос. газ. 2001. № 249.
3. Концепция федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы»: распоряжение Правительства РФ от 20 сент. 2012 г. № 1735-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 40. Ст. 5474.
4. Информационные материалы [Электронный ресурс] // Официальный интернет-сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: [http://www.cdep.ru/material.asp?material\\_id=199](http://www.cdep.ru/material.asp?material_id=199) (дата обращения: 22 янв. 2013 г.).
5. Морщакова Т.Г. Об актуальности теории решений в уголовном судопроизводстве // Уголовное судопроизводство. 2011. № 2. С. 5-8.
6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.
7. Ефимичев С.П., Ефимичев П.С. Функции в уголовном судопроизводстве: понятие, сущность, значение // Журнал российского права. 2005. № 7.
8. Дусейнова Э.Г. Функции суда по разрешению уголовных дел в системе уголовно-процессуальных функций России и Казахстана: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Оренбург, 2004. 20 с.
9. Бурмагин С.В. Роль и правовое положение суда в современном российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2009. С. 12.
10. Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 дек. 2012 г. № 35 // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/22585.html> (дата обращения: 22 янв. 2013 г.).
11. Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / под общ. ред. В.И. Червонюка. М.: КолосС, 2003. 544 с.

## Раздел 6. Проблемы юридической науки и правоохранительной практики: взгляд молодых исследователей

### ПОНЯТИЕ ОСОБОЙ ЖЕСТОКОСТИ В РАЗЪЯСНЕНИЯХ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Г. Меньшикова

(старший преподаватель кафедры уголовного права Уральской государственной  
юридической академии, г. Екатеринбург; menshikova\_anna@mail.ru)

*По итогам анализа постановлений Пленумов Верховного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)», от 15 июня 2004 г. № 11 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации» в части разъяснений понятия «особая жестокость» автором отмечены сходства и различия в понимании исследуемого термина. На основании этого предложено принятие самостоятельного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, посвященного вопросам установления общих критериев особой жестокости.*

**Ключевые слова:** особая жестокость, преступления, совершаемые с особой жестокостью, постановление, Пленум Верховного Суда Российской Федерации.

При конструировании уголовного закона Российской Федерации законодатель достаточно часто оперирует понятиями, содержание которых в нем раскрывает. Примером является, в частности, понятие особой жестокости, используемое и как одно из обстоятельств, отягчающих наказание, и как квалифицирующий признак некоторых составов преступлений против личности, содержательные компоненты которого также не определены.

Представляется, что подобный подход законодателя к данному вопросу в какой-то степени оправдан, поскольку не следует перегружать уголовный закон лишними и сложными формулировками. Нормативный правовой акт должен отличаться определенностью правовой регламентации, четкостью, ясностью и краткостью терминологического аппарата.

Учитывая это, ведущая роль в определении и закреплении такого понятия, как особая жестокость, должна отдаваться правоприменителю.

Конкретизация смысла той или иной уголовно-правовой нормы является прерогативой Верховного Суда РФ, который в соответствии с п. 5 ст. 19 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1 «О судебной системе

Российской Федерации» [1] дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Очевидно, что выносить решения по уголовным делам на основании постановлений Пленума Верховного Суда РФ нельзя, так как единственным источником российского уголовного права является Уголовный кодекс РФ (ст. 3 УК РФ). Но и недооценивать роль постановлений Пленума Верховного Суда РФ также не стоит, так как это высший судебный орган и за ним всегда остается «последнее слово» в окончательной уголовно-правовой оценке содеянного в целом.

Именно в разъяснениях высшего судебного органа находит свое выражение работа правоприменителя по формированию общих определений, критериев, совокупности признаков, от которых впоследствии должны отталкиваться субъекты в процессе уголовного судопроизводства. Это способствует единообразному применению уголовно-правовых норм с оценочными понятиями на всей территории Российской Федерации.

О понятии «особая жестокость» правоприменитель говорит в двух действующих в настоящий момент постановлениях Пленума Верховного Суда РФ: от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по

делам об убийстве» (далее – постановление Пленума ВС РФ от 27 января 1999 г. № 1) [2] и от 15 июня 2004 г. № 11 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации» (далее – постановление Пленума ВС РФ от 15 июня 2004 г. № 11) [3].

Возникает вопрос: а чем обосновывается наличие разъяснений по одному и тому же вопросу в двух постановлениях Верховного Суда и насколько это оправданно? Попытаемся разобраться.

Анализируя указанные постановления, можно выделить в них схожие моменты в толковании понятия «особая жестокость».

В основном особая жестокость раскрывается через конкретные встречающиеся в судебной практике случаи ее проявления. При этом с позиции объективной стороны состава преступления она главным образом связывается как со способом, так и (или) обстановкой совершения преступления.

В разъяснениях прямо указывается, что результатом проявления особой жестокости выступают особые страдания, которые могут быть причинены как самому непосредственному потерпевшему от преступления, так и другим лицам. Более того, с субъективной стороны состава преступления особая жестокость обязательно должна охватываться умыслом виновного.

Однако разночтений и противоречий в толковании исследуемого понятия в указанных разъяснениях высшей судебной инстанции содержится гораздо больше. Так, результатом проявления особой жестокости согласно постановлению Пленума ВС РФ от 15 июня 2004 г. № 11 являются не только особые страдания, как указывается в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1, но и особые мучения.

При этом в пункте 12 разъяснений для уточнения подобных последствий правоприменитель использует хотя и синонимичные, но не вносящие точного терминологического смысла в анализируемое понятие выражения, такие как «физические

или нравственные мучения и страдания», «тяжелые физические либо нравственные мучения и страдания» и даже «особые мучения и страдания» [3].

Кроме этого, круг иных лиц (помимо непосредственно потерпевшего от преступления), которым могут быть причинены подобные последствия, в анализируемых разъяснениях высшей судебной инстанции описан еще более неоднозначно.

По постановлению Пленума ВС РФ от 27 января 1999 г. № 1 такими лицами выступают лишь близкие потерпевшему лица. К ним в соответствии с пунктом 6 правоприменитель относит лиц, «состоящих с ним в родстве, свойстве (родственники супруга), а также лиц, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему... в силу сложившихся личных отношений» [2].

В то же время в пункте 12 постановления Пленума ВС РФ от 15 июня 2004 г. № 11 помимо термина «близкие потерпевшему лица» применяется иной термин, а именно «другие лица». К ним в соответствии с пунктом 7 правоприменитель относит «родственников потерпевшего лица, а также лиц, к которым виновное лицо в целях преодоления сопротивления потерпевшей (потерпевшего) применяет насилие либо высказывает угрозу его применения» [3]. Очевидно, что существенно расширяется круг потерпевших, при этом в него включаются лица, которые могут быть не связаны ни родственными, ни иными близкими отношениями с непосредственным потерпевшим.

По нашему мнению, выявленные различия при анализе отмеченных разъяснений объясняются главным образом тем, что трактовка исследуемого понятия «особая жестокость» в каждом из указанных постановлений устанавливается на основе обобщения материалов судебной практики по конкретным составам преступлений, то есть применительно к квалифицированным составам либо ст. 105 УК РФ, либо ст.ст. 131, 132 УК РФ.

Безусловно, существование подобных разночтений в понимании особой жестокости в некоторой степени объясняется

и особенностями указанных составов преступлений.

В частности, различия в непосредственных объектах посягательства, в структуре объективной стороны составов преступлений, наличие дополнительных составообразующих признаков закономерно приводит к разнообразию в содержании и признаках субъективной стороны данных составов преступлений. Но, на наш взгляд, выделенные расхождения в характеристике особой жестокости в разъяснениях высшей судебной инстанции нельзя объяснить исключительно спецификой составов преступлений.

Термин «особая жестокость» одинаково используется при конструировании уголовно-правовых норм самим законодателем, а значит, различное его понимание применительно к нескольким составам преступления недопустимо.

Следует также отметить, что в Особенной части УК РФ помимо убийства, изнасилования и насильственных действий сексуального характера, совершенных с особой жестокостью, имеются и иные составы преступлений (ст.ст. 111 и 112 УК РФ), где в качестве квалифицирующего признака также используется рассматриваемый термин. Однако разъяснения Пленума Верховного Суда РФ по вопросам правильного применения законодательства, предусматривающего ответственность за умышленное причинение тяжкого и средней тяжести вреда здоровью, совершенное с особой жестокостью, в настоящий момент отсутствуют.

В связи с этим при возникновении сложностей в установлении особой жестокости при совершении преступлений, предусмотренных ст.ст. 111 и 112 УК РФ, правоприменитель не может обращаться к постановлениям Пленума ВС РФ от 27 января 1999 г. № 1 и от 15 июня 2004 г. № 11, поскольку в них разъясняются лишь четко очерченные вопросы, т.е. возникающие в судебной практике по делам об убийстве, изнасиловании и о совершении насильственных действий сексуального характера.

Принятие Верховным Судом РФ еще одного постановления, посвященного ре-

шению вопросов, возникающих в судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 111 и 112 УК РФ, нам представляется нецелесообразным.

Более практичным было бы не распределять по многим постановлениям основные критерии особой жестокости, а принять самостоятельное постановление Пленума Верховного Суда РФ по вопросам совершения преступления с особой жестокостью, в котором и предусмотреть основные содержательные признаки анализируемого понятия.

Еще одним доводом в подтверждение указанного предложения является и то, что законодатель помимо использования в качестве квалифицирующего признака указывает на особую жестокость как одно из обстоятельств, отягчающих наказание (п. «и» ч. 1 ст. 63 УК РФ), что свидетельствует о том, что ее признаки могут учитываться фактически при совершении любого преступления.

С учетом этого необходимо изменить сам подход правоприменителя в части разъяснения проблем следственно-судебной практики, которое должно производиться не по вопросам применения тех или иных составов преступлений, количество которых достаточно велико, а по их предметной составляющей.

В целях устранения разночтений в понимании такого оценочного понятия, как особая жестокость, устранения терминологических пробелов в его содержании применительно к составам преступлений, по которым существуют официальные разъяснения, а также по отношению к иным составам, предлагаем принять постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о преступлениях, совершаемых с особой жестокостью», посвященное вопросам установления единых общих критериев указанной категории.

Это устраним существующие пробелы и несоответствия как в научной, так и в практической деятельности и будет способствовать единообразной интерпретации в следственной и судебной практике при-

знака особой жестокости при совершении различного рода преступлений.

1. О судебной системе Российской Федерации: федер. конст. закон РФ от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ: ред. от 25 дек. 2012 г. // Рос. газ. 1997. 6 янв. № 3.

2. О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ): постановление

Пленума Верховного Суда РФ от 27 янв. 1999 г. № 1: ред. от 3 дек. 2009 г. // Рос. газ. 1999. 9 февр. № 24.

3. О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2004 г. № 11 // Рос. газ. 2004. 29 июня. № 136.

## ЗАИМСТВОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ РСФСР ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ПРАВОВЫХ ОСНОВ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В УКРАИНСКОЙ ССР (1918-1922 гг.)

**Н.В. Вовчук**

(соискатель кафедры истории государства и права Национальной академии внутренних дел Украины, г. Киев; alexeydrozd@i.ua)

*В статье рассмотрены и проанализированы нормативные правовые акты, принятые высшими органами государственной власти Украинской ССР в период с ноября 1918 г. по 1922 г., составляющие правовую основу противодействия преступности, положения которых были заимствованы в законодательстве РСФСР.*

**Ключевые слова:** противодействие преступности, правовые основы борьбы с преступностью, нормативные правовые акты, милиция.

Успешное противодействие преступности является необходимой составляющей обеспечения стабильного развития каждого государства. Поэтому создание и усовершенствование нормативно-правовой базы противодействия преступности является одной из приоритетных задач каждого государства. Не стала исключением в этом вопросе и Украинская ССР.

После ликвидации Украинской державы гетмана П. Скоропадского, по мере вытеснения войск Директории Украинской Народной Республики и становления на территории Надднепрянской Украины советской власти сразу возникла сверхважная задача формирования органов государственной исполнительной власти и создания правовой базы их деятельности, в частности по противодействию такому явлению, как преступность. Не имея запаса времени на подготовку собственных правовых документов, украинский законодатель часто использовал опыт государственного строительства РСФСР, как заимствуя отдельные положения правовых актов, так и распространяя на территории Украины действие законодательства советской России.

Исследование и анализ правового обеспечения противодействия преступности на различных исторических этапах государственного строительства в Украине имеют существенное теоретическое и практическое значение. Важным аспектом является вопрос изучения позитивного опыта с целью его возможного использо-

вания в современной практике. Не менее значимым является и исследование негативных сторон, что дает возможность не допускать подобные ошибки в будущем.

Правовые проблемы, касающиеся вопросов создания, организации и деятельности правоохранительных органов, организации охраны правопорядка и противодействия преступности в Украинской ССР в период 1918-1920 гг. в своих публикациях исследовали такие ученые, как: Ю.В. Александров, В.Н. Алтуев, О.А. Гавриленко, П.И. Гарчев, И.А. Гельфанд, В.А. Довбня, Е.С. Дурнов, Л.О. Зайцев, П.П. Захарченко, Э.Н. Кисилюк, Я.Ю. Кондратьев, О.М. Мироненко, П.П. Михайленко, Р.С. Мулукаев, О.И. Олейник, А.Й. Рогожин, А.В. Тимошук, А.П. Тимченко, А.С. Чайковский, В.Н. Чисников, Н.Г. Щербак, А.Н. Ярмыш и др.

Однако относительно комплексного исследования практики заимствования отдельных положений нормативных правовых актов РСФСР при формировании правовых основ борьбы с преступностью в УССР в период 1918-1922 гг. следует сделать вывод, что многие вопросы остались вне внимания исследователей либо работы были написаны в годы советской власти и поэтому зачастую носили чрезмерную идеологическую окраску.

В данной статье рассмотрим и проанализируем нормативные правовые акты, которые были заимствованы в РСФСР при формировании основ противодействия преступности в УССР, а также фактов вне-

сения в них изменений и дополнений, исходя из местных условий.

Как небезосновательно пишут В.М. Кривонос и В.В. Свистунов, «определяющей особенностью формирования советской правовой системы в Украине было то, что составлялась она на основе системы права большевистской России. Иначе говоря, это была рецепция в примитивной форме – применение права одного государства в условиях другого» [1, с. 328].

Правовой основой применения указанной выше практики явилось постановление Всеукраинского революционного комитета о распространении на Украину декретов РСФСР от 27 января 1920 г. В документе говорилось, что в развитие соглашения Всеукраинского центрального исполнительного комитета (ВУЦИК) и Всероссийского ЦИК от 1 июня 1919 г. об объединении деятельности обеих республик, впредь до окончательного оформления взаимоотношений последних объявляется: «Все декреты и постановления УССР, касающиеся органов власти и подведомственных учреждений, связанных с вышеуказанным соглашением (как-то: военные, ВСНХ, продовольствия, трудоспособа, путей сообщения, почты и телеграфа и финансов), аннулируются и заменяются декретами РСФСР, вступающими в силу на всей территории Украины с момента опубликования сего и подлежащими немедленному исполнению» [2, с. 55].

Относительно создания правовых основ противодействия преступности в УССР профессор П.П. Михайленко в своей работе «Борьба с преступностью в Украинской ССР» писал следующее: «После победы советской власти на Украине в 1919 г. на территории республики действовали уголовные законы правительства советской Украины, изданные в 1917 и 1918 гг., т.е. до немецкой оккупации, законодательные акты Российской Федерации, в большинстве своем декретированные украинским правительством, и текущее уголовное законодательство Украинской Советской Республики» [3, с. 12].

Ученый подчеркивал, что «Уголовное законодательство УССР в 1919 г., как

и в предыдущий период, шло по пути, предложенном законодательством РСФСР» [3, с. 12]. А в дальнейшем заимствование правовых положений нормативных правовых актов РСФСР было расширено.

Характерным примером такого использования опыта законодательства советской России служит декрет Совета народных комиссаров УССР «О взяточничестве и незаконных поборах» [4]. Документ в основном воспроизводил содержание декрета СНК РСФСР от 5 мая 1918 г., но вместе с тем имел и некоторые отличия. Так, например, декрет РСФСР, как и украинский закон, имел обратную силу, но с оговоркой, что от преследования за дачу взятки, если она была произведена до издания этого декрета, освобождаются те лица, «...кои в течение трех месяцев со дня настоящего декрета заявят судебным властям о даче ими взятки» [4].

Также на территории советской Украины вплоть до принятия Уголовного кодекса УССР было распространено действие декрета СНК РСФСР от 22 июля 1918 г. «О спекуляции» [5].

4 августа 1920 г. постановлением коллегии НКЮ УССР, объявленным циркуляром Наркомюста, на территории советской Украины были введены без всякого изменения текста «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР» [6]. Документ состоял из введения и 27 статей, распределенных по 8 разделам. Несмотря на отдельные ошибочные положения, «Руководящие начала» явились прообразом Общей части Уголовного кодекса и имели важное значение в истории развития уголовного законодательства советского периода.

20 августа 1920 г. постановлением СНК УССР на территории Украины было введено в действие постановление Совнаркома РСФСР «О воспрещении на территории РСФСР изготовления и продажи спирта, крепких напитков и не относящихся к напиткам спиртосодержащих веществ» [7].

Постановление Всеукраинского центрального исполнительного комитета «О борьбе с хищениями грузов в государственных складах и при транспортировании грузов железнодорожным, водным и гуже-

вым путем» [8] в своей основе содержало положения постановления ЦИК и СНК РСФСР от 1 июня 1921 г. «О мерах борьбы с хищениями из государственных складов и должностными преступлениями, способствующими хищениям».

23 апреля 1921 г. постановлением СНК УССР на территории Украины был введен в действие декрет Совета Труда и Оборона РСФСР от 15 апреля 1921 г. «О борьбе с нарушителями революционного порядка на железнодорожных и водных путях» [9].

25 сентября 1921 г. постановлением СНК УССР «О предупредительных мерах борьбы с хищениями» на территории Украины введена в действие инструкция РСФСР от 4 июля 1921 г. фабрично-заводским комитетам государственных предприятий о предупредительных мерах борьбы с хищениями.

А в основу постановления СНК УССР «Об ответственности за нарушение декрета о продаже виноградных, плодоягодных и изюмных вин» [10] был положен аналогичный закон СНК РСФСР от 22 октября 1921 г.

Наиболее весомым примером заимствования положений правового акта РСФСР служит Уголовный кодекс УССР, в основу которого в интересах единства уголовного законодательства всех советских республик был положен Уголовный кодекс Российской Федерации [3, с. 93].

Хотя в Украинской ССР по примеру РСФСР работа над созданием Уголовного кодекса началась еще в 1919 г., а после перерыва, связанного с потерей территории под натиском Армии УНР и войск Деникина, была продолжена вплоть до 1922 г., деятели советской юстиции Украины, собравшись на свой первый съезд в январе 1922 г., приняли резолюцию, в которой заявили о необходимости «распространить на территории УССР в целях единства карательной политики общий с РСФСР уголовный кодекс, единый для всех судов...» [11].

С введением 15 августа 1922 г. Уголовного кодекса УССР все ранее действовавшее на территории Украины уголовное

законодательство, за исключением специально оговоренных во вводном постановлении Всеукраинского ЦИК 11 постановлений, утратило силу.

Действующими были оставлены следующие постановления: «Об ответственности за преступления против дела оказания помощи голодающим» [12], «Об отделении церкви от государства и школы от церкви» [13], «О гражданском браке и о введении книг акта гражданского состояния» [14], «О запрещении сделок с недвижимостью» [15], «О применении во всех учреждениях украинского языка наравне с великорусским» [16], «О борьбе с неграмотностью» [17], «Об ответственности за пожары и непринятие противопожарных мер» [18], «О порче железнодорожных путей, телеграфных и телефонных проводов» [19], «О товариществах ответственного труда» [20], «О мерах борьбы с холерой» [21], «О передаче церковных ценностей в фонд помощи голодающим» [22].

Общая часть Уголовного кодекса УССР полностью воспроизводила Общую часть Уголовного кодекса РСФСР.

Что касается Особенной части, то она, по сравнению с Особенной частью Уголовного кодекса РСФСР, была дополнена некоторыми самостоятельными статьями, соответствующими тем 11 законам, которые вводным постановлением Всеукраинского ЦИК от 23 августа 1922 г. были сохранены в дополнение к Уголовному кодексу. Для того чтобы сохранить нумерацию статей Уголовного кодекса, эти новые статьи были помещены под особыми значками (70<sup>1</sup>; 125<sup>2</sup>; 125<sup>4</sup> и т.д.).

Следует указать на тот факт, что до 1925 г. в Уголовный кодекс УССР было внесено 106 изменений и дополнений, которые в основном соответствовали аналогичным изменениям и дополнениям Уголовного кодекса РСФСР и только иногда отличались незначительными особенностями [3, с. 110].

Примером того, что действие правовых актов, направленных на борьбу с преступностью, принятых в РСФСР, если они не соответствовали сложившейся ситуации в борьбе за власть в Украине, не

распространялось на территории Украины, служит постановление Всеукраинского революционного комитета «О применении высшей меры наказания на Украине» от 2 февраля 1920 г. Документом устанавливалось, что отмена смертной казни в Украине не может быть осуществлена в данное время, как это накануне было введено в РСФСР [23].

В документе указывалось, что Всеукраинский ревком, обсудив вопрос о применении высшей меры наказания, то есть расстрела, по приговорам Чрезвычайной комиссии и революционных трибуналов на территории Украины, пришел к выводу, что отмена ее в РСФСР есть результат: 1) полного искоренения шпионской деятельности агентов Антанты и царских генералов в тылу Красной Армии; 2) разгрома контрреволюции на фронтах; 3) уничтожения крупных тайных организаций контрреволюционеров и бандитов; 4) достигнутого вследствие этого укрепления советской власти.

Далее указывалось, что условия, которые угрожают существованию советской власти, в Украине ликвидированы не были. Поэтому Всеукраинский ревком был вынужден оставить смертную казнь до тех пор, пока укрепление советской власти в Украине не будет полностью завершено.

Относительно правового обеспечения деятельности милиции УССР следует указать, что до ноября 1922 г. в своей работе милиция руководствовалась правовыми актами, которые издавались высшими органами государственной власти Украины.

Однако 27 ноября 1922 г. между Главным управлением милиции УССР и Главным управлением милиции РСФСР был подписан договор, согласно которому для милиции УССР, остававшейся в непосредственном подчинении НКВД УССР, становились обязательными организационные нормы устройства милицеских органов, а в дальнейшем и все последующие изменения организационной структуры милиции РСФСР [24, с. 227-228]. Со временем аналогичные договоры были подписаны между РСФСР и другими советскими республиками. Целью данного договора

было установление единых организационных форм построения и методов работы милиции, которые могли бы гарантировать возможность соответствующего развития и постановки административно-исполнительной работы милиции на всей территории Советского Союза, в состав которого в декабре 1922 г. вошла УССР.

Для практического осуществления принятых договоренностей Главное управление милиции УССР брало на себя обязанность считать для себя обязательными все действующие на время подписания договоры, а также издаваемые в будущем приказы милиции РСФСР по вопросам организации и структуры всех органов милиции, штатов милиции, принципов комплектации милиции, подготовки кадров и прохождения службы сотрудником милиции.

Таким образом, в конце 1922 г. собственное нормативно-правовое обеспечение деятельности украинской милиции практически по всем главным вопросам функционирования было заменено правовыми актами РСФСР. Это было вызвано проведением подготовительной работы по созданию СССР.

С учетом вышесказанного мы можем сделать следующие выводы:

– во-первых, в период 1917-1922 гг. на территории Украины действовали уголовные законы Правительства советской Украины, изданные в 1917 и 1918 гг., т.е. до немецкой оккупации, текущее уголовное законодательство УССР, а также законодательные акты Российской Федерации, которые были декретированы украинским правительством;

– во-вторых, относительно создания правовых основ противодействия преступности в Украине можно утверждать о постепенном расширении фактов заимствования правовых положений нормативных правовых актов РСФСР, характерным примером чего служит значительный ряд декретов и постановлений высших органов власти УССР;

– в-третьих, наиболее весомым примером заимствования положений правового акта РСФСР служит Уголовный ко-

декс УССР, в основу которого в интересах единства уголовного законодательства всех советских республик был положен Уголовный кодекс Российской Федерации. Так, Общая часть Уголовного кодекса УССР полностью воспроизводила Общую часть Уголовного кодекса РСФСР, а что касается Особенной части, то она была дополнена некоторыми самостоятельными статьями, соответствующими 11 правовым актам, которые вводным постановлением Всеукраинского ЦИК были сохранены в дополнение к Уголовному кодексу;

– в-четвертых, с 1922 г. деятельность украинской милиции по всем основным вопросам функционирования стала регулироваться нормативными правовыми актами РСФСР.

1. Історія держави і права: підручник / А.С. Чайковський (кер. авт. кол.), В.І. Батрименко, Л.О. Зайцев, О.Л. Копиленко та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 512 с.

2. Про поширення на Україну декретів РРФСР: постанова Всеукраїнського революційного комітету від 27 січня 1920 р. // Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919-1920): збірник документів і матеріалів. Київ, 1957. С. 55.

3. Борьба с преступностью в Украинской ССР. Т. 1. 1917-1925 гг. / авт. очерка и сост. сборника П.П. Михайленко. Кбtd: КВШ МООП УССР, 1966. 832 с.

4. Известия ВУЦИК. 1919. 30 апр.

5. СУ РСФСР. 1918. № 54.

6. СУ УССР. 1920. № 22. Ст. 438.

7. О воспрещении на территории УССР изготовления и продажи спирта, крепких напитков и не относящихся к напиткам спиртосодержащих веществ:

постановление Совета Народных Комиссаров УССР от 20 авг. 1920 г. // Борьба с преступностью в Украинской ССР. Т. 1. 1917-1925 гг. / авт. очерка и сост. сборника П.П. Михайленко. Киев: КВШ МООП УССР, 1966. С. 190-193.

8. СУ УССР. 1921. № 11. Ст. 311.

9. О борьбе с нарушителями революционного порядка на железнодорожных и водных путях: постановление Совета Народных Комиссаров УССР от 23 апр. 1921 г. // Борьба с преступностью в Украинской ССР. Т. 1. 1917-1925 гг. / авт. очерка и сост. сборника П.П. Михайленко. Киев: КВШ МООП УССР, 1966. С. 247-248.

10. СУ УССР. 1921. № 24. Ст. 709.

11. Стенографический отчет I Всеукраинского съезда деятелей советской юстиции. Харьков, 1922.

12. СУ. 1922. № 9. Ст. 155.

13. СУ. 1919. № 3. Ст. 37.

14. СУ. 1919. № 12. Ст. 144.

15. СУ. 1919. № 21. Ст. 227.

16. СУ. 1920. № 1. Ст. 5.

17. СУ. 1921. № 9. Ст. 254.

18. СУ. 1921. № 23. Ст. 705.

19. СУ. 1920. № 19. Ст. 368.

20. СУ. 1921. № 26. Ст. 777.

21. СУ. 1921. № 14. Ст. 384.

22. СУ. 1922. № 11. Ст. 182.

23. О применении высшей меры наказания на Украине: постановление Всеукраинского революционного комитета от 2 февр. 1920 г. // СУ УССР. 1920. № 1. Ст. 120.

24. Михайленко П.П., Кондратьев Я. Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3 т. Т. 1: 1917-1925 / МВС України; НАВСУ. Київ: Генеза, 1997. 504 с.

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ЧАСТНОЙ ВИДЕОФИКСАЦИИ КАК НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА НЕОТВРАТИМОСТИ НАКАЗАНИЯ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

**А.И. Смоляков**

(адъюнкт кафедры организации деятельности ГИБДД Орловского юридического  
института МВД России; SAI.611@yandex.ru)

*В статье рассматриваются вопросы осуществления мероприятий, направленных на предотвращение ДТП и профилактику нарушений Правил дорожного движения. Проводится краткий анализ причин роста ДТП, возможности привлечения к проведению профилактических мероприятий, направленных на снижение аварийности, самих участников дорожного движения, а также определяется наличие нормативных правовых актов, позволяющих реализовать данный принцип на практике. Исследуются причины незначительного использования в настоящее время возможностей выявления нарушений ПДД с помощью средств видеофиксации, имеющих в распоряжении участников дорожного движения, и предлагаются способы решения данной проблемы.*

**Ключевые слова:** обеспечение безопасности дорожного движения, профилактика ДТП, реализация принципа неотвратимости наказания, административная ответственность за нарушения ПДД, общественный контроль.

Проблема высокой аварийности и смертности в результате ДТП в России уже длительное время является одной из наиболее обсуждаемых. Ежегодно в России в ДТП гибнут десятки тысяч человек и получают травмы сотни тысяч. Только за истекший 2012 год в результате дорожно-транспортных происшествий погибли 27 991 человек и 258 618 получили травмы. Все эти цифры превышают показатели предшествующего 2011 года. И это при том, что количество погибших на дорогах по итогам 2011 года после почти 10 лет ежегодного снижения вновь возросло, превысив показатели сразу двух предыдущих лет. Возросли в 2011 и 2012 годах и показатели по общему количеству совершенных ДТП, и по количеству лиц, получивших в них травмы [1].

Главная причина столь высокого уровня аварийности в нашей стране – это несоблюдение участниками дорожного движения, и в первую очередь водителями, требований ПДД. По официальным данным ГИБДД МВД России, основной причиной аварийности в Российской Федерации на сегодняшний день является умышленное нарушение водителями Правил дорожного движения. В 2012 году по этой причине

произошло 87,2 % аварий от общего числа всех аварий. В свою очередь, среди нарушений водителями Правил дорожного движения наиболее частыми причинами ДТП в 2012 году явились несоответствие скорости конкретным условиям, несоблюдение очередности порядка проезда перекрестка, неправильный выбор дистанции, выезд на полосу встречного движения, управление транспортным средством в состоянии опьянения [2]. Только указанные нарушения стали причиной 72 % всех совершенных ДТП.

Соответственно, наиболее надежным и в то же время эффективным способом снижения аварийности на дорогах на сегодняшний день является повышение общей культуры вождения и, как следствие, значительное снижение количества нарушений Правил дорожного движения водителями и пешеходами. Однако единой точки зрения на то, каким образом в настоящее время можно существенно уменьшить число правонарушений, ответственность за которые предусмотрена главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пока еще не выработано.

Наиболее распространенными вариантами предложений по стабилизации ситуации на дороге на сегодняшний день являются предложения об ужесточении различного рода санкций. Это еще раз подтвердила реакция на ДТП, произошедшее в Москве 22 сентября 2012 года, после которого от различных государственных органов и общественных организаций начали массово поступать предложения по изменению ситуации, сложившейся на дорогах. Однако практика показывает, что любое ужесточение ответственности за нарушения ПДД либо незначительно влияет на количественные показатели нарушений, либо положительный эффект заметен, но является непродолжительным по времени. Более того, иногда такое ужесточение санкции, как замена штрафа лишением специального права или административным арестом, а также пожизненное лишение права, приводит к обратной реакции.

При этом, только по официальным данным ГИБДД, за 2012 год в России выявлено 64 960 311 фактов нарушений ПДД, из которых подавляющее большинство (около 60 миллионов) совершено водителями. Это на 12,8 % больше, чем в 2011 году, когда было выявлено 57 181 750 нарушений [1]. Таким образом, только за истекшие два года и только официально выявлено и зарегистрировано более 120 миллионов фактов нарушений Правил дорожного движения, что составляет более 70 % от общего количества административных правонарушений, выявленных сотрудниками полиции. Иначе говоря, правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ, совершаются гражданами значительно чаще, чем любые другие правонарушения. И, исходя из этого, можно сделать вывод, что существующие на сегодняшний день санкции за нарушение ПДД практически не достигают цели административного наказания, определенной статьей 3.1 КоАП РФ, – предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Проблема недостаточного влияния действующих мер принуждения на противоправное поведение водителей и пешехо-

дов активно обсуждается. При этом многие сходятся во мнении, что причиной слабого превентивного эффекта существующих санкций является не только и не столько их малый размер, сколько надежда нарушителя на то, что ему удастся избежать наказания. Так, В.В. Головкин отмечает, что «целью института административной ответственности (на правоустановительном и правоприменительном уровнях) выступает предупреждение нарушения установленных требований на дорогах путем формирования, наряду с другими средствами регулирования, установки на правомерное поведение (позитивной ответственности) с помощью такого средства, как наказание правонарушителей... Установление только жестких мер воздействия не позволит достичь желаемого результата. Лица, исполняющие требования под страхом наказания, всегда нуждаются в действенном контроле со стороны государственных органов» [3, с. 22].

О необходимости реализовать в первую очередь именно принцип неотвратимости наказания говорят не только исследователи данной проблемы, но и первые лица государства. В частности, Генеральный прокурор России Юрий Чайка, отвечая на вопрос о необходимости ужесточения наказания за грубые нарушения ПДД, отметил: «...то, что нужно ужесточать закон, это бесспорно, но главное, на мой взгляд, что здесь должно быть, – это неотвратимость наказания. Кроме того, должна быть серьезная профилактика» [4]. Аналогично по данной проблеме высказался и Президент РФ В.В. Путин, заявив в своем выступлении: «Что толку ужесточать наказание, если мы не можем обеспечить главного фактора – неотвратимости наказания» [5]. Включен данный принцип и в Концепцию федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах», утвержденную Распоряжением Правительства РФ от 27 октября 2012 года № 1995-Р [6].

Однако, ставя задачу обеспечения безопасности дорожного движения путем реализации принципа неотвратимости наказания за нарушения ПДД, необходимо

учитывать специфику нарушений, ответственность за которые наступает в соответствии с главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Данной спецификой является то, что в отличие от основной массы других преступлений и правонарушений, они в подавляющем большинстве случаев совершаются в обязательном присутствии свидетелей, то есть других водителей и пешеходов. По крайней мере, только при наличии других водителей или пешеходов нарушение Правил дорожного движения может привести к ДТП и, соответственно, представляет большую общественную опасность. В случае, когда на момент совершения правонарушения другие участники дорожного движения по каким-либо причинам совсем отсутствуют, то произошедшее практически не будет нести в себе общественной опасности. Кроме того, совершение ряда правонарушений, например, предусмотренных статьями 12.13, 12.17, 12.18 КоАП РФ, предусматривает обязательное наличие других участников дорожного движения.

Таким образом, в реальности перед государством стоит цель обеспечить неотвратимость наказания не по всем без исключения нарушениям ПДД, а только по тем, которые представляют реальную общественную опасность. А к ним необходимо относить нарушения, происходящие при наличии на дороге других участников дорожного движения, ведь именно такие правонарушения могут привести к ДТП и тем самым нанести физический и материальный вред гражданам.

Решение поставленной задачи возможно путем привлечения к осуществлению контроля за соблюдением Правил дорожного движения самих участников движения, то есть водителей и пешеходов. А это, в свою очередь, возможно путем внедрения и повсеместного распространения практики использования результатов частной видеофиксации в качестве доказательства совершения правонарушений, ответственность за которые предусмотрена главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Причем для этого есть все основания, так как подобное решение вопроса не требует принятия каких-либо новых нормативных правовых актов и серьезных финансовых затрат со стороны государства. Фактически на сегодняшний день существующая нормативная база позволяет делать это в полном объеме. В подтверждение этого обратимся к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно части 1 статьи 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. В свою очередь эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении и иными документами. А в соответствии с частью 2 статьи 26.7 КоАП РФ к документам могут быть отнесены материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации. Таким образом, видеозапись с видеорегистратора, установленного в машине любого гражданина, вполне может служить доказательством по делу об административном правонарушении.

Кроме того, если обратиться к первой главе Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, то можно найти этому дополнительное подтверждение. Так, в соответствии с частью 3 статьи 1.5 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, предусмотренных примечанием к настоящей статье. В свою очередь, примечание к рассматриваемой нами статье гласит, что положение части 3 настоящей статьи не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные главой 12 настоящего Кодекса, и административные правонару-

шения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств либо собственником, владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Следует отметить, что законодатель оговаривает только то, что исключением из правила является зафиксированное с помощью средств фотосъемки или видеозаписи административное правонарушение, предусмотренное главой 12 КоАП РФ, не уточняя, кем будет произведена данная видеозапись: работниками правоохранительных органов или обычными гражданами. Также КоАП РФ предусматривает возможность проведения фотосъемки или видеозаписи работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами или средствами фото-, киносъемки, видеозаписи, а к последним в полной мере можно отнести и видеорегистратор автомобиля.

Часть 3 статьи 28.6 КоАП РФ также указывает на то, что в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 данного Кодекса, совершенного с использованием транспортного средства, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном статьей 29.10 Кодекса. И здесь также отсутствуют ограничения относительно того, кем будет зафиксировано правонарушение – работ-

ником правоохранительных органов или обычным водителем, а также относительно того, будет ли оно зафиксировано с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств или обычных средств видеозаписи.

Подтверждением изложенной позиции является также постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 года № 2, которым были внесены изменения в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 года № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Данное Постановление добавило в ранее действовавшее пункты, которые имеют непосредственное отношение к рассматриваемой нами проблеме. В частности, пункт 1.1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 года № 18 указывает на то, что «за административные правонарушения в области дорожного движения установлен особый порядок привлечения к административной ответственности при их фиксации... работающими в автоматическом режиме средствами фото- и киносъемки, видеозаписи...», а именно, «согласно части 3 статьи 28.6 КоАП РФ в таких случаях протокол об административном правонарушении не составляется, постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия собственника (владельца) транспортного средства...» [7]. А пункт 1.2 гласит, что «если правонарушение в области дорожного движения было зафиксировано непосредственно сотрудниками Государственной инспекции безопасности дорожного движения..., то в данном случае согласно части 1 статьи 28.6 КоАП РФ должностным лицом выносится постановление по делу об административном правонарушении либо на основании части 1 статьи 28.2 КоАП РФ составляется протокол об административном правонарушении в отношении водителя транспортного средства» [7].

Об эффективности предлагаемого метода профилактики нарушений ПДД косвенно свидетельствует и статистика оп-

росов, проведенных в рамках федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах» [8]. Так, 67,7 % лиц, принявших участие в опросе, считают, что видеонаблюдение за нарушением ПДД на автодорогах приведет к сокращению числа ДТП. При этом 65,9 % опрошенных на вопрос: «Заставит ли Вас соблюдать ПДД система видеofиксации?» – ответили положительно. Еще 15,5 % ответили, что постараются ее обойти с помощью различных приспособлений (антирадар, навигатор, сетка на номерных знаках и т.д.), и лишь 12,2 % респондентов заявили, что продолжают нарушать правила даже при наличии видеонаблюдения.

Схожие результаты были получены позже при проведении на официальном сайте ГИБДД МВД России опроса общественного мнения о влиянии видеofиксации нарушений на соблюдение Правил дорожного движения водителями [9]. В соответствии с полученными данными, 17 % респондентов заявили, что после появления на дорогах систем автоматической видеofиксации они стали более ответственно относиться к соблюдению Правил дорожного движения. Еще 17 % принявших участие в опросе заявили, что стали соблюдать правила, но только в местах применения данных комплексов; 52 % опрошенных заявили, что они соблюдают Правила дорожного движения вне зависимости от наличия на дорогах видеofиксации, и лишь 14 % заявили, что ничего не изменилось, и они продолжают нарушать Правила дорожного движения, как и раньше.

Вопрос о взаимосвязи вероятности привлечения к ответственности за нарушения и количества нарушений и ДТП на территории Украины рассматривает в своей статье А. Корчак [10, с. 1]. Проводя анализ периодических изменений штатного количества инспекторов ДПС и аварийности на дорогах, она приходит к выводу о наличии прямой зависимости количества ДТП от количества госавтоинспекторов на дороге. Кроме того, она отмечает тот факт, что после принятия на Украине закона о фотофиксации в первые два-три месяца коли-

чество смертельных случаев снизилось на 35 %, нарушений ПДД – на 50 %. На наш взгляд, снижение аварийности и в первом, и во втором случае объясняется не просто увеличением количества инспекторов или введением систем видеofиксации, а именно повышением вероятности привлечения к ответственности за совершенное правонарушение. Тем же самым – снижением вероятности привлечения за нарушения ПДД, обусловленным значительным сокращением штата сотрудников ГИБДД, произошедшем в результате недавно проведенной реформы, – объясняется, по нашему мнению, и внезапный рост на территории нашей страны количества ДТП, число которых после почти 10 лет ежегодного снижения вновь возросло, превысив показатели сразу двух предыдущих лет.

Таким образом, положительный эффект от внедрения в практику средств автоматической видеofиксации подтверждается как результатами опросов, так и официальной статистикой, свидетельствующей о значительном снижении аварийности в местах установки средств автоматической фото- и видеofиксации нарушений. А использование результатов частной видеofиксации для выявления и пресечения административных правонарушений позволит создать эффект повсеместного контроля за поведением на дорогах участников дорожного движения. Также использование записей частных видеорегистраторов позволяет значительно расширить перечень нарушений, выявляемых без участия сотрудников ГИБДД. Ведь, как отмечает А.В. Лыткин, «из 92 составов административных правонарушений, предусмотренных 39 статьями гл. 12 КоАП РФ... использование фото-, кино- или видеокамер возможно для фиксации события административного правонарушения 56 составов... В свою очередь, специальными техническими устройствами, работающими в автоматическом режиме, могут быть зафиксированы события 9 административных правонарушений, предусмотренных ст. 12.9, ч. 1 ст. 12.10, ч. 3 ст. 12.11, ст. 12.12, ч. 3 и 4 ст. 12.15 КоАП РФ» [11, с. 22].

Однако, несмотря на наличие необходимой законодательной базы и существующих технических возможностей (производители уже активно предлагают видеорегистраторы, совмещенные с навигатором), практика показывает, что результаты частной видеофиксации для привлечения к ответственности лиц, нарушивших ПДД, используются слабо. Это подтверждают, в частности, и практические работники.

Причина недостаточно активного использования результатов частной видеофиксации в целях выявления и пресечения административных правонарушений в области дорожного движения объясняется, с одной стороны, нежеланием владельцев частных видеорегистраторов тратить время на длительные процедуры передачи информации и отсутствием для них дополнительных, в том числе и материальных, стимулов. С другой стороны, отсутствует сложившаяся практика по использованию результатов частной видеофиксации в целях выявления правонарушений, что, как следствие, ведет к недостатку опыта у сотрудников ГИБДД в процессуальном оформлении данных результатов. Кроме того, использование результатов частной видеофиксации может порождать конфликты сотрудников ГИБДД с достаточно широким кругом лиц, которые в силу своего служебного положения или материального благосостояния желают оставаться «исключением из правил», в том числе и в вопросе поведения на дороге.

В связи с этим в целях активизации использования результатов частной видеофиксации для выявления и пресечения нарушений Правил дорожного движения необходимо, во-первых, выработать единый для всех субъектов Российской Федерации механизм приема от граждан и процессуального оформления видеозаписей нарушений ПДД, закрепив данный порядок ведомственным нормативным актом. Во-вторых, определить минимальные требования к качеству и содержанию предоставляемой записи (в первую очередь, это возможность определения места и времени совершения правонарушения, идентификации машины нарушителя), а также срокам и способам

ее предоставления, также закрепив эти параметры нормативным актом. В-третьих, необходимо выработать действенные способы стимулирования гражданской активности водителей, являющихся владельцами видеорегистраторов.

Проведенный нами в рамках диссертационного исследования опрос 350 лиц, управляющих автотранспортом, показал, что большинство респондентов (около 68 %) готовы оказывать помощь сотрудникам ГИБДД, передавая данные о нарушениях с принадлежащих им видеорегистраторов. Однако причины и условия, которые побудили бы их это сделать, достаточно разнообразны. Таковыми, среди прочего, являются материальное вознаграждение за передачу информации, конфиденциальность при передаче сведений о правонарушениях, гарантия привлечения нарушителя к ответственности.

На основании вышеизложенного можно предложить следующие варианты стимулирования автовладельцев в целях оснащения принадлежащих им автомобилей современными средствами видеофиксации и последующей передачи полученных с их помощью сведений о нарушениях Правил дорожного движения в ГИБДД.

Во-первых, необходимо информировать водителей о возможности предоставления данных сведений, так как факт возможности воздействовать на ранее «исключительных» и «внеправильных» участников дорожного движения, подтолкнет часть владельцев автомобилей установить видеорегистратор и передавать полученные записи в ГИБДД, в подтверждение чего достаточно вспомнить такие общественные организации, как «Федерация Автовладельцев России» [12] и ряд им подобных. Во-вторых, проводить агитационные мероприятия, убеждая, что установка видеорегистраторов – в интересах самих водителей, так как это позволит избежать многих неприятных моментов на дороге, особенно при возникновении спорных ситуаций, когда вина той или иной стороны не очевидна. В-третьих, в соответствии с пунктами «в» и «д» части 2 статьи 9 Федерального закона от 25 апреля 2002 года

№ 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» [13], необходимо рассмотреть вопрос о материальном стимулировании автовладельцев за установку в автомобилях видеорегистраторов с необходимыми техническими характеристиками путем применения понижающего коэффициента в ставках по ОСАГО и КАСКО. В этом, кстати, должны быть заинтересованы и сами страховые компании, которые тем самым могут значительно снизить риски мошенничества по страховкам, облегчить разрешение спорных ситуаций при неочевидной вине и упростить процедуру оформления ДТП. В-четвертых, рассмотреть вопрос о введении прямого материального стимулирования в виде выплаты вознаграждения лицу, предоставившему сведения об административном правонарушении в области безопасности дорожного движения. При этом размер вознаграждения может быть либо строго определенным, либо зависеть от тяжести зафиксированного правонарушения.

Необходимо отметить, что мы исключаем предложения о принудительном оснащении легковых автомобилей системами навигации ГЛОНАСС и видеорегистраторами (подобное предложение поступило от Российского союза автостраховщиков), так как все, что делается в порядке принуждения, в отличие от стимулирующих мер, чаще всего является малопродуктивным и дает слабый положительный эффект. Ведь, не случайно Д.Н. Бахрах, говоря о методах деятельности публичной администрации, указывает, что «искусно реализуя свои правовые и фактические возможности, субъект власти обеспечивает адекватный перевод стимулов в мотивы поведения подвластных», добавляя при этом, что из всех имеющихся в распоряжении власти методов «важнейший, наиболее эффективный вид – поощрение» [14, с. 325].

Таким образом, обеспечение полноценного выполнения цели, возложенной на административное наказание статьей 3.1 КоАП РФ, невозможно без реализации принципа неотвратимости наказания. И в настоящее время государством принима-

ются различные меры по решению этого вопроса, в частности, значительно увеличивается количество средств автоматической видеофиксации нарушений скоростного режима, разрабатываются средства дистанционного выявления среди участников дорожного движения лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, и другие. Однако полноценная реализация принципа неотвратимости наказания за правонарушения, ответственность за которые предусмотрена главой 12 КоАП РФ, невозможна без привлечения к решению этого вопроса самих участников дорожного движения, и в первую очередь, в виде использования результатов частной видеофиксации с целью выявления и пресечения административных правонарушений.

А для того, чтобы окончательно законодательно закрепить право любого автовладельца на предоставление данной информации, необходимо ввести наряду с федеральным государственным надзором, предусмотренным статьей 30 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» [15], понятие «общественный контроль», дополнив указанный Федеральный закон соответствующей статьей. Данный вид контроля будет заключаться в том, что любой участник дорожного движения при условии соблюдения определенного минимального набора требований будет иметь реальную возможность выявлять и фиксировать нарушения ПДД, после чего передавать данные сведения в ГИБДД, зная, что благодаря полученным от него данным нарушитель будет обязательно привлечен к ответственности. Это позволит значительно повысить профилактический эффект применяемых на сегодняшний день санкций за нарушения в области дорожного движения и максимально приблизиться к решению задачи по обеспечению неотвратимости наказания за совершение правонарушений, ответственность за которые предусмотрена главой 12 КоАП РФ.

1. Показатели безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] // Госавтоинспекция МВД России. URL:

<http://www.gibdd.ru/info/stat/> (дата обращения: 30 янв. 2013 г.).

2. Состояние аварийности на дорогах Российской Федерации по итогам 2011 года [Электронный ресурс] // Госавтоинспекция МВД России. URL: <http://www.gibdd.ru/info/stat/> (дата обращения: 30 янв. 2013 г.).

3. Головкин В.В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 40 с.

4. Егоров И. Стоп-сигнал // Рос. газ. 2012. № 288 (5961).

5. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на коллегии Генеральной прокуратуры РФ 11 февр. 2002 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации: речи и выступления. URL: <http://2002.kremlin.ru/events/455.html> (дата обращения: 30 янв. 2013 г.).

6. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 окт. 2012 г. № 1995-Р // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30 янв. 2013 г.).

7. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 окт. 2006 г. № 18: ред. от 9 февр. 2012 г. // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30 янв. 2013 г.).

8. Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 гг.». Дискуссион-

ный клуб. Архив опросов [Электронный ресурс] // ФКУ «Дирекция по управлению федеральной целевой программой «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах»». URL: [http://www.fcprbdd.ru/debating\\_club/polls/closed/](http://www.fcprbdd.ru/debating_club/polls/closed/) (дата обращения: 30 янв. 2013 г.).

9. Опросы общественного мнения [Электронный ресурс] // Госавтоинспекция МВД России. URL: <http://www.gibdd.ru/polls/result.php?ID=10> (дата обращения: 30 янв. 2013 г.).

10. Корчак А. Не нарушай // Зеркало недели. Украина. 2012. № 25.

11. Лыткин А.В. Производство по делам об административных правонарушениях в области безопасности дорожного движения с использованием результатов применения специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 158 с.

12. Если ГИБДД не может. [Электронный ресурс] // Федерация Автовладельцев России. URL: <http://www.autofed.ru?p=8499> (дата обращения: 30 янв. 2013 г.).

13. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств [Электронный ресурс]: федер. закон от 25 апр. 2002 г. № 40-ФЗ: ред. от 28 июля 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 18. Ст. 1720

14. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2011. 624 с.

15. О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ: ред. от 28 июля 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873.

## ВИКТИМОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОСТРАДАВШИХ ОТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭТНИЧЕСКИХ ПРЕСТУПНЫХ ГРУППИРОВОК

**И.Х. Касаев**

(старший инженер-программист отделения информационного обеспечения учебного процесса отдела информационно-технического обеспечения учебного процесса Волгоградской академии МВД России; [ilyas.kasaev@yandex.ru](mailto:ilyas.kasaev@yandex.ru))

*В статье автор дает виктимологическую характеристику пострадавших от деятельности участников этнических преступных группировок, а также предлагает меры виктимологической профилактики преступности.*

**Ключевые слова:** *виктимология, виктимологическая профилактика, этническая преступная группировка.*

В последние годы в стране возросло количество организованных преступных группировок этнического характера, состоящих из лиц одной или нескольких родственными национальностей. По данным М.П. Клейменова, в настоящее время только в г. Москве каждая пятая преступная группа сформирована на этнической основе [1, с. 331].

Виктимологический аспект деятельности участников этнических преступных группировок заслуживает, на наш взгляд, отдельного внимания, так как «...изучение преступности без виктимологического анализа является неполным и неточным» [2, с. 177]. Слово «виктимология» в буквальном переводе означает «учение о жертве» (от лат. *victim* – «жертва» и греческого *logos* – «учение»).

Предмет виктимологии (точнее, криминальной виктимологии, в отличие от других ее направлений) – это не только жертвы преступлений, но и отношения, связывающие преступника и жертву, ситуации, предшествующие преступлению, независимо от их отдаленности и от завершения преступления [3, с. 54]. Виктимное поведение жертвы является обстоятельством, влияющим на меру наказания, однако в определенных случаях может рассматриваться как обстоятельство, способствующее совершению преступления.

В данном случае прав Г.Й. Шнайдер, который считает, что «жертва преступления (потерпевший) является существен-

ным элементом в процессах возникновения преступления и контроля над преступностью» [4, с. 349].

При осуществлении предупреждения преступной деятельности участников этнических преступных группировок необходимо понимать, что защита жертв преступлений – важнейшее направление предупредительной деятельности. Актуальность этого направления определяется тем, что важно не только понимание природы и причин преступного поведения, предшествовавших этому ситуаций, но и установление вреда, причиняемого преступлениями, а также иных последствий.

Статистика ГИАЦ МВД России свидетельствует об усугублении виктимогенной ситуации в Российской Федерации, характеризующейся ростом количества потерпевших. Если, к примеру, в 1997 г. было выявлено 1 704,2 тысячи потерпевших от преступлений, то в 2009 г. их число достигло 2 675,1 тысячи [5].

С целью установления степени и удельного веса виктимности граждан применительно к преступлениям, совершаемым участниками этнических преступных группировок, нами была осуществлена классификация жертв по их половой принадлежности. Абсолютное большинство жертв таких преступлений составляют мужчины (88,3 %). На наш взгляд, это связано с тем, что в большей степени именно мужчины обладают значительными материальными средствами.

Доля женщин невысока (11,7 %). По результатам проведенного нами опроса сотрудников правоохранительных органов, женщины в основном становятся жертвами сексуального насилия со стороны участников этнических преступных группировок.

Кроме того, было установлено распределение жертв участников этнических преступных группировок по возрастному признаку: лица 14-17 лет – 2,2 %; 18-21 лет – 3,6 %; 22-29 лет – 10,2 %; 30-35 лет – 24,1 %; 36-40 лет – 23,4 %; 41-50 лет – 31,4 %; 51 год и старше – 5,1 %.

Таким образом, в большей степени от преступных посягательств страдают лица в возрасте от 30 до 50 лет (78,9 %). Это можно объяснить тем, что наиболее активная, трудоспособная часть населения относится именно к этой возрастной группе. Виктимность по отношению к этим лицам возрастает при наличии в их распоряжении материальных ценностей. Именно против данной категории лиц участниками этнических преступных группировок совершается весь спектр преступлений против собственности, что впоследствии нередко заканчивается причинением различной степени тяжести вреда здоровью, а также убийством.

В определенной степени повышению виктимности способствует низкий образовательный уровень потерпевших. По данным исследователей, малообразованные люди с низким уровнем культуры и сами совершают преступления, и вызывают ответную реакцию, приводящую к причинению им вреда [6, с. 142]. В ходе исследования образовательный уровень жертв участников этнических преступных группировок распределился следующим образом: неполное среднее образование имели 26,3 % человек; среднее образование – 56,2 %; высшее образование – 17,5 %.

В рамках изучения виктимологического аспекта преступности участников этнических преступных группировок необходимо учитывать тот факт, что жертвами преступных посягательств могут быть как иностранные граждане и лица без гражданства, так и российские граждане.

В зависимости от гражданства жертвы этнических преступных группировок, по нашим данным, распределились следующим образом: граждане Российской Федерации – 74,5 %; иностранные граждане и лица без гражданства – 25,5 %.

Большинство жертв преступных посягательств участников этнических преступных группировок, по результатам нашего опроса, в 80,3 % случаев являются представителями титульной нации – русскими. При этом преступная активность представителей различных этносов нередко концентрируется и вокруг своих соотечественников (10,7 %), проживающих на территории России или прибывающих в Российскую Федерацию с различными целями. Эти граждане нередко становятся жертвами представителей той же национальности в таких преступлениях, как вымогательство, убийство, грабеж, разбой и другие [1, с. 332].

На основе анализа материалов уголовных дел и проведенных опросов полагаем, что жертвы, в отношении которых участниками этнических преступных группировок совершаются преступления, также характеризуются принадлежностью к одному и тому же этносу, что и преступники, и знакомством с преступниками. По степени распространенности жертв преступлений можно разделить на следующие категории:

1. Жертва, независимо от этнической принадлежности, с которой преступник ранее не был знаком, не состоял ни в каких отношениях, – самая распространенная категория лиц; по данным исследования, они составляют 70,5 % от общего числа жертв. В данную категорию входят представители бизнеса, служащие государственных и коммерческих предприятий и т.д., то есть лица, связанные с хранением или реализацией значительных материальных ценностей, являющихся предметом их деятельности.

А.Ю. Арефьев указывает, что значительная часть потерпевших – это лица, так или иначе занятые торговой и коммерческо-посреднической деятельностью. По его данным, 20,4 % жертв занимались ком-

мерческой деятельностью, 14,8 % являлись работниками торговли и общественного питания [7, с. 71, 72]. В абсолютном большинстве случаев указанная категория жертв – это представители титульной нации, т.е. русские.

2. Жертва – представитель этнического большинства, проживающего на той территории, где было совершено преступление, ранее знакомый с преступником (16,4 %).

Таких лиц организаторы этнических преступных группировок стараются привлечь в группировку, так как с их помощью проще развернуть преступную деятельность в регионе. Отказ от участия в преступной деятельности группировки влечет за собой повышение степени виктимности данной категории лиц.

3. Жертва – представитель того же этнического меньшинства, что и преступник, ранее знакомый с ним (8,2 %), – лицо, которое в поисках заработка поменяло место жительства.

Такие лица, оказавшись вне мест компактного проживания своей этнической общности, испытывают психологический дискомфорт и дисгармонию. Данное состояние порождает определенные противоречия, напряженность в отношениях с коренным населением. В поисках поддержки и помощи они нередко обращаются к знакомым им лицам – участникам этнических преступных группировок, что в конечном итоге оборачивается против них самих.

4. Жертва – представитель иного этнического меньшинства, нежели преступник, ранее знакомый с преступником (4,9 %).

Данную категорию составляют лица, которые, попадая в общность, представленную этническим большинством, в силу малочисленности этнически идентичных себе лиц, стремятся сплотиться с представителями иных этнических меньшинств.

Данная классификация жертв необходима для организации специального направления предупредительной работы – виктимологической профилактики. По мнению В.И. Задорожного, она представ-

ляет собой «специфическую деятельность субъектов предупреждения преступлений по реализации общих и индивидуальных мер, направленных на снижение у населения и отдельных граждан риска стать жертвами преступных посягательств...» [8, с. 124].

На основе проведенного анализа жертв преступных посягательств предлагаем некоторые меры виктимологической профилактики с учетом предложенной выше классификации. Данная классификация может развиваться, дополняться, но ее использование может иметь, на наш взгляд, большую практическую значимость для индивидуальной профилактической работы с потенциальными жертвами.

1. *Жертва, независимо от этнической принадлежности, с которой преступник ранее не был знаком, не состоял ни в каких отношениях.* Наиболее действенной мерой профилактики, на наш взгляд, будет выступать активизация информационной работы, разъясняющей возможности использования специальных технических средств по охране жизни и собственности. Для данной категории жертв целесообразно привлечение на договорной основе подразделений вневедомственной охраны в соответствии с Федеральным законом «О полиции» и Положением о вневедомственной охране при органах внутренних дел.

Предоставляемая охрана, конечно, будет зависеть от возможностей собственника, места и состояния охраняемого объекта и т.д., но, по нашему мнению, использование потенциала вневедомственной охраны позволило бы в определенной степени стабилизировать криминогенную обстановку в отношении указанной категории жертв.

2. *Жертва – представитель этнического большинства, проживающего на той территории, где было совершено преступление, ранее знакомый с преступником.*

Представители данной категории могут быть заняты в любой сфере деятельности. Особенностью данной категории жертв является то обстоятельство, что они излишне доверчивы к людям и беспечны по отношению к сохранности своей собс-

твенности. Часты ситуации, когда участники этнических преступных группировок были, к примеру, временными квартиросъемщиками или просто знакомыми, которым доверили присмотреть за собственностью.

Профилактические меры виктимологического содержания в отношении данной категории жертв должны включать в себя (в общем виде):

– правовую пропаганду, разъяснительную работу среди населения, имеющую целью показать гражданам опасность излишней доверчивости к малознакомым лицам;

– мероприятия, направленные на установление индивидуальных технических средств по охране их собственности, жилища.

3. *Жертва – представитель того же этнического меньшинства, что и преступник, ранее знакомый ему*, – относится к самой незащищенной категории жертв, так как в нее входят представители этнических меньшинств, которые по различным социально-экономическим причинам, нередко вынужденно меняли место жительства.

С криминологической точки зрения это связано с тем, что им необходимо адаптироваться к новым условиям и обстоятельствам жизни, что вызывает свои сложности. Положение вынужденных мигрантов может быть усугублено отсутствием средств к существованию. Вне зависимости от причин миграции данная категория жертв испытывает определенные социально-бытовые и психологические трудности. Предъявляемые к ним со стороны коренного населения требования могут вступать в противоречия с их интересами и влиять на них самым негативным образом. Конфликты на почве столкновений интересов, противоречия заставляют их искать защиту у этнически идентичных граждан, которые далеко не всегда законопослушны. Часто участники этнических преступных группировок активно используют данную категорию жертв в своей преступной деятельности, пользуясь их беспомощным положением.

По этой причине в целях профилактики предлагается создать финансируемые региональными властями центры правовой, социальной и психологической помощи, деятельность которых должна быть направлена на интеграцию мигрантов (особенно внутренних) в этническую среду коренного населения, а также на оказание необходимой психологической и правовой помощи. Эффективная работа такого рода центров смогла бы удержать большинство представителей этнических меньшинств от необходимости связываться в поисках помощи с представителями той же национальности из числа участников этнических преступных группировок.

4. *Жертва – представитель иного этнического меньшинства, нежели преступник, ранее знакомый с преступником*. Применительно к рассматриваемым лицам – жертвам участников этнических преступных группировок, так же как и к предыдущей категории жертв, необходимы аналогичные профилактические меры, так как они ищут поддержки и защиты на почве столкновений с представителями этнического большинства.

Одной из важнейших мер профилактики преступности и ее предупреждения по отношению ко всем выделенным категориям жертв является строгое и неуклонное соблюдение должностными лицами государственных и административных органов, сотрудниками правоохранительных органов обязанностей по защите прав и законных интересов граждан. При осуществлении этой деятельности указанным субъектам необходимо учитывать этнопсихологические особенности нации, ее обычаи и традиции.

В случае, когда представителю этнического меньшинства преступлением причинен физический, моральный или имущественный вред, а уполномоченные на то государством субъекты не оказывают ему помощь, он, несомненно, пытается защитить себя сам, что приводит к совершению преступления и к новым жертвам. Необходимо информирование граждан средствами массовой информации об особенностях российского уголовного права, о субъек-

тах, законодательно регулирующих уголовно-правовые отношения.

Таким образом, безопасность граждан России напрямую зависит от реализации системной государственной политики во всех сферах с участием различных слоев населения, как титульной нации, так и представителей этнических меньшинств. Эта проблема, безусловно, требует дальнейшего осмысления и научно-практической доработки и автор отдает себе отчет в том, что в рамках данной статьи невозможно рассмотреть все ее аспекты. Несмотря на это, знание вышеуказанных особенностей необходимо правоохранительным органам для осуществления эффективных мер виктимологической профилактики преступлений, совершаемых участниками этнических преступных группировок.

1. Клейменов М.П. Криминология: учебник. М.: НОРМА, 2009. 448 с.

2. Криминология / под ред. В.Д. Малкова. изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2006. 524 с.

3. Криминология и профилактика преступлений: учеб. пособие / под ред. В.П. Сальникова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. 576 с.

4. Шнайдер Г.Й. Криминология / пер. с нем. Ю.А. Неподаева; под общ. ред. и с предисл. Л.О. Иванова. М.: Прогресс-Универс, 1994. 504 с.

5. Официальный сайт МВД России. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 8 сент. 2010 г.).

6. Полубинский В.Н., Ситковский А.Л. Теоретические и практические основы криминальной виктимологии. М.: ВНИИ МВД России, 2006. 291 с.

7. Арефьев А.Ю. Проблемы виктимологической профилактики квартирных краж, грабежей и разбойных нападений на квартиры: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1994. 189 с.

8. Задорожный В.И. Виктимологическая профилактика преступлений: организационно-управленческий и правовой аспекты. М.: Акад. управления МВД России, 2005. 277 с.

## Раздел 7. Подготовка кадров для правоохранительных органов и научная жизнь высшей школы

### ПРАВОСЛАВНОЕ ВОСПИТАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКИХ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ (НАЧАЛО XX ВЕКА)

**Н.А. Игошин**

(заместитель начальника факультета подготовки научно-педагогических  
и научных кадров Санкт-Петербургского университета МВД России,  
кандидат юридических наук, доцент; n\_a\_igoshin@mail.ru)

*Статья посвящена особенностям организации воспитания полицейских в России начала XX века.*

**Ключевые слова:** полиция, кадровая политика МВД России, воспитание, профессиональная подготовка, юридическое образование.

Занятия с городовыми и околоточными надзирателями участковых управлений первоначально не носили планового характера, но с начала XX в. занятия по служебной подготовке становятся регулярными. Так, 29 сентября 1909 года градоначальник Санкт-Петербурга генерал-майор Д.В. Драчевский издал приказ 207 [1; 2]. В этом приказе он обязал приставов два раза в неделю, по вторникам и пятницам, организовывать проведение занятий со всем личным составом участковых управлений. Занятия с городовыми должен был проводить старший помощник пристава, а с околоточными надзирателями – пристав.

Занятия проходили в зданиях участковых управлений, казармах городских, в ротах пешей полиции и даже в общественных помещениях. Например, городские I отделения собирались на занятия в городском аукционном зале, находившемся по адресу: Екатерининский канал, д. 75 (ныне канал Грибоедова). Одновременно там размещалось до 150 человек.

На занятиях с городовыми изучались нормативные документы, определявшие функции, права и обязанности чинов полиции, доводились требования соответствующих циркуляров и приказов. На занятиях, проводившихся приставами с околоточными надзирателями, особое внимание обращалось на разбор различного рода нарушений, допускаемых нижними чина-

ми полиции при выполнении служебных обязанностей. В летний период занятия не проводились. Это было связано с увеличением служебной нагрузки у полицейских чинов участковых управлений.

Характерно, что обязанность полицейского расширять свои знания была зафиксирована в «Букваре современного городского», изданного в 1915 году. В нем отмечалось: «Обязанность всякого полицейского должна состоять в приобретении знаний».

Развитие системы государственных учебных заведений, различных частных, общественных школ, курсов, воскресных лекториев и других форм просвещения, активно развивавшихся в России в конце XIX – начале XX вв., способствовали росту грамотности населения, в том числе и правовой, делая крайне необходимым обучение полицейских, изучение ими права, совершенствование их профессиональных качеств.

Важное место в процессе обучения отводилось вопросам формирования у нижних полицейских чинов высоких нравственных качеств. Руководители стремились в ходе занятий «внушить городским вежливость, сдержанность, спокойствие, твердость в своих действиях, правдивость в служебных докладах» [1; 3; 4]. Это было необходимо, так как нередко причиной различных эксцессов, возникавших между столичной полицией и горожанами, были

не противоправные действия последних, а грубость полицейских чинов.

Неправомерное поведение полицейских не являлось исключением из правил, подобные явления были характерны для всей полиции Российской империи. Это признавали сами полицейские, откровенно заявлявшие, что «...чины полиции, в особенности нижние чины, нередко допускают в исполнительных своих действиях такие грубые, непривлекательные, а порою даже и незаконные приемы, которые главным образом и отшатывают общество от полиции».

В октябре 1908 года градоначальник Санкт-Петербурга издал приказ № 234 о необходимости тактичного поведения полицейских чинов при общении с горожанами. В нем, в частности, отмечалось, что «в основу взаимных отношений полиции к обывателям должен быть положен принцип доброжелательности». В последующие годы градоначальнику еще не раз приходилось возвращаться к этому вопросу, что свидетельствует об уделявшемся этой проблеме вниманию. Например, в приказе, изданном в марте 1911 года, градоначальник потребовал от начальников полицейских подразделений «...постоянно разъяснять настоящее мое требование подведомственным им чинам на занятиях с ними и в других подходящих случаях, подавая им пример своим всегда доброжелательным и корректным отношением ко всем обращающимся к ним обывателям. Воспитанию в этом направлении нижних чинов я придаю весьма большое значение» [5].

Не было забыто и православное воспитание чинов полиции. Так, например, настоятель церкви во имя св. Николая Чудотворца священник Василий Гаврилович Чебышев проводил с полицейскими пастырские беседы. С 1911 года эти встречи стали носить регулярный характер, и проходили 2-3 раза в неделю. А.М. Назаренко, проводя диссертационное исследование, посвященное истории столичной полиции, используя «Ведомости С.-Петербургского градоначальства» подсчитал, что ежегодно, с сентября по май 1911-1912 годов протоиерей Чебышев совершил 92, а в 1912-

1913 годах – 89 пастырских посещений различных подразделений полиции Петербурга [6]. Во время этих посещений он объяснял Святое Писание, служил молебны (иногда всенощные), вел беседы, читал религиозно-нравственные книги и статьи, разрешал беспокоящие слушателей вопросы веры или случаи нравственной жизни, распространял путем продажи, а иногда бесплатно «Троицкие книжки».

Обычно пастырские беседы проходили вечером, не ранее 18.00, в помещениях пожарных частей или казарм городских. Например, в 1912 году первое после летних каникул пастырское посещение протоиерей В.Г. Чебышев совершил 21 сентября, приехав в Петровскую часть. Там были собраны свободные от службы городские 3-го участка Петербургской части, полицейские служители и пожарные Петровской части во главе с брандмейстером. Беседе предшествовали молебен и пение хора, составленного из полицейских чинов [6].

Необходимо подчеркнуть, что в жизни православного большинства столичной полиции, как, впрочем, и петербуржцев в целом, традиции религиозного быта были очень сильны. Ни одно мероприятие в полицейских подразделениях не проходило без участия протоиерея В.Г. Чебышева или священника приюта общества попечения об отставных нижних чинах полиции Н.А. Листова. В дни больших церковных праздников православные храмы Петербурга были полны народа, а они вмещали одновременно до 400 000 человек [7].

Таким образом, можно сделать вывод, что одной из целей, которые ставили перед собой организаторы профессиональной подготовки полицейских, было воспитание у городских высоких моральных качеств. Подтверждением этого может служить статья в «Вестнике полиции» [8], посвященная занятиям с нижними чинами полиции в Петербурге. В ней указывалось, что «во время занятий, простым, вполне понятным и легко усваиваемым языком вселяется в слушателей городских сознание служебного долга, безграничная преданность Государю, беспрекословное и точное исполнение приказов начальства,

безупречное поведение, как на службе, так и в частной жизни. Словом, обращается внимание не только на приобретение необходимых знаний, но и на нравственное воспитание городовых».

Сегодня, как и сто лет назад, мы вновь возвращаемся к решению сложных и многогранных проблем нравственного воспитания.

На заседании круглого стола «Духовность. Нравственность. Закон», проходившем в Московском университете МВД России 28 марта 2012 года, министр внутренних дел Р.Г. Нургалиев говорил о необходимости принятия мер для повышения дисциплины, о воспитании у полицейских духовности, нравственности, высоких моральных качеств. И вновь, как и раньше, Русская православная церковь не остается в стороне и демонстрирует готовность участия в этих процессах. Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, выступая, сказал: «Необъявленная война с нашим обществом тех, кто не желает жить по закону, не должна привести к понижению потенциала к сопротивлению внешним или внутренним угрозам. А для этого, – подчеркнул Патриарх Кирилл, – полицейским нужен духовный и нравственный “иммунитет” от того зла, с которым они сталкиваются ежедневно... <...>... Решать эту проблему мы должны все вместе – и руководство правоохранительных органов, и лучшая часть ваших сотрудников, которые, конечно, размышляют обо всем этом, и представители традиционных религий, и наша обществен-

ность, и выдающиеся представители нашей науки, культуры, образования. Все вместе, основываясь на нравственном консенсусе, мы сможем изменить нравственное состояние нашего общества к лучшему, в том числе сумеем воздействовать на ситуацию в правоохранительных органах» [10].

1. Ведомости Санкт-Петербургского градоначальства. 1909. 1 дек. № 255.

2. Вестник полиции. 1909. № 47. С. 1052.

3. Вестник полиции. 1910. № 34. С. 82.

4. Ведомости Санкт-Петербургского градоначальства. 1911. 24 марта. № 66.

5. Вестник полиции. 1910. № 4. С. 107.

6. Назаренко А.М. Санкт-Петербургская столичная полиция (1906-1913) (Исторический аспект): дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2000.

7. Ведомости Санкт-Петербургского градоначальства. 1912. 23 сент. № 208.

8. Тихомиров Н.А. Путеводитель по церквам города Санкт-Петербурга и ближайших его окрестностей. СПб., 1906. С. 161.

9. Вестник полиции. 1910. № 4. С. 107.

10. Выступление Святейшего Патриарха Кирилла на круглом столе «Духовность. Нравственность. Закон» 28 марта 2012 года [Электронный ресурс] // Пресс-служба Патриарха Московского и всея Руси / Официальный сайт Московского патриархата. URL: <http://www.patriarchia.ru>.

## Раздел 8. Компаративистика и зарубежный опыт

**ПРЕСТУПНИКИ И ПОТЕРПЕВШИЕ ОТ НАСИЛЬСТВЕННЫХ  
ПРЕСТУПЛЕНИЙ: ИССЛЕДОВАНИЕ ЛАТЕНТНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ<sup>1</sup>**

**О.А. Зигмунт**

(доцент факультета экономических и социальных наук Университета г. Гамбург  
(Германия), доктор философии, доцент; [Olga.Siegmunt@uni-hamburg.de](mailto:Olga.Siegmunt@uni-hamburg.de))

*В статье приводится анализ данных криминологического исследования – опросов школьников девятых классов в России и Германии, проведенных в 2000 и 2008-2009 годах. Проводится сравнение долей преступников и потерпевших, а также готовности потерпевших от насильственных преступлений сообщать о случившемся в полицию. Данное сравнение проводится как между странами, так и во времени. Делаются выводы о причинах наблюдаемых изменений.*

**Ключевые слова:** *насильственная преступность несовершеннолетних, потерпевшие от насильственных преступлений, обращения в полицию по поводу совершенного преступления, профилактика преступлений в школе, правосознание.*

<sup>1</sup> В данной статье использованы материалы доклада «Преступность несовершеннолетних в России и Германии, 1999-2008», подготовленного автором для международной конференции «Ювенальная юстиция в странах Европы и Азии: концепции и успешные практические модели», г. Красноярск, 22-25 сентября 2009 г.

Значительная часть насильственных преступлений совершается несовершеннолетними или при их соучастии. Предупреждению этих преступлений не в последнюю очередь способствует продуманная и спланированная профилактическая работа полиции.

Эффективной работе полиции по проведению профилактических мероприятий в отношении отклоняющегося поведения несовершеннолетних должно предшествовать изучение такого поведения.

Уголовная статистика дает достаточно ограниченное представление о состоянии преступности и ее причинах. С целью получения более достоверной картины происходящего криминологами проводятся исследования преступности на основе анкетирования подростков. В процессе анкетирования опрашиваемым задаются, в том числе, вопросы об их собственном преступном опыте. При этом опрашиваются не потенциальные преступники или представители групп риска, а все лица, попавшие в выборку в процессе случайного отбора.

Для анализа преступности несовершеннолетних опрашиваются, как правило, целые классы. Такие опросы проводятся анонимно и на добровольной основе. При помощи данного метода исследуется латентная, скрытая от официальных источников преступность, т.е. не только зарегистрированная, но и не зарегистрированная правоохранительными органами и поэтому не внесенная в уголовную статистику преступность.

*Данные и метод исследования*

Данные для сравнительного анализа преступности несовершеннолетних были получены в результате проведения репрезентативных опросов учеников девятых классов в городах России и Германии. Первое исследование было проведено в 2000 году (базисный период – 1999 г.) в Волгограде ( $n = 1\,747$ ) и Гамбурге ( $n = 3\,435$ ). Данные за 2008 год были собраны в конце 2008 – начале 2009 годов в Красноярске ( $n = 1\,547$ ), Санкт-Петербурге ( $n = 1\,712$ ), Волгограде ( $n = 1\,602$ ) и Гамбурге

( $n = 1\,944$ )\*. Выборки всех городов были стратифицированы по типу школы (первая группа: гимназии и лицеи в России и гимназии в Германии; вторая группа: среднеобразовательные школы в России и остальные типы школ, кроме гимназий, в Германии), а выборки опросов 2008-2009 гг. дополнительно определялись репрезентативно для отдельных районов городов. Возраст опрошиваемых варьировался от 14 до 18 лет.

Для исследования в России города выбирались таким образом, чтобы они, по возможности, различались по социальным и социально-экономическим показателям: уровню зарегистрированной преступности несовершеннолетних, социально-экономической ситуации и общей культуре, которая не в последнюю очередь зависит от географического месторасположения. Поэтому был выбран один город в южной части страны (Волгоград), один – на Северо-Западе (Санкт-Петербург) и один в Восточной Сибири (Красноярск).

Сравнение социально-экономических индикаторов, таких как уровень безработицы, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума и валовый национальный продукт, всех трех субъектов Российской Федерации, в которые входят исследуемые города, со средними значениями по России [3; 4] показало, что исследуемые регионы существенно различаются по всем этим показателям [5].

Исследуемые регионы различаются и по уровню зарегистрированной преступности. Так, например, уровень особо тяжких преступлений (убийство, умышленное

\* Опросы 2000-го года были организованы и проведены Криминологическим исследовательским институтом Земли Нижняя Саксония (KFN). Опросы, проведенные в 2008-2009 гг., были организованы Институтом уголовно-правовых наук университета г. Гамбург и при финансовой поддержке Немецкого Исследовательского Общества (DFG, номер проекта: #WE 3833/1-1). В реализации проекта была оказана поддержка партнерами на местах: Юридическим институтом Сибирского федерального университета в Красноярске, Социологическим институтом РАН в Санкт-Петербурге и Государственным педагогическим университетом в Волгограде [1; 2].

причинение тяжкого вреда здоровью, разбой и кража) находился в момент проведения первой волны исследования в начале 2000 г. в Волгоградской области на том же уровне, что и средние показатели по России, в Санкт-Петербурге – ниже, а в Красноярском крае – значительно выше среднероссийских [6]. Однако различие уровней преступности по регионам отражает не только различия в преступном поведении. Оно во многом зависит и от того, сообщают ли потерпевшие о случившемся в полицию, и от работы правоохранительных органов.

#### *Виктимный опыт и результаты анкетных опросов о преступности*

Несовершеннолетним задавались вопросы о виктимном опыте и преступном поведении по следующим видам преступлений\*\*:

– разбою (виктимный опыт: Кто-то насильно или под угрозой применения насилия отобрал у тебя что-то (например, сумку, велосипед или деньги)? Преступное поведение: Ты уже хотя бы раз один (одна) или вместе с другими отобрал(а) какую-либо вещь у кого-нибудь при помощи насилия?),

– вымогательству (виктимный опыт: Кто-то потребовал от тебя отдать ему деньги или вещи (например, куртку, часы, туфли) и угрожал тебе применением насилия, если ты не отдашь вещи или не заплатишь? Преступное поведение: Ты уже хотя бы раз один (одна) или вместе с другими вынудил(а) кого-то заплатить за то, что он (она) не будет избит(а)?).

– причинению вреда здоровью без применения оружия (Виктимный опыт: Кто-то намеренно так сильно тебя избил, что ты получил(а) травмы (например, кровоточащую рану или синяк под глазом).

\*\* Формулировки видов преступлений, используемые в анкетах, не согласуются в обязательном порядке с составами соответствующих преступлений, зафиксированными в Уголовном кодексе. В международных проектах абсолютная идентичность анкетных формулировок с уголовным законодательством невозможна уже по той причине, что в разных странах составы сравниваемых преступлений не всегда одинаковы.

При этом не использовалось оружие или другие предметы? Преступное поведение: Ты уже хотя бы раз избил(а) и при этом травмировал(а) другого человека?).

– причинению вреда здоровью с применением оружия (только в блоке вопросов о виктимном опыте) или угрозе оружием (только в блоке вопросов о преступном поведении) (виктимный опыт: Кто-то намеренно нанес тебе травмы оружием (ножом, кастетом, др.) или другим предметом (например, цепью) или сильными ударами тяжелых ботинок? Преступное поведение: Ты уже хотя бы раз угрожал(а) другому человеку оружием?).

Сравнение анкетных данных с данными уголовной статистики показало, что в соответствии с ожиданиями доли латентных преступников были в обеих странах намного выше официально зарегистрированных. Это свидетельствует о том, что на самом деле лишь небольшая часть совершаемых преступлений становится известной правоохранительным органам. Для сравнения приведем лишь один пример: причинение вреда здоровью – одно из наиболее часто совершаемых насильственных преступлений – совершили в 1999 году, согласно опросам, 16 из 1 000 немецких и 9 из 1 000 российских несовершеннолетних; согласно уголовной статистике, лишь 7 из 1 000 несовершеннолетних в Германии и меньше одного (а именно 0,2) из 1 000 несовершеннолетних в России\*\*\* [6; 7].

При рассмотрении только результатов анкетирования выяснилось, что и в 1999, и в 2008 году насильственные преступления были совершены большим количеством несовершеннолетних в Германии, чем в России (см. рисунок 1). Доля латентных насильственных преступников в Германии была, таким образом, выше, чем в России, и составляла: в Германии в 1999 г. 16,5 % и в 2008 г. 19,2 %; в России 12,2 % в 1999 г. и 13,5 % в 2008 г. Среди всех исследуемых насильственных преступлений наибольший вес приходится на преступления, связанные с причинением

вреда здоровью, в совершении которых немецкие подростки были намного активнее, чем россияне (Германия: 1999 г. – 15,7 %, 2008 г. – 17,9 %; Россия: 1999 г. – 9,3 %, 2008 г. – 12,0 %). В противоположность этому различия между двумя странами по разбою, вымогательству и угрозе оружием или не наблюдались, или были сравнительно небольшими.

Пропорциональная разница в соотношении немецких и российских преступников, полученном на основе эмпирических данных, не настолько велика, как в их соотношении в уголовной статистике, где в общем на четырех немецких несовершеннолетних, подозреваемых в совершении преступлений, приходится один российский [6; 7; 8]. Такое пропорциональное соотношение различается от вида преступления: в соответствии с данными уголовной статистики, в полтора раза больше немецких подростков, чем российских, совершили разбойные нападения; в 20 раз больше немцев, чем россиян несовершеннолетнего возраста, причинили вред здоровью [6; 7].

Совсем другие изменения, чем по долям преступников, произошли за сравнимый период по долям потерпевших. С 1999 г. в Германии и России доли потерпевших (26,1 % и 29,9 %) однозначно сократились, и в 2008 г. в обеих странах были равны 20,4 % (см. рисунок 2). Если рассматривать преступления в отдельности, то видно, что в обеих странах сократилось количество подростков, потерпевших от разбойных нападений, в Германии пострадало меньше, а в России, наоборот, больше подростков от вымогательства, а также в России констатировалось меньшее количество несовершеннолетних, здоровью которых был причинен вред без применения оружия.

В целом количество несовершеннолетних-потерпевших в обеих странах превышает количество преступников того же возраста. Кроме того, разница такого соотношения в России была намного больше, чем в Германии. Аналогичная тенденция подтверждается и другими исследованиями: в странах бывшего Восточного блока наблюдается намного больше жертв, чем

\*\*\* В России учитывалось лишь умышленное причинение тяжкого вреда здоровью.

преступников, в то время как в западно-европейских странах эта разница намного меньше [9]. При анализе и интерпретации этих данных необходимо учитывать возрастное соотношение преступников и потерпевших.

Одним из возможных объяснений такого расхождения в долях преступников и потерпевших является тот факт, что несовершеннолетние зачастую становятся жертвами своих сверстников. Это соотношение было исследовано в Германии на основе уголовной статистики. Так, например, в соответствии с данными полицейской уголовной статистики Земли Баден-Вюртемберг, в 2002 г. жертвы 71 % преступлений, совершенных на улицах и площадях, были одного и того же возраста с преступниками (от 14 до 20 лет) [10, с. 13].

Как уголовная статистика Германии, так и российская уголовная статистика содержит данные не только о преступниках, но и о потерпевших\*\*\*\* [11]. Регистрируемые данные о потерпевших в России содержат обширный круг информации, включая не только демографические данные, такие как пол и возраст, но и социальное положение, и отношение потерпевших к лицу, обвиняемому в совершении преступления (знакомый, член семьи и т.д.). В официальной статистике отражены лишь общие данные о количестве потерпевших, погибших от преступных посягательств, и потерпевших, которым причинен тяжкий вред здоровью [12]. Данные о возрасте потерпевших и их возрастном соотношении с лицами, совершившими против них преступления, при этом не приводятся.

Вопрос о соотношении преступников и потерпевших в Германии был подробно исследован и на основе эмпирического материала. В 1999 г. в Гамбурге, Ганновере, Лейпциге, Мюнхене и регионе Фризия

\*\*\*\* С 1 июля 2006 г. на территории Российской Федерации приказом Генпрокуратуры РФ № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 от 29 дек. 2005 г. «О едином учете преступлений» введена в действие статистическая карточка № 5 – о потерпевшем.

68,9 % несовершеннолетних жертв были того же возраста (от 14 до 18 лет), что и их обидчики [13, с. 34]. При этом речь шла о последнем пережитом насильственном преступлении, а именно разбое, вымогательстве, акте сексуального насилия, причинении вреда здоровью или угрозе оружием. Согласно мюнхенским данным (о тех же видах преступлений) за 1998 г., 69,3 % всех преступников принадлежали к той же возрастной категории (от 14 до 18 лет), что и потерпевшие от их деяний [14, с. 161]. Кроме того, и результаты опроса школьников, проведенного в 1999 и 2000 гг. в Кёльне, Фрайбурге и сельской местности под Фрайбургом, показали аналогичное возрастное соотношение: в отношении последнего эпизода причинения вреда здоровью несовершеннолетним в 73,6 % случаев преступник был моложе своей жертвы или равного с ней возраста [15, с. 45].

По данным исследования, проведенного с 2004 по 2006 гг. в Ганновере, 74 % опрошенных девятиклассников указали, что во время последнего пережитого ими преступления они стали жертвами несовершеннолетних преступников [16, с. 31]. Здесь к перечню опрашиваемых преступлений наряду с разбоем, вымогательством, сексуальным насилием, причинением вреда здоровью и угрозой оружием относились и сексуальное домогательство.

Именно при совершении таких насильственных преступлений, при которых преступник и жертва посредством разговоров или телодвижений вступают в более тесный личный контакт (вымогательство или причинение вреда здоровью), преступники и их жертвы чаще относятся к одной возрастной группе, чем при совершении преступлений, при которых удается сохранять дистанцию: при вымогательстве 81,8 % преступников были моложе 18 лет, при причинении вреда здоровью – 80,9 %, при угрозе оружием – 72,7 % и при разбое – 66,1 % [16, с. 31].

Российские криминологические исследования преступности несовершеннолетних на сегодняшний день, к сожалению, не позволяют делать какие-либо выводы о

возрастном соотношении преступников и их жертв. Данные исследования, представленного в этой статье, дают информацию лишь о количестве несовершеннолетних, совершивших насильственные преступления, и несовершеннолетних, пострадавших от применения против них насилия.

*Подача заявлений потерпевшими от насильственных преступлений*

Тот факт, что насильственные преступления в отношении несовершеннолетних совершаются в основном их сверстниками, имеет при анализе частоты подачи заявлений в полицию особое значение. Очевидно, подросткам бывает сложнее сообщать полиции о нанесенных травмах или понесенном материальном ущербе, если они лично знакомы со своими обидчиками и преступление было совершено на территории школы или по месту жительства. Информирование полиции является для многих подростков (и их родителей) последней возможностью разрешения создавшегося конфликта. В криминологическом смысле такое поведение служит идее специальной превенции преступлений. Если институты неформального социального контроля, такие как семья или школа, в одиночку не справляются со своей контролирующей задачей, то зачастую остается возможным разрешить сложившийся конфликт, лишь прибегнув к помощи правоохранительных органов.

При расчете доли преступлений, о совершении которых поданы заявления в полицию<sup>\*\*\*\*</sup>, учитывается количество заявлений, поданных в полицию, а не количество потерпевших, обратившихся в полицию. Результаты исследований виктимного поведения несовершеннолетних в Германии констатируют постоянный рост количества заявлений о личном виктимном опыте от насильственных преступлений [16, с. 124]. На основе полученных данных

\*\*\*\* Доли преступлений, о совершении которых поданы заявления в полицию, рассчитываются на основе долей пережитых преступлений (количество случаев виктимного опыта на человека за последний календарный год) и количества заявленных преступлений.

можно сделать вывод, что ситуация с подачей заявлений значительно изменилась и в России: доля сообщений в полицию о насильственных преступлениях здесь выросла с 5,7 % в 1999 г. до 17,5 % в 2008 г. (см. рисунок 3). Заслуживает внимания тот факт, что в Волгограде, где опрос школьников проводился повторно, доля заявленных насильственных преступлений выросла с 5,7 % в 1999 г. до 17,7 % в 2008 г. Интересен и такой факт, что и в остальных российских городах уровень подачи заявлений в 2008 г. был примерно таким же, как и в Волгограде: 15,2 % в Красноярске и 19,4 % в Санкт-Петербурге.

Как по отдельным видам преступлений, так и по насильственной преступности в целом, ситуация с подачей заявлений в 2008 г. была в обеих странах практически одинакова. Данные 1999 года демонстрируют совершенно иную картину: доля заявленных насильственных преступлений в России была более чем в два раза ниже по сравнению с Германией. Низкий уровень готовности граждан обращаться в полицию серьезно влияет на полноту и объективность данных уголовной статистики.

Во-первых, чем меньше подается заявлений, тем большее количество преступлений остается скрытыми от правоохранительных органов и не попадает в уголовную статистику. Поэтому и выводы, которые делаются на основе таких данных, распространяются не на всю преступность рассматриваемого вида, а лишь на зарегистрированную ее часть.

Во-вторых, каждое изменение в готовности потерпевших обращаться по поводу случившегося в полицию может привести к серьезным изменениям зарегистрированного уровня преступности: чем больше обращений, тем выше уровень преступности.

Если исходить из того, что не только в трех исследуемых российских городах, но и на территории всей России за исследуемый период стало подаваться больше заявлений о преступлениях, то становится убедительным увеличение количества лиц, совершивших насильственные преступления, наблюдаемое в уголовной статистике.

Так, в России в период с 1999 по 2006 гг. выросли коэффициенты криминальной активности несовершеннолетних по разбоям, грабежам и умышленному причинению тяжкого вреда здоровью.

Такие изменения в готовности сообщать о совершенных преступлениях полиции можно было бы объяснить повышением порога чувствительности граждан к теме насилия или изменением условий страхования здоровья или имущества, когда из материальных соображений выгоднее было бы проинформировать полицию о происшедшем, а не прибегать, например, к самосуду. Однако существует два довода, кажущихся наиболее убедительными именно для России. Во-первых, учащение подачи заявлений российскими подростками может быть результатом проводимых в это время мер профилактики преступлений и правонарушений детьми и подростками в школе. Во-вторых, такие изменения могут быть объяснены общим повышением правосознания у современного поколения молодых людей (или определенных групп молодежи).

С целью повышения информированности общественности о деятельности правоохранительных органов, и не в последнюю очередь с целью формирования правосознания в молодежной среде [17] Министерство внутренних дел РФ разработало и приняло «Концепцию совершенствования взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2005-2008 годы» (далее – концепция). Эта концепция была призвана реализовать главный принцип работы Министерства – открытость для общественности, который должен был быть достигнут путем предоставления и распространения полной и достоверной информации о его работе [18].

В рамках этой концепции и совместно с Министерством образования и науки РФ реализуются меры по формированию института инспекторов органов внутренних дел по делам несовершеннолетних в образовательных учреждениях, так называемого института «школьных инспекто-

ров». Этот проект реализуется преимущественно в крупных городах и, в случае необходимости, в иных населенных пунктах. За реализацию этого проекта на местах ответственность несут соответствующие субъекты Российской Федерации. Повсеместному внедрению этого проекта предшествовала экспериментальная фаза, основанная на инициативе регионов.

Пионером выступил город Красноярск, в котором еще в 1994 г. постановлением Главы Администрации Свердловского района за счет средств местного бюджета были дополнительно введены в штат ОППН Свердловского РУВД 17 единиц инспекторов [19, с. 3]. Двенадцать лет спустя (в 2006 г.) в городе уже были задействованы 154 школьных инспектора [20]. В школах Волгограда проект получил свое начало лишь в 2003 г. и задействованы в нем были 15 школьных инспекторов [21]. Санкт-Петербург стал одним из последних российских городов, где был создан институт школьных инспекторов. Во второй половине 2007 г. первые 84 школьных инспектора были направлены в школы города, еще двое сотрудников были назначены для координации их работы [22]. На сентябрь 2008 года институт школьных инспекторов был введен в 74 из 83 субъектов Российской Федерации с общей численностью около 6 000 сотрудников [23].

С 2009 года уже более 6 600 школьных инспекторов работают в 79 федеральных субъектах [24]. В настоящее время штат школьных инспекторов в отдельных регионах регулярно пополняется [25]. А с целью защиты детей и подростков от домашнего насилия и семейного пьянства в отдельных регионах в качестве эксперимента дополнительно вводится институт семейных инспекторов [26; 27]. Кроме того, в качестве эксперимента опыт работы школьных инспекторов переносится на высшие и средние специальные учебные заведения [27].

Школьные инспекторы являются сотрудниками правоохранительных органов и носят форменную одежду. Многие из них имеют высшее педагогическое, психологическое или юридическое образование.

Они направляются прежде всего в школы с худшей социальной и криминогенной ситуацией. У школьных инспекторов четкий график работы, составленный в соответствии с учебным процессом школы. По возможности, им выделяется рабочий кабинет. Школьные инспекторы ежедневно обходят с проверкой территорию школы и прилегающие к ней жилые массивы. Особенность работы школьных инспекторов – в ранней превенции отклоняющегося поведения несовершеннолетних.

В поле зрения школьных инспекторов попадают, в первую очередь, такие проблемы, как употребление алкоголя и наркотиков, противоправное поведение несовершеннолетних и в отношении несовершеннолетних, а также прогулы учебных занятий. К задачам школьных инспекторов, кроме проведения мероприятий по ранней превенции отклоняющегося поведения подростков, относится и защита несовершеннолетних от издевательств со стороны сверстников в школе или жестокого обращения и отсутствия внимания в семье.

Цель внедрения института школьных инспекторов, как это формулируется в отчетах о результатах проекта, – снижение уровня преступности. Однако отслеживание изменения уровня преступности определяется при этом на основе уголовной статистики. К тому же практически во всех случаях сообщается о снижении преступности, в том числе о высокой активности школьников по информированию инспекторов о совершенных в обслуживаемых школах преступлениях. Совместная работа полиции и школы по предупреждению преступности (и прежде всего насильственной) активно проводилась в последние годы и в Германии. Сюда относятся такие проекты, как, например, «СОР4U» в Гамбурге или «Превенция в коллективе» («Prävention im Team (PIT)») в Земле Шлезвиг-Гольштайн.

Второй причиной увеличения количества подаваемых заявлений в полицию является повышение правосознания в молодежной среде. Правосознание означает отношение людей к праву, которое основа-

но на правовом знании и чувствах. К ним относятся: знание основных законов, уважение закона и права, принятие законных средств, уверенность в том, что права личности будут защищены, а также доверие к правоохранительным органам и иным институтам власти.

В ходе общественных изменений в 90-е гг. и резкого снижения авторитета государственных и гражданских институтов представление о том, что такое право и бесправие, справедливость и беззаконие, пережило крутой поворот в негативную сторону. И, прежде всего, переживаемые в то время общественные процессы привели к эрозии правосознания граждан. С конца 90-х – начала 2000-х годов этой проблеме стало уделяться усиленное внимание как со стороны науки, так и со стороны ежедневной практики в школах, социальных службах, правозащитных организациях и правоохранительных органах. Среди семей, как института первичной социализации, сначала в поле зрения попали социально неблагополучные семьи. В школьных программах стало уделяться больше времени для пропаганды моральных ценностей и норм.

Также и в рамках названного выше проекта о создании института школьных инспекторов предусмотрены специальные меры по повышению правосознания несовершеннолетних. Инспекторы в школах выступают с докладами и проводят занятия, в рамках которых обсуждаются правовые вопросы и законодательные нормы. Инспекторы участвуют в общешкольных мероприятиях и на родительских собраниях, где решаются правовые проблемы. При необходимости они проводят индивидуальные и групповые беседы с учениками и их родителями. Если учитывать весь комплекс проводимых мер, то нужно исходить из того, что правовая культура, а вместе с ней и правосознание, должны быть у сегодняшних несовершеннолетних выше, чем у несовершеннолетних десять лет назад.

#### *Заключение*

При планировании мер профилактики преступности несовершеннолетних или

мер борьбы с преступностью, а также при оценке завершенных проектов зачастую используются данные уголовной статистики. Проблематичность использования уголовной статистики для этих целей заключается в том, что далеко не все совершенные преступления попадают в поле зрения правоохранительных органов, а зарегистрированные преступления проходят определенный отбор.

Этот отбор иногда зависит от непосредственной деятельности полиции, например, введение в России института школьных инспекторов. Эта мера позволяет сократить расстояние от места совершения преступления до полицейского участка и облегчить процесс регистрации и раскрытия преступлений, совершаемых на территории школы.

Таким образом, с введением новой меры в уголовную статистику стали попадать в большом количестве те преступления, которые раньше часто оставались незарегистрированными. На уровень зарегистрированной преступности влияет и готовность потерпевших к подаче заявлений. А это зависит, в свою очередь, от повышения уровня правосознания несовершеннолетних, что выражается в доверительном отношении к работе правоохранительных органов, а также в осознании и принятии законопослушного образа поведения.

Кроме проблем неполного отражения преступной действительности в уголовной статистике и неполной регистрации преступлений существует, по крайней мере, еще одна. Это – изменение уровня зарегистрированной преступности в зависимости от изменения поведения потерпевших при подаче заявлений в правоохранительные органы. Как правило, чем чаще потерпевшие подают заявления в полицию о совершенном в отношении их преступлении, тем выше уровень зарегистрированной преступности.

На основе результатов представленного в этой статье исследования можно сделать вывод о том, что ситуация по подаче заявлений о совершенных насильственных преступлениях в Германии не изменилась, тогда как в России количество

поданных заявлений значительно увеличилось. В 1999 г. немецкие школьники чаще, чем российские, информировали полицию о случившемся.

В 2008 г. доли заявленных насильственных преступлений как в целом, так и по отдельным видам преступлений были в обеих странах одинаковы.

Поскольку уголовная статистика дает лишь достаточно ограниченное представление о состоянии преступности, то целесообразно использование результатов криминологических исследований.

Исследование, представленное в этой статье, демонстрирует, что несовершеннолетние в Германии отличаются большей криминальной активностью, чем в России. Доля латентных насильственных преступников в Германии находилась на уровне 16,5 % (1999 г.) и 19,2 % (2008 г.), а в России на уровне 12,2 % (1999 г.) и 13,5 % (2008 г.). Доли несовершеннолетних, пострадавших от насильственных преступлений, в целом выше, чем доли несовершеннолетних-преступников. В 1999 г. было больше пострадавших в России (29,9 %), чем в Германии (26,1 %), а в 2008 г. их доли в обеих странах снизились и были равны 20,4 %.

Данное исследование не позволяет делать выводы о возрастном соотношении преступников и потерпевших. Однако разница между уровнями преступников и потерпевших может быть объяснена с позиции возрастного соотношения: по данным немецкой статистики и криминологических исследований, примерно в 70 % случаев насильственные преступления в отношении несовершеннолетних совершаются их сверстниками. Этот факт, несомненно, представляет интерес для правоохранительной практики в части планирования и проведения профилактических мероприятий.

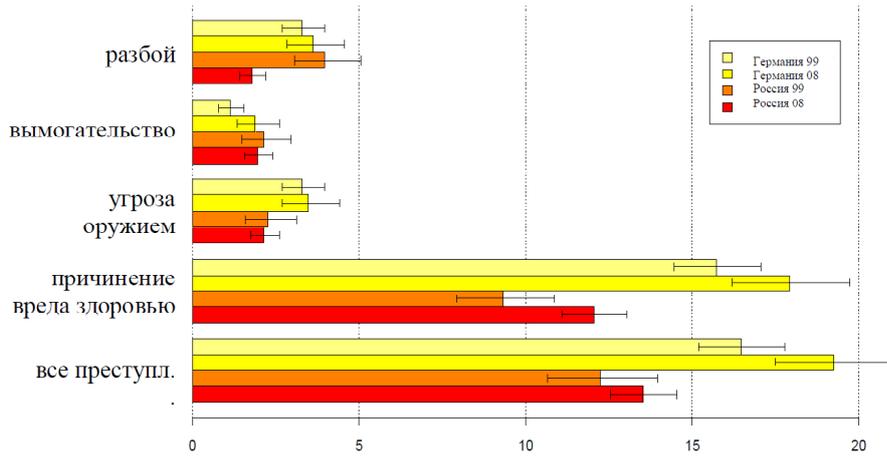


Рисунок 1. Доли несовершеннолетних преступников за последние 12 месяцев (в %) в России и Германии, 1999 и 2008 гг.

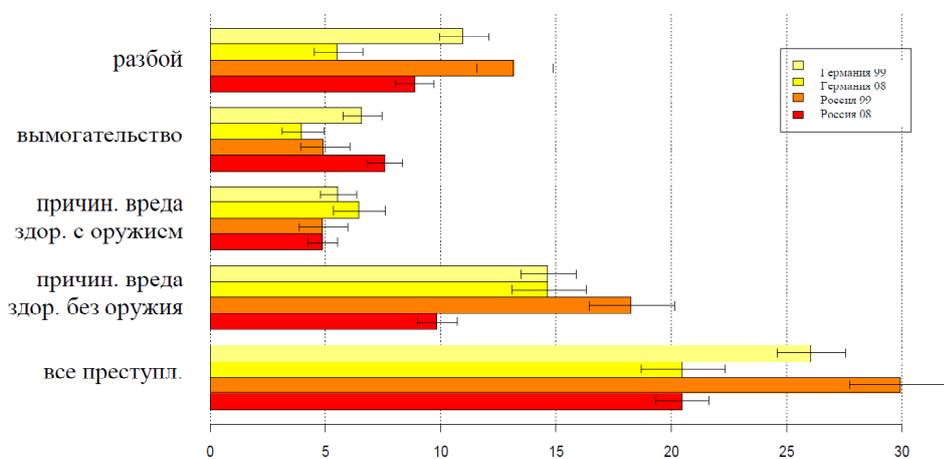


Рисунок 2. Доли несовершеннолетних, потерпевших от насильственных преступлений в России и Германии, 1999 и 2008 гг.

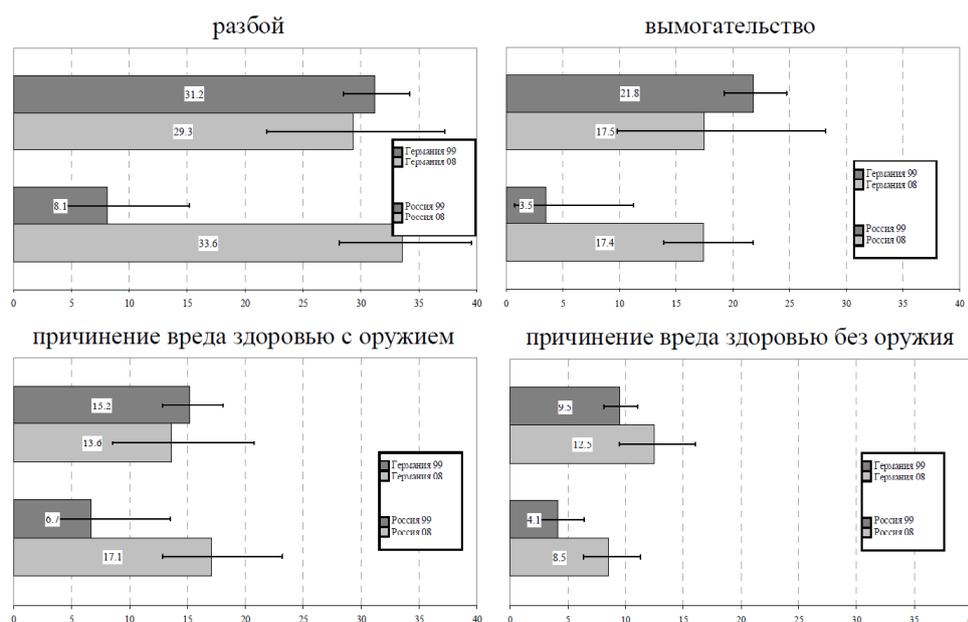


Рисунок 3. Доли насильственных преступлений, заявленных несовершеннолетними потерпевшими в полицию России и Германии, 1999 и 2008 гг.

1. Зигмунт О. Изучить и понять: О преступности несовершеннолетних в России и Германии // Новая университетская жизнь. 2010. 18 февр. [Электронный ресурс]. URL: [http://gazeta.sfu-kras.ru/files/gazeta/U\\_Life064%282%29.pdf](http://gazeta.sfu-kras.ru/files/gazeta/U_Life064%282%29.pdf). (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).
2. Кириченко В. Опрос по гамбургскому счету: интервью с криминологом Ольгой Зигмунт // Новая университетская жизнь. 2009. 12 февр. [Электронный ресурс]. URL: [http:// http://gazeta.sfu-kras.ru/files/gazeta/U\\_Life043%282%29.pdf](http://gazeta.sfu-kras.ru/files/gazeta/U_Life043%282%29.pdf). (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).
3. Российский статистический ежегодник 2007: стат. сб. М.: Росстат, 2007.
4. Current Statistical Survey: Quarterly Magazine of Federal State Statistics Service. (2007). 60 (1).
5. Зигмунт О. Преступность несовершеннолетних в России и Германии, 1999-2008 // Доклад на Международной конференции «Ювенальная юстиция в странах Европы и Азии: концепции и успешные практические модели» (г. Красноярск, 22-25 сент. 2009 г.).
6. Преступность и правонарушения (1987-2008): стат. сб. М.: МВД РФ, 1992-2007.
7. Bundeskriminalamt (Hrsg.) (1984-2012). Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland 1984-2012.
8. Зигмунт О., Энциманн Д. Различия и особенности преступности несовершеннолетних в России и Германии: их значимость для теории аномии // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2006. № 1 (10). С. 97-109.
9. Enzmann D., Junger-Tas J. Selbstberichtete Jugenddelinquenz in Europa. Erste Ergebnisse der zweiten International Self-Report Delinquency Studie (ISR2-2). DVJJ-Journal. 2009. № 2. S. 119-128.
10. Heinz W. Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht. In: Kerner H.-J., Marks E. (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover, 2004. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.praeventionstag.de/html/GetDokumentation.cms?XID=58>. (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).
11. О едином учете преступлений: приказ Генпрокуратуры РФ от 29 дек. 2005 г. № 39, МВД РФ № 1070, МЧС РФ № 1021, Минюста РФ № 253, ФСБ РФ № 780, Минэкономразвития РФ № 353, ФСКН РФ № 399 // Рос. газ. 2006. 25 янв.
12. Состояние преступности в Российской Федерации (2009-2012): стат. сб. // Официальный сайт МВД РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>. (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).
13. Jugendliche in Deutschland zur Jahreswende: Gefährlich oder gefährdet? Ergebnisse wiederholter, repräsentativer Dunkelfelduntersuchungen zu Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen (1998-2000) / N. Wilmers [u. a.]. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.
14. Jugend und Gewalt. Eine repräsentative Dunkelfeldanalyse in München und acht anderen deutschen Städten / P. Wetzels [u. a.]. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.
15. Köllisch T. Vom Dunkelfeld ins Hellfeld. Zur Theorie und Empirie selektiver Kriminalisierung Jugendlicher bei Körperverletzungsdelikten // Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform. 2009. № 92 (1). S. 28-53.
16. Rabold S., Baier D., Pfeiffer C. Jugendgewalt und Jugenddelinquenz in Hannover: Aktuelle Befunde und Entwicklungen seit 1998. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, 2008. Forschungsbericht Nr. 105.
17. Выступление заместителя начальника Административного департамента – начальника Управления общественных связей МВД России полковника милиции Валерия Грибакина на страницах журнала «Профессионал» // Профессионал. 2006. 24 апр.
18. Нургалиев Р. Открытая милиция: МВД активно поддерживает все формы гражданского контроля за деятельностью своих сотрудников // Рос. газ. 2009. 6 окт. [Электронный ресурс]. URL: <http://www>.

rg.ru/2009/10/06/nurgaliev.html. (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).

19. Елгин С.Г. Обзор о деятельности школьных инспекторов и инспекторов по делам несовершеннолетних по профилактике наркомании в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа. Новосибирск, 2008.

20. Выступление начальника ГУВД Красноярского края генерал-лейтенанта милиции Александра Горового на страницах альманаха «Профессионал» // Профессионал. 2006. 30 июня.

21. Никифорова О. Школьный инспектор: первые достижения // Опасный возраст. 2009. № 3.

22. Тимофеева Н. В школу по милиционеру // BaltInfo. 2008. 1 февр. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.baltinfo.ru/2008/02/01/n54906>. (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).

23. Орлов П. Шерлок Холмс придет на урок: МВД расширило штаты школьных инспекторов // Рос. газ. 2008. 4 сент.

[Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2008/09/04/mvd.html>. (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).

24. Нургалиев Р. МВД России: вчера, сегодня, завтра // Рос. газ. 2009. 15 июля. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2009/07/15/nurgaliev.html>. (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).

25. Шишхова И. Остановить на краю // Петербургская семья 2013. 20 февр. [Электронный ресурс]. URL: [http://spb-family.ru/people/people\\_604.html](http://spb-family.ru/people/people_604.html). (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).

26. Александров Б. Совет министра // Рос. газ. 2009. 30 окт. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2009/10/30/nurgaliev.html>. (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).

27. Куликов В. Милиция впадает в детство: В России в качестве эксперимента вводятся семейные инспекторы // Рос. газ. 2009. 30 сент. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/printable/2009/09/30/inspektory.html>. (дата обращения: 21 февр. 2013 г.).

## Раздел 9. Обзоры, рецензии, критика

**ДОСТИЖИМА ЛИ ГАРМОНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?  
ОТЗЫВ О ДИССЕРТАЦИИ М.А. ПШЕНИЧНОВА  
«ГАРМОНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
(ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА, ТЕХНИКА)»<sup>1</sup>**

**Е.А. Цишковский**

(начальник отдела координации научных исследований и внедрения передового опыта Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук, доцент; 8 (3452) 59-85-16)

*В отзыве подтверждается актуальность темы анализируемого диссертационного исследования и его значимость для научного разрешения проблемы гармонизации российского законодательства. Подчеркивается логичность структуры работы, высокий качественный уровень ее содержания. В порядке научной полемики высказываются возражения относительно некоторых положений, содержащихся в тексте диссертации.*

**Ключевые слова:** гармонизация, российское законодательство, дисгармония, статическая и динамическая гармонизация.

<sup>1</sup> Пшеничнов М.А. Гармонизация российского законодательства (теория, практика, техника): дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2011. 706 с.

Актуальность выбранной автором темы сомнению не подлежит. Диссертация М.А. Пшеничнова посвящена явлению, которое, с одной стороны, выступает важным направлением научной, законодательской, интерпретационной и правоприменительной деятельности, а с другой – представляет собой повседневную деятельность многочисленных государственных и муниципальных органов власти и управления, общественных организаций и иных структур.

Не только специалистам, но и простому обывателю известно, что правовое регулирование в современных условиях характеризуется интенсивной законодательской деятельностью, накоплением значительного массива нормативных правовых актов, регламентирующих различные сферы жизнедеятельности общества. Принимаются и вводятся в действие нормативные правовые акты и нормативные договоры различной юридической силы (законы и подзаконные нормативные правовые акты), на разных уровнях правового регулирования (федеральные, региональные, муниципальные и локальные), содержащие нормы различных норма-

тивных систем (внутригосударственное и международное право). Все это неизбежно порождает многочисленные проявления дисгармонии в правовой системе общества, для ликвидации которых необходима соответствующая гармонизация законодательства.

В условиях интеграции мирового сообщества, обеспечения единого правового пространства и слаженной работы механизма правового регулирования инструментальная ценность гармонизации как технико-юридической операции согласования будет только повышаться. Нельзя не согласиться с диссертантом, характеризующим актуальность выбранной темы исследования, что «гармонизация законодательства позволяет не только устранить, но и, что наиболее важно, снизить степень “противостояния” или “отдаленности” юридических актов правотворческой и правоприменительной сфер...». В том же случае, если предмет правового регулирования исключает наличие «конфликтующих» законов, гармонизация все равно необходима, ее значение нельзя недооценивать. Очень верно автор обозначает, что одна из сложных и актуальных практи-

ческих задач – обеспечение гармоничного включения вновь принятых либо измененных законов в структуру (среду) действующего законодательства.

При несомненном значении гармонизации законодательства для теории и практики явление это не стало предметом пристального научного внимания. Точно по этому поводу выражается диссертант: «В общей теории права и государства феномен гармонизации как применительно к сугубо мировоззренческой области, так и непосредственно в контексте совершенствования законодательства, не получил самостоятельного статуса, а следовательно, и конструктивного методологического обеспечения». К этому следует добавить, что в теории права еще отсутствует устоявшееся определение понятия «гармонизация законодательства», да и сама юридическая наука нечасто им оперирует.

В первую очередь в работе дается общетеоретическая характеристика гармонизации российского законодательства. В данной части диссертации решаются исходные, логико-философские, исторические и методологические вопросы темы: рассматриваются аксиологические и методологические основания исследования гармонизации; проводится анализ историко-правового генезиса гармонизации российского законодательства; выводится понятие гармонизации законодательства. Наряду с созданием методологического «задела», автор приходит к конкретным выводам, например, выделяет признаки гармонизации законодательства, определяет ее объект, сущность, цель, а также формулирует определение.

Далее в работе исследуется место и определяется роль гармонизации законодательства в правовой системе России. Для этого автор сначала проводит соотношение гармонизации законодательства со смежными правовыми феноменами, затем анализирует ее принципы и дает функциональную характеристику. Результаты, презентованные автором в первом и втором разделе диссертации, позволяют создать общие основы гармонизации законодательства.

Закономерным продолжением представляется третий раздел диссертации, посвященный дисгармонии российского законодательства. Не будет преувеличением сказать, что в глобальном отношении все диссертационное исследование посвящено именно дисгармонии – ее предупреждению, выявлению и устранению, поэтому без ее рассмотрения работа не могла бы состояться. С другой стороны, если понятие «гармонизация» в терминологическом ряде способно найти свое место, то понятию «дисгармония» сделать это гораздо сложнее (по крайней мере, на первый взгляд), в том числе в связи с уже подробно исследованными дефектами действия права: пробелы, коллизии и т.д.

Онтология дисгармонии российского законодательства рассматривается путем уяснения ее сущности, причин и следствий, анализа проявлений внутрисистемной дисгармонии и дефектов процесса гармонизации законодательства. Учитывая характер причин, вызывающих дисгармонию, резонно предположить, что дисгармония – это естественное и постоянное состояние законодательства.

Существенные результаты для теории и практики юридической техники содержатся в четвертом и пятом разделах работы, посвященных приоритетным направлениям и концептуальным сферам гармонизации российского законодательства. Диссертантом сформулирован целый комплекс предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование Конституции Российской Федерации как основы действующего российского законодательства, а также норм и положений иных отраслей права.

Особо следует отметить разработку теоретико-методологических положений относительно разграничения частноправовых и публично-правовых начал (через состояние фактического и формального равенства-неравенства), а также относительно баланса право-возможности и обязанности-возможности. Рассуждения автора, подкрепленные весомыми аргументами, обогащают юридическую науку и могут использоваться в правовой практике. Хотя,

возможно, не очень удачно именовать такую юридическую обязанность (не имеющую реальной возможности быть исполненной) «вредной» по причине того, что это вызовет расхождение со сложившимся пониманием «вреда в праве». Подробно автором исследуются и факторы, влияющие на юридическую силу законов, из которых выводятся типичные случаи дисгармонии юридической силы законов.

Детально прорабатываются инструментальные аспекты темы в последнем разделе диссертации, посвященном концептуальным сферам гармонизации российского законодательства. Здесь М.А. Пшеничным обосновываются направления (сферы) и технологии гармонизации законодательства, вводится совокупность новых терминов в рамках темы исследования, характеризуются различные уровни, формы и виды гармонизации, технико-юридические средства гармонизации. В этой завершающей части диссертации в большей мере речь идет о технических (технологических), а не о концептуальных вопросах гармонизации.

Указанные выше обстоятельства свидетельствуют о завершеном и самостоятельном научном исследовании. Вместе с тем в порядке научной полемики выскажем свои возражения относительно ряда положений, содержащихся в тексте диссертации.

1. При описании гармонизации законодательства не всегда соблюдается закон тождества. Первоначально, на категориальном уровне, гармонизация законодательства рассматривается традиционно, т.е. как технико-юридическая операция согласования законов («узкий» смысл термина). Именно в таком смысле термин «гармонизация» бытует в научном обороте юристов.

Анализируя дисгармонию законодательства, автор рассматривает ее как «проявление нарушения определенной целостности», «разрушение гармонии, согласованности», т.е. в итоге как отсутствие гармонии законодательства. Таким образом, диссертант приходит к максимально широкому пониманию исследуемого феноме-

на: будучи деятельностью по предупреждению, выявлению и устранению дисгармонии, гармонизация законодательства идентична его совершенствованию (оптимизации), поскольку, во-первых, осуществляется постоянно (абсолютная гармония принципиально не достижима, в реальности возможно лишь стремление к ней), а во-вторых, охватывает все аспекты создания, систематизации, толкования, реализации и применения законодательных актов.

Отметим, что «узкий» подход к пониманию гармонизации законодательства предпочтительнее «широкого», поскольку в последнем случае гармонизация утрачивает свою качественную определенность и в сугубо юридическом контексте, будучи синонимичной совершенствованию законодательства, умножает имеющиеся сущности без необходимости (возможно, автор сознательно не проводит соотношение гармонизации и совершенствования законодательства в параграфе, специально посвященном соответствующим вопросам).

2. Вызывает дискуссию авторское понимание гармонизации законодательства. Прежде всего, предметом критики становится утверждение о том, что гармонизация – это направление юридической деятельности. С этим нелегко согласиться, поскольку признанными наукой и практикой направлениями юридической деятельности выступают правотворчество, систематизация права, правореализация, толкование и применение правовых норм (конечно, существует множество классификаций). Гармонизация осуществляется через названные направления, не образуя при этом нового (самостоятельного) вида деятельности. Об этом косвенно свидетельствует тезис автора о том, что гармонизация реализуется посредством правотворческих, правореализационных и интерпретационных форм и методов.

3. Кроме того, небесспорны и признаки, касающиеся субъектов и объектов гармонизации. Если гармонизация есть совокупность мер, осуществляемых государством, то неоправданно забытыми оказываются международные и межгосударственные организации, органы местно-

го самоуправления, другие организации, обладающие функциями и полномочиями в отмеченной сфере. В качестве объекта гармонизации диссертант называет законодательный материал, к которому относятся нормативные правовые акты, их отдельные элементы либо законодательство целиком. С учетом того, что юридические нормы содержатся не только в нормативных правовых актах, в качестве объекта гармонизации следует рассматривать и нормативные договоры (в современной практике они широко распространены). В противном случае получается, что, например, нормативный правовой акт невозможно гармонизировать с договором нормативного содержания. Решение обозначенного вопроса востребовано в том числе с учетом международно-правовой гармонизации, которой посвящена отдельная глава диссертации.

4. Предлагаемая автором концепция дисгармонии по объему значительно превосходит то, что объединяется понятием технико-юридического дефекта. Подход диссертанта понятен, но само явление становится эфемерным, уходя в плоскость субъективных оценок. Известно, что зачастую даже такие очевидные правовые дефекты, как, например, коллизии, воспринимаются по-разному (отличие в восприятии наблюдается не только при констатации такой коллизии, но и в путях ее ликвидации). Вот здесь и возникает вопрос об объективности природы дисгармонии. То, что для одного представляет дисгармонию и требует незамедлительного правотворческого решения, для другого легко решается путем толкования, а для третьего вообще не является примером дисгармонии.

Проблема эта будет ощущаться прежде всего на практике. Например, если понятие «дисгармония» семантически образовано путем отсутствия гармонии, нарушения гармонии, то установление четкого смысла искомого понятия будет приводить к попыткам определения гармонии законодательства, которое лежит в сфере идеального (фиксация признаков состояния гармонии вряд ли возможна).

5. Вызывают нарекания логико-языковые формы, используемые диссертантом в работе. Так, в определениях основных понятий (например, «гармонизация законодательства», «дисгармония законодательства») встречаются оценочные и иные преимущественно субъективные характеристики признаков («органично слаженное», «равновесное статико-динамическое состояние», «технично-юридическое стройное», «определенной целостности», «разрушения гармонии»), что позволяет предположить предварительный (рабочий) характер таких определений и необходимость их доработки до введения в научный оборот.

Высказанные замечания не снижают значимости проделанной диссертантом работы. Диссертация М.А. Пшеничнова, внесшая значительный вклад в решение проблемы выявления и преодоления дисгармонии российского законодательства, представляет собой актуальное самостоятельное научное исследование, которое имеет завершённый вид, основано на достаточной эмпирической базе, содержащиеся в нем выводы и предложения обладают существенной научной новизной, практической значимостью и являются крупным научным достижением.

## Summary

### Section 1. Methodology, theory and history of state and law regulation

**Rozenko S.V.** Criminal struggle against sectarianism under the Criminal Code of RSFSR of 1960 year

The Article is devoted to the history of criminal responsibility for sectarianism under the Criminal Code of RSFSR of 1960 year: description of crime, criminal policy, punishability.

**Keywords:** Sects, the criminal responsibility, the Criminal Code of RSFSR of 1960 year, punishment.

**Borulenkov Yu.P.** Methodology of legal knowledge

In the center of attention of the author there is one of the central questions of legal knowledge – a methodology problem. It is emphasized that the concept of methodology repeatedly became a subject of the scientific analysis, however still there is no unambiguity of its understanding. It is noted that the methodology isn't settled by the doctrine and knowledge methods, also other phenomena here enter: outlook, principles, concepts and categories. The author analyzes the contents and definition of methodology of legal knowledge is given.

**Keywords:** legal knowledge; knowledge methodology; knowledge methods.

**Byrdin E.N., Voronina Yu.I.** To the question of corruption factors, identified as a result of anti-corruption expertise of normative legal acts

Anti-corruption expertise of the normative legal documents and their projects is a comparatively new procedure which occupies a special place among the mechanism of corruption deterrence. The authors of the article explore the concept, essence and types of corruption factors, identified as a result of the anti-corruption expertise of normative legal acts.

**Keywords:** corruption, anti-corruption expertise, factors of corruption.

### Section 2. The problems of state and municipal construction

**Goncharov I.V.** Implementation of the control powers of the parliament of the Russian Federation in relations with subjects of the Russian Federation

The article is devoted to a comprehensive analysis of the problems of realization of Supervisory powers of the Parliament of the Russian Federation in relations with subjects of the Russian Federation.

**Keywords:** Parliament, the control, the powers of, implementation of, the Federation, the subjects of the Russian Federation.

**Mescheryakov A.N.** The legal regulation of a highest-ranking official of the subject of the Russian Federation powers in legal order providing

The article is concerned with the foundations of providing legal order by state authorities of the subject of the Russian Federation. The analysis of legal acts and state bodies acts shows some problems in the legal regulation of a highest-ranking official of the subject of the Russian Federation powers in this sphere. A number of suggestions for improving the legislation in this particular area of the state regulation are made on the basis of the main constitutional principles.

**Keywords:** Legal order, authorities, legal regulation, highest-ranking official of the subject of the Russian Federation

**Alexeeva A.P.** Legislative initiatives in the sphere of establishment of responsibility for violation of an order of implementation of tickets for Olympic Games of 2014: merits and demerits

Article is devoted to the analysis of the innovations fixed by the Federal law «About modification of article 9 of the Federal law “About the organization and about carrying out the XXII Olympic winter Games and the XI Paralympic winter games of 2014 in the city of Sochi, a development of the city of Sochi as mountain resort and modification of separate acts of the Russian Federation” and the Code of the Russian Federation about administrative offenses», their expediency and validity.

**Keywords:** responsibility, violation, sale order, entrance tickets, cost, sporting events, ceremonies, Olympic Games, Sochi.

**Shhagapsoev Z.L., Kanunnikova N.G.** To a question on perfection of legal base of modern policy in the field of the organization and safety of traffic

The paper discusses some issues related to the current state of administrative and legal regulation of social relations in the field of the safe-STI road. Author systematized and analyzed the regulations that determine the main directions of the activity of state op-makers in the study area and proposed solutions to the problems of road traffic accident rate.

**Keywords:** Safety, traffic, administrative and legal act, law, decree, the disposal of the, judgment, the Code of Administrative Offences, administrative offenses.

### **Section 3. Criminal legislation and Criminology**

**Skobelin S.Ju.** Legal nature and potential of suspended sentence for drug addicts

The article reveals the necessity to introduce the suspended sentence for drug addicts to the Russian criminal legislation. The author analyzes the grounds for suspended sentence providing and the complex issues of its implementation and improving its efficiency.

**Keywords:** Sentence, suspended sentence, convict, drug addiction, treatment, evasion, consequences.

### **Section 4. The improvement of the law enforcement agencies' activity in crime detection and crime investigation**

**Pavlichenko N.V.** New criminal policy for combating economic crime through operative and detective activity

The article reveals problems of enforcing the Federal law № 207 issued on November 29, 2012 «On amending the Criminal code of the Russian Federation and particular legislative acts of the Russian Federation» which differentiated corpus delicti of fraud and provided the procedure for initiating criminal proceedings on the given corpus delicti. There were also analyzed the problems of conducting operative and detective activities on the crimes stipulated by the Articles 159.1-159.6 of the Criminal code of the Russian Federation.

**Keywords:** operative and detective activity, fraud, law, operative and detective actions, the outcomes of operative and detective activity, entrepreneur, forgery.

**Semenchuk V.V.** Problematic issues of participation of law enforcement bodies in combating tax crimes

This article is based on an analysis of changes in tax, criminal procedural law, the review of arbitration practice of tax disputes. The article considered the problem of combating tax crimes and the role of law enforcement bodies in the process.

**Keywords:** Tax crimes, operative-investigative activity, bodies of internal affairs, tax audits.

**Section 5. Procedural law, jurisdiction, procedures**

**Tanaeva Z.R.** Court Realization of Criminal Case Settlement Function: Topicality, Problems and Perspectives

The article proves the topicality of the problem connected with criminal case settlement within the criminal procedure; analyzes some legislative problems of court realization of criminal case settlement function. The author considers the socio-historical background of the mentioned problem originating and developing as one of the perspective approaches for efficient mechanism creating of court realization of criminal case settlement function at the modern stage.

**Keywords:** Criminal-and-procedural function, criminal case settlement, publicity.

**Section 6. The problems of legal science and law enforcement practice: young researchers' view**

**Menshikova A.G.** The concept of special cruelty in the Plenum of the Supreme Court of Russian Federation

From an analysis of Plenum of the Supreme Court of Russian Federation from 27.01.1999 № 1 «About judicial practice in cases of murder (Article 105 of the Criminal Codes of Russian Federation)», from 15.06.2004 № 11 «About the jurisprudence of the crimes referred to in articles 131 and 132 of the Criminal Codes of the Russian Federation» in the explanation of the concept of «special cruelty», the author noted the similarities and differences in the understanding of the term test. Based on what is proposed to self-regulation of the Plenum of the Supreme Court of Russian Federation devoted to the issue of establishing common criteria for cruelty.

**Keywords:** concept, special cruelty, decision, Plenum of the Supreme Court of Russian Federation.

**Vovchuk N.V.** Borrowing provisions of legal acts of the RSFSR in forming the legal framework to combat crime in the Ukrainian SSR (1918-1922.)

Reviewed and analyzed the normative legal acts adopted by the Supreme bodies of State power of the Ukrainian SSR (from November 1918 to 1922), which forming the legal basis for combating crime, their points were adopted in the legislation of Russian Federation.

**Keywords:** combating crime, the legal framework, regulations, formation.

**Smolyakov A.I.** The usage of Personal Video Fixation Results as Essential Part of Realization of Unavoidability of Punishment for Traffic Rules Violations

The questions of realization of actions aiming to avoid traffic accidents and to prevent traffic rules violations are depicted in this article. This research analyzes the reasons of increase of traffic rules violations, opportunities to involve the participants of traffic into preventive measures aimed at decrease of accident rate, and also the presence of normative legal acts, letting to realize this principal in practice. The reasons of slight using of video fixing facilities available for participants of traffic in detection of traffic rules violations are studied, and the ways of solving this problem are given.

**Keywords:** Road traffic security, preventing of traffic rules violations, realization of punishment inevitability principle, administrative responsibility for traffic rules violation, public control.

**Kasaev I.Kh.** Victimological characteristics of those who suffered from the activities of ethnic criminal groups

The author of the article gives the victimological characteristics of those who suffered from the activities of ethnic criminal groups. The measures of victimological crime prevention are also proposed.

**Keywords:** victimology, victimological prevention, ethnic criminal group.

### **Section 7. The staff training for law enforcement agencies and scientific life of higher education**

**Igoshin N.A.** Orthodox education of policemen in pre-revolutionary Russia

The article concerns the peculiarities of organization of education policemen in Russia the beginning XX centurie.

**Keywords:** police, Ministry of Internal Affairs of Russia, personnel policy, vocation training, legal education.

### **Section 8. Comparative studies and foreign experience**

**Siegmunt O.A.** Offenders and Victims of Violent Crime: Study to Unreported Crime of Juveniles

In this article the data of a victimization and self-reported delinquency study of grade 9 students in 2000 and 2008/09 in Russia and Germany are analyzed. Offending and victimization rates as to violence as well as rates reporting victimization experiences to the police are compared between countries and across time. Reasons for changes in prevalence and reporting rates are discussed.

**Keywords:** juveniles' violent crime, victims of violent crime, reporting behaviour, school crime prevention, legal consciousness.

### **Section 9. Surveys, reviews, criticism**

**Tscishkovsky Ye.A.** Is the harmony of the legislation achievable? Review of the dissertation by M.A. Pshenichnov «Harmonization of the Russian legislation (theory, practice, technique)»

The review confirms the topicality of the subject of the analyzed research and its importance for scientific solution of the problem of the Russian legislation harmonization. Logical structure of the work and high quality level of its content are underlined. As a scientific debate, objections to some provisions contained in the text of the thesis are expressed.

**Keywords:** harmonization, Russian legislation, disharmony, static and dynamic harmonization.

## К сведению авторов

**Извлечения из Положения об организации деятельности по изданию Тюменским институтом повышения квалификации сотрудников МВД России научно-практического журнала «Юридическая наука и правоохранительная практика» (утверждено приказом ТИПК МВД России № 239 от 27.04.2012 г.)**

«4. Журнал является научным периодическим изданием, выходит ежеквартально и рассылается в ведущие публичные библиотеки Российской Федерации, а также в библиотеки образовательных учреждений.

5. Журнал является рецензируемым изданием. Все публикуемые материалы проходят научную экспертизу.

6. Журнал имеет официальный сайт в сети Интернет ([www.naukatui.ru](http://www.naukatui.ru)), на котором размещается его полнотекстовая версия».

«10. Общее руководство, определение политики формирования и издания Журнала осуществляет редакционный совет издаваемого Институтом Журнала...».

«12. Регламентацию требований к представляемым материалам и условиям их опубликования в Журнале, а также решение иных вопросов выхода издания в свет осуществляет редакционная коллегия издаваемого Институтом Журнала...».

«15. Научный материал (статья, обзор, рецензия, отзыв и иное) должен быть оригинальным, ранее не опубликованным в предоставленной редакции в других печатных и (или) электронных изданиях.

16. Научный материал должен сопровождаться необходимым инструментарием: ссылками на законодательство, акты официального толкования права, материалы правоприменительной практики, научную литературу, статистические, информационно-аналитические и иные данные, подтверждающие их научную обоснованность.

17. Для опубликования научных материалов в Журнале необходимо представить в адрес редакционной коллегии надлежащим образом оформленные:

рукопись научного материала (статьи, обзора, рецензии, отзыва и иное);

заявку на опубликование;

внешнюю рецензию (не распространяется на опубликование рецензий как вида научного материала).

18. Научный материал, заявка на опубликование и внешняя рецензия должны быть предоставлены в редакционную коллегию не позднее двух месяцев до опубликования очередного выпуска Журнала.

19. Научный материал, заявка на опубликование и внешняя рецензия предоставляются для опубликования по электронной почте либо почтовой связью с приложением электронного варианта научного материала и заявки на опубликование.

20. Ответственность за достоверность цифр, фактов, цитат и иной информации, приводимой в научном материале, возлагается на автора.

21. Плата с адъюнктов и аспирантов (вне зависимости от формы их обучения), а также с иных категорий авторов за опубликование в Журнале научных материалов не взимается.

22. Автор научного материала заключает с Институтом лицензионный договор, по которому на безвозмездной основе предоставляет права на использование научного материала.

23. Требования к оформлению научного материала, заявки на опубликование и внешней рецензии помещаются в каждом выпуске издания и на его официальном сайте в сети Интернет».

«24. Все публикуемые в Журнале научные материалы, за исключением непосредственно подготовленных членами редакционной коллегии, подлежат внешнему и внутреннему рецензированию...».

«25. Внешнее рецензирование научных материалов обеспечивается автором представленного материала...».

«26. Внешним рецензентом может выступать специалист в соответствующей отрасли науки, практической деятельности: доктор наук, кандидат наук, руководитель органа (учреждения) государственной власти, местного самоуправления либо руководитель его структурного подразделения.

27. Внешняя рецензия должна давать всестороннюю и объективную оценку научному материалу и включать следующие элементы описания рецензируемого труда:

данные об авторе рецензируемого материала;

наименование и статус научного материала;

актуальность, степень научной проработанности проблемы и новизна исследования;

логическая стройность и грамотность изложения рассматриваемых вопросов;

научно-теоретический уровень материала (методология исследования, постановка проблем, анализ научных взглядов, обоснованность и аргументированность выводов и предложений, их значимость, степень самостоятельности автора в раскрытии рассматриваемых вопросов и иное);

наличие в материале необходимого инструментария (ссылки на законодательство, акты официального толкования права, материалы правоприменительной практики, научную литературу и иные данные);

ошибки, неточности, спорные положения, замечания по отдельным вопросам или в целом по материалу с указанием страниц рецензируемого научного материала;

иные элементы по усмотрению рецензента;

заклучение о соответствии научного материала предъявляемым требованиям, необходимости его доработки, возможности опубликования.

28. Во внешней рецензии указываются место работы, должность, ученая степень, ученое звание, фамилия и инициалы рецензента. Подпись рецензента заверяется печатью.

29. Ответственность за качество подготовки внешней рецензии на научный материал возлагается на рецензента.

30. При поступлении научного материала, заявки на опубликование, внешней рецензии редакционная коллегия в течение пяти рабочих дней с момента поступления определяет их соответствие предъявляемым требованиям и организует внутреннее рецензирование научного материала.

31. В целях проведения внутреннего рецензирования редакционная коллегия определяет члена из своего состава и (или) профильную кафедру Института, направления научной работы которых соответствуют тематике научного материала, представленного для опубликования в Журнале.

32. Член редакционной коллегии, профильная кафедра Института в течение десяти рабочих дней осуществляют внутреннее рецензирование представленного научного материала.

33. Если научный материал направляется на профильную кафедру Института, его внутреннее рецензирование осуществляется руководством или наиболее квалифицированными, имеющими ученую степень, сотрудниками (работниками) профильной кафедры Института. При определении внутренних рецензентов учитываются научная квалификация, опыт проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, направления научной работы сотрудников (работников) профильной кафедры Института.

34. При подготовке внутренней рецензии учитывается оценка научного материала, содержащаяся в прилагаемой внешней рецензии.

35. Внутренняя рецензия должна давать всестороннюю и объективную оценку научному материалу и включать элементы описания рецензируемого труда, обозначенные в пункте 27 настоящего Положения.

36. Во внутренней рецензии указываются место работы, должность, ученая степень, ученое звание, фамилия и инициалы рецензента. Рецензия распечатывается на фирменном бланке Института, подписывается и передается рецензентом в редакционную коллегию для учета и хранения.

37. По результатам внутреннего рецензирования редакционная коллегия принимает решение:

- об опубликовании научного материала в Журнале;
- о направлении научного материала автору на доработку;
- об отклонении научного материала.

38. Принятое редакционной коллегией решение и содержание внутренней рецензии доводятся до сведения автора в течение пяти рабочих дней по электронной почте или факсимильной связью.

39. В целях обеспечения объективной оценки научных материалов редакционная коллегия направляет автору внутреннюю рецензию без указания сведений о рецензенте и подписи рецензента.

40. В случае принятия редакционной коллегией решения о направлении научного материала автору на доработку, к доработанному автором научному материалу предъявляются требования, предусмотренные пунктом 17 настоящего Положения. На повторно направляемый автором для опубликования в Журнале доработанный научный материал заново оформляется внешняя рецензия и заявка на опубликование».

«46. При выходе очередного выпуска Журнала в свет редакционная коллегия организует направление одного бесплатного (авторского) экземпляра каждому автору научного материала».

#### **Требования, предъявляемые к материалам:**

Для опубликования научных статей, сообщений, обзоров, рецензий и иных материалов в журнале необходимо представить в редакцию надлежащим образом оформленные материалы, заявку и внешнюю рецензию, а также (при положительном решении об опубликовании) направить заполненный и подписанный автором лицензионный договор.

Заявка на опубликование представляется в распечатанном или электронном виде, либо оформляется на сайте издания (<http://www.naukatui.ru>). Лицензионный договор представляется в распечатанном виде. Бланк договора размещен на сайте издания. Договор предусматривает безвозмездную передачу издательству неисключительных прав на произведение. Лицензионный договор является типовым, он собственноручно заполняется и подписывается автором.

#### **Оформление материалов:**

1. Материалы представляются в распечатанном (с обозначением наименования файла и подписью автора) и электронном вариантах.

Объем материалов: научная статья – до 1 авт. листа, научное сообщение, рецензия, обзор – до 0,5 авт. листа (авторский лист – 40 тыс. печатных знаков, включая пробелы).

2. Материалы набираются в редакторе Word (шрифт – Times New Roman Cyr, размер – 14 pt, межстрочный интервал – 1,0 (одинарный), верхнее поле – 20 мм, нижнее – 20 мм, левое – 25 мм, правое – 25 мм).

3. Заглавие (тема) материала набирается прописными буквами.

4. Указываются сведения об авторе (инициалы, фамилия, место работы, должность, ученая степень, ученое звание).

5. Обязательно наличие списка литературы.

Ссылки на источники приводятся по тексту в квадратных скобках с указанием порядкового номера источника в списке литературы и страниц, на которые ссылается автор (например, [2, с. 46]).

Литературные источники перечисляются в списке в порядке их упоминания в тексте. Список литературы оформляется в соответствии с ГОСТом 7.1-2003 «Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления».

6. В конце текста автором указывается: «Материал выверен, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником. Материал не содержит сведений ограниченного распространения».

#### **Оформление заявки:**

Обязательными элементами заявки на опубликование являются:

1. Индекс УДК.

2. Заглавие публикуемого материала (на русском и английском языках).

3. Сведения об авторах:

фамилия, имя, отчество полностью (на русском и английском языках);

ученая степень (полностью), ученое звание;

должность;

место работы: полное наименование организации, населенного пункта, почтовый адрес и (или) e-mail (на русском и английском языках);

контактная информация (телефон и (или) e-mail автора).

4. Аннотация (на русском и английском языках).

5. Ключевые слова – выбираются из текста материала (на русском и английском языках).

6. Список литературы, соответствующий требованиям, предъявляемым к оформлению материалов. В рецензиях список литературы допускается не приводить.

#### **Оформление рецензии:**

Внешняя рецензия содержит традиционные элементы описания рецензируемого труда. В рецензии необходимо указать место работы, должность, ученую степень, ученое звание, фамилию и инициалы рецензента. Подпись рецензента заверяется надлежащей печатью. Рецензия может быть направлена как в распечатанном, так и в электронном виде.



