

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
СОЗДАН НА ОСНОВЕ ЖУРНАЛА «ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА»
(ИЗДАВАВШЕГОСЯ С 2006 ПО 2011 ГГ.)
ВЫХОДИТ ЧЕТЫРЕ РАЗА В ГОД

ПРАВООПОРЯДОК: ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА

№ 3 (14) / 2017

Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)
Электронная версия размещена на сайте Научной электронной библиотеки (eLIBRARY.RU)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

ИГОЛЕВИЧ В. А., кандидат технических наук, доцент, генерал-майор полиции
ГОНЧАРОВ Д. Ю., доктор юридических наук, доцент, полковник юстиции
ГУСАК В. А., доктор юридических наук, полковник полиции в отставке
КОБЗОВ В. С., доктор исторических наук, профессор, полковник милиции в отставке
КИРЕЕВ В. В., доктор юридических наук, доцент
СЕРГЕЕВ А. Б., доктор юридических наук, профессор, полковник милиции в отставке
САБИТОВ Р. А., доктор юридических наук, профессор, полковник милиции в отставке
ТУТАНОВ Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
ЗУЕВ С. В., доктор юридических наук, доцент, подполковник милиции в отставке
ШАЙХУТДИНОВ Е. М., кандидат юридических наук, заместитель председателя Арбитражного суда Челябинской области
МАХРОВА Т. К., доктор исторических наук, доцент, полковник милиции в отставке
ТАНАЕВА З. Р., доктор педагогических наук, доцент, полковник милиции в отставке

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

МАЙОРОВ А. В., кандидат юридических наук, доцент, подполковник милиции в отставке

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

БУРМИСТРОВА С. А., кандидат юридических наук, доцент
ВАНЮШИН Я. Л., кандидат юридических наук, доцент, подполковник милиции
КАЗАРЦЕВА Г. А., кандидат педагогических наук, доцент, полковник милиции в отставке
КОНДРАТЬЕВ С. М., кандидат юридических наук, доцент
МАЙСАК В. Н., кандидат исторических наук, доцент, полковник милиции в отставке
МИХАЙЛОВ К. В., кандидат юридических наук, доцент, полковник внутренней службы в отставке
ОВЧИННИКОВА О. В., кандидат юридических наук, доцент, подполковник милиции
СЕМЕНОВ А. И., кандидат исторических наук, доцент, полковник милиции в отставке
СУХОРУКОВА А. Х., руководитель УФССП России по Челябинской области — главный судебный пристав
ТЮЛЬПАНОВ Ф. М., кандидат юридических наук, доцент, полковник внутренней службы в отставке

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ: ООО «ЭСКУЭЛА»

Россия, 454080, г. Челябинск, а/я 12550
(Майорову А. В.)

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № ФС77-54870 от 26 июля 2013 г.

Ответственность за аутентичность и точность цитат, имен, названий и иных сведений, содержащихся в статьях, а также за соблюдение законов об интеллектуальной и иной собственности несут авторы публикуемых материалов

В журнале отражаются результаты фундаментальных и прикладных научных исследований, экспериментальных разработок аспирантов и докторантов, а также практический опыт сотрудников правоохранительных органов

РЕДАКЦИЯ:

Россия, 454080, г. Челябинск,
ул. Коммуны, 139-39
Тел.: 8 (351) 231-09-91
E-mail: pravoporyadok74@bk.ru
Сайт: <http://pravoporyadok74.pф>

Технический редактор: **ВОРОНИН С. В.**
Корректура, верстка: **ВОРОНИН С. В.**
Перевод: **ВОЛОШИНА М. А.**

Подписано в печать: 31.10.2017
Формат 60x84/8. Усл. печ. л. 12,67
Тираж 150 экз. Заказ № _____
Отпечатано в типографии
«СитиПринт», ИП Мякотин И. В.
454080, г. Челябинск, ул. Энгельса, 61-а
Дата выхода в свет: 10.11.2017. Цена свободная

© Редакция журнала «Правопорядок: история, теория, практика», 2017

В НОМЕРЕ

Майоров А. В.
К ЮБИЛЕЮ НЕЛЛИ ИВАНОВНЫ ПОБЕЖИМОВОЙ 6

Общие вопросы теории права

Киселев А. С.
О СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДАХ К ПОНИМАНИЮ
СУЩНОСТИ «ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ»
В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ..... 9

Винникова Р. В.
МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ
АНТИКОРРУПЦИОННЫХ КОНВЕНЦИЙ ООН, ГРЕКО И ОЭСР16

Административное право

Ишмаева Т. П., Жакупова Д. М.
ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВИЙ ОВД ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ
НЕСОГЛАСОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ21

Магеррамов Р. К., Поспеев К. Ю.
ПРОБЛЕМА ПРИМЕНЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ
В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ26

Овчинникова О. В.
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОВД РФ.....31

Гражданское право

Богдан В. В.
СУБЪЕКТЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СИСТЕМЕ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ:
ЧАСТНОПРАВОВЫЕ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ НАЧАЛА37

Уголовный процесс

Глухова Е. В., Попова Т. В.
ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
О РОССИЙСКОМ ПРАВОВОМ ИНСТИТУТЕ ИЗБРАНИЯ, ПРОДЛЕНИЯ
МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ В ВИДЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПОД СТРАЖУ
И СРОКАХ СОДЕРЖАНИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ42

Ишмаева Т. П.
ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ СУЩНОСТЬ СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ.....46

Попова Т. В.
НАУЧНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ
КАК ЦЕНТРАЛЬНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА51

Теория и практика противодействия преступности

Фаткулин С. Т., Грищенко В. А. ПРОФИЛАКТИКА НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ	55
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Поспеев К. Ю. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ.....	60
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Прокурорская и правозащитная деятельность

Карпова А. И., Ковалев А. А. СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОКУРОРА.....	63
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Правовая культура, правосознание и образование

Арсентьева С. С., Кошкин Н. С. ЮРИДИЧЕСКИЕ КЛИНИКИ КАК СУБЪЕКТ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ В РФ (на примере юридической клиники Челябинского государственного университета)	69
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Мамедов В. А., Жахина Д. А. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПРАВОВОЙ РАБОТЫ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ: ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ (на примере Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России)	72
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Удовиченко О. А. ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ЖЕНЩИНЫ-РУКОВОДИТЕЛЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	81
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

История правопорядка. Юридическое наследие России

Семенов А. И. СОЗДАНИЕ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ.....	91
--------------------------------------------------	----

Жакупова Д. М., Киселев А. И., Пальчикова М. А. ПОНЯТИЕ И ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ НАРОДНЫХ ДРУЖИН И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ	97
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Информация для авторов

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	107
ПРАВИЛА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ СТАТЕЙ В НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ «ПРАВОПОРЯДОК: ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА».....	108

CONTENTS

Mayorov A. V.
ON THE ANNIVERSARY OF NELLY IVANOVNA POBEZHIMOVA..... 6

General questions of theory of law

Kiselev A. S.
ON MODERN APPROACHES TO UNDERSTANDING
ESSENCE «ELECTRONIC DEMOCRACY»
IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES 9

Vinnikova R. V.
MONITORING MECHANISMS THE IMPLEMENTATION
OF THE ANTICORRUPTION CONVENTIONS OF THE UN, GRECO AND OECD.....16

Administrative law

Ishmaeva T. P., Zhakupova D. M.
PECULIARITIES OF ATS ACTIONS DURING THE CONDUCT
OF UNCONVENTIONAL PUBLIC EVENTS.....21

Magerramov R. K., Pospeev K. Yu.
PROBLEM OF APPLICATION OF SPECIAL TECHNICAL MEANS
IN THE ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE POLICE26

Ovchinnikova O. V.
ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES COUNTERACTION
OF CORRUPTION IN THE ATS SYSTEM31

Civil law

Bogdan V. V.
SUBJECTS OF BUSINESS IN THE SYSTEM OF RELATIONS
WITH PARTICIPATION OF CONSUMERS:
PRIVATE-LAW AND PUBLIC-LAW ELEMENTS37

Criminal process

Glukhova E. V., Popova T. V.
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON THE RUSSIAN LAW INSTITUTE OF ELECTION,
EXTENSION PRECAUTION MEANS AS A CONCLUSION
FOR THE GUARANTEE AND TERMS OF CONTENT: PROBLEM STATEMENT42

Ishmaeva T. P.
THE PROCEDURAL NATURE OF FORENSIC EXAMINATION46

Popova T. V.
SCIENTIFIC RESEARCH OF CRIMINAL PROCEDURAL RELATIONSHIPS
AS A CENTRAL DIRECTION OF IMPROVING CRIMINAL PROCEEDINGS.....51

Theory and practice of combating crime

Fatkulin S. T., Grischenko V. A. PREVENTION OF ILLEGAL TRAFFICKING IN DRUGS IN CHELYABINSK REGION	55
Pospeev K. Yu. IMPROVEMENT OF THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL BODIES OF INTERNAL AFFAIRS UNDER EMERGENCY CIRCUMSTANCES	60

Prosecutorial and human rights activities

Karpova A. I., Kovalev A. A. MEANS OF PROSECUTIONARY RESPONSE AS A VARIETY OF LEGAL PROTECTION AGENCIES.....	63
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Legal culture, legal awareness and education

Arsentieva S. S., Koshkin N. S. LEGAL CLINICS AS A SUBJECT OF RENDERING FREE LEGAL ASSISTANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION (on the example of the legal clinic of Chelyabinsk State University)	69
Mamedov V. A., Zhakhina D. A. PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION OF SELECTED DIRECTIONS OF LEGAL WORK IN EDUCATIONAL ORGANIZATIONS OF THE RUSSIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS SYSTEM: POSITIVE EXPERIENCE AND PROBLEMS (on the example of the Tyumen Institute of Advanced Training of the Ministry of Internal Affairs of Russia).....	72
Udovichenko O. A. PSYCHOLOGICAL FEATURES WOMEN-LEADER IN LAW-ENFORCEMENT ACTIVITY.....	81

The history of law and order. Legal heritage of Russia

Semenov A. I. THE CREATION OF THE SOVIET POLICE	91
Zhakupova D. M., Kiselev A. I., Palchikova M. A. CONCEPT AND HISTORY OF THE PEOPLE OF PEOPLE'S FRIENDS AND PUBLIC ASSOCIATIONS OF LAW ENFORCEMENT.....	97

Information for Authors

LIST OF AUTHORS.....	107
RULES OF SUBMITTING OF MANUSCRIPTS OF ARTICLES IN SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE «LEGAL ORDER: HISTORY, THEORY, PRACTICE»	108

80-летие профессора Побежимовой Нелли Ивановны



Нелли Ивановна Побежимова

Статья посвящена юбилею профессора Побежимовой Нелли Ивановны, ученого, педагога, человека. В статье содержится анализ ее биографии и творческого пути, отражены наиболее значимые публикации.

Ключевые слова: профессор Н. И. Побежимова, научные труды, административист, юбиляр.

24 августа исполнилось 80 лет замечательному человеку и известному ученому — Побежимовой Нелли Ивановне.

В связи со знаменательной датой хотелось бы не только поздравить Нелли Ивановну, но и рассказать читателям о ее жизненном пути в науке.

Нелли Ивановна родилась в г. Саратове в семье юристов. После окончания школы г. Москвы в 1954 году поступила в Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова на юридический факультет.

В 1959 году приступила к работе по распределению в Октябрьском райсобесе г. Москвы.

С 1960 г. по 1965 г. работала консультантом, а затем старшим консультантом отдела надзора Госарбитража при Совете Министров РСФСР.

В 1965 году в порядке перевода была назначена на должность консультанта отдела подготовки законопроектов и заключений Юридической комиссии Совета Министров РСФСР, где работала до 1968 г.

Начиная с 1968 г. и по 2003 г., Н. И. Побежимова училась и работала на юридическом факультете в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова. В 1968 году поступила в аспирантуру и в 1971 г. защитила кандидатскую диссертацию; работала ассистентом, старшим преподавателем, доцентом кафедры административного и финансового права юридического факультета МГУ.

С 1994 г. по 2003 г. одновременно назначена заместителем декана по учебно-методической работе юридического факультета МГУ; заместитель Председателя Всероссийского Совета по правоведению, затем заместитель Председателя Учебно-методического объединения (УМО) по юридическому образованию.

С сентября 2003 г. по настоящее время — проректор Российского государственного торгово-экономического университета Минэкономразвития РФ, одновременно заведующая кафедрой административного и финансового права юридического факультета РГТЭУ.

Кандидат юридических наук, доктор философии, профессор, член-корреспондент Международной академии Информатизации при ООН, действительный член Международной академии образования, науки, индустрии и искусств (США), член Российской академии юридических наук.

Указом Президента в 1998 г. Нелли Ивановне Побежимовой присвоено почетное звание «Заслуженный работник высшей школы РФ»; в 2002 г. награждена медалью приказом Министерства юстиции Российской Федерации.

Нелли Ивановна является автором ряда научных работ, изданных в России и за рубежом по административному праву [1, 2, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22], а также научных работ, посвященных проблемам развития юридического образования в современных условиях [3, 4, 6, 7, 16, 19].

Один из разработчиков Государственных образовательных стандартов по направлению и специальности «Юриспруденция» I и II поколения, а также Межведомственной программы развития юридического образования (2001—2005 гг.). Участник многих конференций, совещаний, семинаров, международных форумов по вопросам развития юридического образования, перспектив развития высшего образования России.

Несмотря на свою занятость Нелли Ивановна всегда находит время для работы с аспирантами, магистрантами и студентами, уделяя большое внимание воспитанию подрастающего поколения и передаче ему накопленных в разных областях своей многолетней педагогической деятельности, опыта и знаний.

Нелли Ивановна Побежимова — это всегда жизнерадостный, открытый, доброжелательный, отзывчивый и внимательный к окружающим Человек с большой буквы. От имени редакции научно-практического журнала «Правопорядок: история, теория, практика» и от кафедры Прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Института права Челябинского государственного университета желаем юбиляру успехов, процветания, новых научных открытий, исполнения желаний, восхищения окружающих и внимания близких.

*С глубоким уважением и признательностью,
А. В. Майоров*

Список литературы

1. Побежимова, Н. И. Актуальные проблемы административной реформы / Н. И. Побежимова, А. В. Кирин // Административное право и процесс. — 2014. — № 3. — С. 67—71.
2. Кирин, А. В. Новой редакции КоАП РФ нужна новая «общая часть» / А. В. Кирин, Н. И. Побежимова // Административное право и процесс. — 2014. — № 12. — С. 7—13.
3. Побежимова, Н. И. Актуальные проблемы юридического образования в России / Н. И. Побежимова // Юридическое образование и наука. — 2003. — № 4. — С. 2—4.
4. Побежимова, Н. И. К вопросу о государственных образовательных стандартах высшего профессионального образования третьего поколения / Н. И. Побежимова // Юридическое образование и наука. — 2008. — № 2. — С. 2—4.
5. Побежимова, Н. И. Концептуальные положения административной реформы в России / Н. И. Побежимова // Административное право и процесс. — 2005. — № 1. — С. 22—25.
6. Побежимова, Н. И. Право на образование в России и болонский процесс / Н. И. Побежимова // Юридическое образование и наука. — 2004. — № 2. — С. 2—4.
7. Побежимова, Н. И. Интеграция российской высшей школы в общеевропейскую систему высшего образования: проблемы и перспективы / Н. И. Побежимова, Е. Н. Шевченко // Юридическое образование и наука. — 2005. — № 1. — С. 19—20.
8. Побежимова, Н. И. Административная реформа в России и этапы ее реализации / Н. И. Побежимова // Философия социальных коммуникаций. — 2013. — № 2 (23). — С. 55—65.
9. Побежимова, Н. И. Перспективы развития административного права в условиях глобализации и интеграции / Н. И. Побежимова // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2013. — № 2 (23). — С. 15—23.
10. Побежимова, Н. И. Административно-правовые режимы и их место в системе административного права / Н. И. Побежимова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции : в 3-х частях. — Санкт-Петербургский университет МВД России. — 2015. — С. 160—172.
11. Побежимова, Н. И. К вопросу о предмете административного и полицейского права / Н. И. Побежимова // Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А. П. Шергина. — Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации. — 2005. — С. 351—356.
12. Побежимова, Н. И. К вопросу о полицейском праве в контексте дальнейшего развития административного права / Н. И. Побежимова // Полицейское право. — 2005. — № 3 (3). — С. 23—24.
13. Побежимова, Н. И. Административная реформа. Понятие функций государственного управления и их интерпретация в современных условиях / Н. И. Побежимова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2013. — № 11 (42). — С. 21—27.
14. Побежимова, Н. И. Международное административное право и его место в системе российского права / Н. И. Побежимова // Актуальные вопросы публичного права. — 2013. — № 8 (20). — С. 62—72.
15. Побежимова, Н. И. К вопросу об административных процедурах / Н. И. Побежимова // Право и практика. — 2012. — № 1. — С. 71—77.
16. Побежимова, Н. И. Состояние юридического образования в России и задачи УМО по повышению качества подготовки юристов / Н. И. Побежимова // Юридическое образование и наука. — 2002. — № 4. — С. 4.

17. Побежимова, Н. И. Административная реформа и административное право в Российской Федерации / Н. И. Побежимова // Теория и практика административного права и процесса : материалы IX Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (Небугские чтения) ; отв. редакторы В. В. Денисенко, С. Г. Денисенко. — 2016. — С. 50—63.

18. Побежимова, Н. И. Основные пути реформирования законодательства об административной ответственности в современной России / Н. И. Побежимова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2016. — № 7 (74). — С. 88—94.

19. Побежимова, Н. И. Основные тенденции развития высшего профессионального юридического образования в России (в контексте обсуждения государственных образовательных стандартов третьего поколения) / Н. И. Побежимова // Образование и общество. — 2010. — № 2. — С. 98—101.

20. Побежимова, Н. И. Административное право и мониторинг нормативных правовых актов органов исполнительной власти в сфере образования / Н. И. Побежимова // Юридическая мысль. — 2010. — № 4. — С. 84—90.

21. Побежимова, Н. И. Перспективы формирования международного административного права в современных условиях / Н. И. Побежимова // Административное право и процесс. — 2016. — № 8. — С. 29—35.

22. Побежимова, Н. И. Административное право, его место и роль в системе российского права / Н. И. Побежимова // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2007. — № 1. — С. 12—15.

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ ПРАВА

УДК 340

№ 3 (14) / 2017, с. 9—15

О СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДАХ К ПОНИМАНИЮ СУЩНОСТИ «ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ» В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Александр Сергеевич Киселев

аспирант 3 года обучения

кафедра Теории и истории государства и права

Институт права и национальной безопасности

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина».

E-mail: pain068@yandex.ru

В системе e-government электронная демократия является наименее разработанной концепцией по сравнению с электронным судопроизводством и электронным правительством. Это объясняется тем, что электронная демократия, по мнению некоторых исследователей, сама по себе является финальной стадией развития электронного государства: при введении сервисов и элементов электронной демократии подразумевается наличие высокоразвитого информационного общества в государстве.

Ключевые слова: электронная демократия, электронное государство, информационно-телекоммуникационные технологии, правовое регулирование информатизации, демократия, правовое государство.

ON MODERN APPROACHES TO UNDERSTANDING ESSENCE «ELECTRONIC DEMOCRACY» IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

Kiselev A. S.

In the e-government system, e-democracy is the least developed concept in comparison with electronic litigation and e-government. This is due to the fact that electronic democracy, in the opinion of some researchers, is in itself the final stage in the development of the electronic state: when services and elements of e-democracy are introduced, a highly developed information society in the state is implied.

Keywords: electronic democracy, electronic state, information and telecommunication technologies, legal regulation of information, democracy, rule of law.

Сегодня в практику деятельности государственных и муниципальных органов власти активно внедряются информационные технологии. Как правило, речь идёт об изменении уже существующего метода работы а счёт автоматизации процессов. В соответствии с установленными ранее сведениями, в данном случае нельзя говорить о непосредственном переходе как к электронному пра-

вительству, электронному судопроизводству, так и к электронной демократии. Происходит оптимизация отдельных функций органов власти, осуществленных за счёт информационно-телекоммуникационных технологий и компьютерного оснащения с выходом в сеть Интернет. Лишь с достижением полного перевода на дистанционное взаимодействие, предусмотренное электронной демократией,

можно говорить об осуществлении программы электронной демократии. Данную точку зрения разделяет Н. С. Гегедюш, утверждая, что электронная демократия не сводится к применению информационных технологий в избирательном процессе. Суть этого явления намного шире. Например, согласно консолидированному мнению членов общественно-политического движения «Реформация», электронная демократия есть «форма прямой демократии, характеризующаяся использованием информационно-коммуникационных технологий, как основного средства для коллективного обсуждения и принятия государственно значимых решений, а также контроля их исполнения» [1, с. 95—97].

Возникает вопрос о том, какова на самом деле природа «электронной демократии»: является ли изучаемая категория лишь автоматизацией избирательного процесса, предполагается ли полный перевод всех демократических институтов на дистанционную основу или же электронная демократия представляет собой одну из форм, разновидностей демократии «обыкновенной». Учитывая отсутствие догматической трактовки термина, как в отечественной литературе, так и среди американских, британских, сингапурских исследователей, заметно преуспевших в развитии электронного государства в целом, однозначно ответить на поставленный вопрос весьма сложно.

Обратимся к мнениям некоторых авторов, проводивших исследования в данной области, для выявления существенных признаков, характеризующих институт электронной демократии.

Согласно определению А. М. Боброва, «Электронная демократия — это демократия, обеспечивающая при помощи развитых информационных технологий игровой эффект от участия граждан в управлении политическими процессами» [2, с. 28].

Обращаясь к законодательной сфере, отметим проект Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г. (от 12 мая 2012 года), в котором даётся следующее определение: «Под электронной демократией понимается такая форма организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами».

Согласно Концепции «целями развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии являются:

1) повышение общественно-политической активности граждан за счет электронного взаимодействия с органами власти, с другими гражданами и институтами общества;

2) повышение эффективности и скорости публичного взаимодействия граждан с органами власти и другими субъектами общественно-политической деятельности посредством повсеместного внедрения в практику взаимодействия информационно-коммуникационных технологий;

3) формирование качественно новой культуры сетевой коммуникации (подразумевает доверительное отношение пользователей к электронным ресурсам, в том числе, к сайтам органов власти, компьютерным технологиям, новейшим средствам связи, направленным на вовлечение граждан к принятию государственно значимых решений);

4) снижение бюрократического механизма и уменьшение бумажного документооборота, значительно снижающего влияние человеческого фактора;

5) поддержка институтов и процедур публичной самоорганизации граждан на всех уровнях общественно-политической деятельности;

6) популяризация среди населения законных практик применения информационно-коммуникационных технологий в сфере общественно-политической деятельности [3].

В. Г. Белов разделяет экспертное мнение. В своей работе он делает акцент на том, что «в настоящее время научным сообществом разрабатывается альтернативная Концепция развития электронной демократии в России (общественный проект), пытающаяся устранить ряд проблем варианта Концепции, подготовленной Министерством связи РФ, и расширяющая сферу деятельности электронной демократии».

По мнению авторов альтернативного проекта, сужение понятия ЭД в Концепции Минсвязи до уровня инструментов, призванных облегчить работу органов власти (сбор, анализ и формирование общественного мнения, оптимизация документооборота) приводит к подмене понятия «электронная демократия» на понятие «электронное правительство».

Цели электронной демократии аналогичны целям эффективного руководства: прозрачность, подотчетность, ответственность, вовлечение в дискуссию населения, доступность, участие, субсидиарность (решение

задач на самом низком или удаленном от центра уровне), доверие к демократии, демократическим институтам и демократическим процессам, а также социальное сплочение» [4, с. 133].

По мнению авторов проекта, Государственная Концепция электронной демократии характеризуется: закрытым режимом разработки, недостаточным использованием международного опыта, отсутствием доступности открытых протоколов и машинописных форматов, отсутствием механизма предоставления законопроектов обществу, отсутствием электронного обеспечения равного и бесплатного доступа к системе участия граждан в электронном самоуправлении и принятии государственно значимых решений, отсутствием краудсорсинга.

Дадим определение термину «краудсорсинг». Под краудсорсингом понимается специфическая форма использования человеческих ресурсов для решения задач, как правило, творческого характера и зачастую не связанных с должностными обязанностями работников [5, с. 105]. Краудсорсинг подразумевает определённый вид работы, обращённый к неопределённому кругу лиц в форме открытого конкурса, нацелен на поиск решения проблемы с опорой на знания многих людей [6, с. 117—118]. В контексте развития электронной демократии краудсорсинг выступает в качестве способа участия граждан в сфере государственной политики, активного участия в избирательном процессе, составления петиций в органы власти т. д.

С целью устранения недостатков и повышения рентабельности проекта российские авторы выносят свои предложения, осуществляя прогнозы и делая сравнительный анализ по итогам исследования зарубежных систем электронного администрирования и электронной демократии. Среди них В. Г. Белов, Е. В. Казьмина [7, с. 45—47], Д. В. Маслинов [8, с. 1—13], К. Ю. Матрёнина [9, с. 1368—1373] и др.

В качестве дополнения и улучшения государственной Концепции предлагается внедрить публичную и открытую электронную базу электронной демократии, применить мировой опыт передовых стран (США, Сингапур, Канада, Франция, Германия, Южная Корея), привлечь граждан к контролю и управлению электронными системами, в том числе, к контролю и мониторингу принятых государственных решений, обеспечить бесплатные точки доступа для входа в электронную систему для каждого гражданина,

создать обязательное исполнение решений граждан государственными и муниципальными органами власти, принятых на основе электронной демократии. Отрастить на законодательном уровне вышеуказанные изменения.

При изучении данного вопроса особое значение имеет тот факт, что электронная демократия в нашей стране начала развиваться до 2012 года. Началом планомерного формирования в Российской Федерации «электронной демократии» можно считать дату создания федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 гг.)», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 [10].

Главной целью программы было введение в Российской Федерации «электронного правительства», которая, по оценке Н. В. Лаврик, была достигнута. Следует отметить, что не менее главными результатами проекта «Электронная Россия», по данным Минэкономсвязи стали: создание интернет-сайтов ведомств; появление ГАС «Законотворчество» и государственной информационно-аналитической системы контрольно-счётных органов РФ (ГИАС КСО); появление Федерального информационного центра (ФИЦ) (к 2006 году); создание Государственной информационно-аналитической системы и решения региональной информатизации («одно окно» и др.) (к 2008 году); создание «единого портала государственных услуг» и сводного реестра государственных услуг и государственных функций (к концу 2010 года).

Значимым результатом явилось то, что Российская Федерация прошла этап внедрения технологий информационного общества и электронного правительства в сферу функционирования властных структур, а также в сферу демократической коммуникации власти и общества [11, с. 108—109]. Тем не менее, значимым является вопрос о разработанности и функциональных возможностях сайтов. Причём, контент и интерфейс сайтов некоторых государственных органов остаются на низком уровне. Необходимо осуществлять дополнения по модернизации компьютерного оборудования и функционирования сайтов согласно современным техническим требованиям, приводить в соответствие информацию, делать её актуальной и полезной для пользователей, проводить периодический обзор деятельности для выявления динамики развития сайтов, включающих количество обращений, отзывы граждан, разрешённые вопросы и т. д. Это позволит

увидеть полную картину эффективности работы органов власти в сфере электронных коммуникаций.

А. В. Россошанский и А. Ю. Цаплин в своём научном труде указывали, что «в период реализации программы принималось большое количество поправок к существующим законам и новым нормативным правовым актам, регулирующих общественные отношения в сфере ИКТ. В их числе были следующие федеральные законы: «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «Об электронной подписи», «О персональных данных» и т. д. Принципиально важным результатом реализации программы стало расширение возможностей включения органов государственной власти, структур гражданского общества и рядовых граждан в новую информационно-коммуникативную среду. Все органы власти открыли свои интернет-представительства (созданы веб-сайты). Начались процессы по формированию единого информационного пространства законодательной и судебной власти. В 2003—2007 гг. создана объединенная компьютерная сеть субъектов права законодательной инициативы с центром управления в Государственной Думе, а также некоторые элементы ГАС «Законотворчество», прообраза будущего электронного парламента» [12, с. 13]. Таким образом, можно заметить, что эволюционное развитие законодательства Российской Федерации стало предпосылкой для создания единой сети законодательных инициатив граждан. Без отработанных, формально закрепленных, юридических механизмов невозможно организовать дальнейшее развитие системы электронного государства.

Е. В. Голева выделяет в России три этапа информатизации общества и государства: «Первый этап формирования и развития электронного правительства в РФ начался с принятия «Концепции формирования информационного общества в России от 28 мая 1999 г. № 32». В течение данного периода времени в стране активно проводилась работа по формированию государственной политики информатизации, созданию законодательных основ развития информационных отношений. Были приняты федеральные законы «Об информации, информатизации и защите информации» (1995 г.) и «Об участии в международном информационном обмене» (1996 г.).

Второй этап информатизации России начался с принятия ФЦП «Электронная Россия» и проекта Концепции формирования

электронного правительства до 2010 г. Технология «электронного правительства» на данном этапе выступала как форма реализации электронной демократии в современной России.

На третьем этапе началась разработка Государственной информационной программы РФ «Информационное общество 2011—2020 гг.». Целью программы является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе» [12, с. 27—30]. Информационное общество является наиболее разработанной фундаментальной программой, предусматривающей наличие определённого уровня развития компьютерных технологий, навыков работы в электронной сфере у государственных органов и граждан, основ сетевого общества и «информационной» культуры.

Под информационной культурой личности А. В. Уварова понимает «уровень развития направленности, опыта, особенностей психических процессов и биопсихических свойств человека, соответствующий требованиям и условиям информационного общества» [14, с. 155]. Большое внимание в данной трактовке уделяется психическому состоянию человека в процессе коммуникаций, связанных с информационными технологиями. И. Л. Малиборская больше внимание уделяет не внутреннему отношению человека к ИКТ, а к его профессиональной компетенции, предлагая следующее определение: «информационная культура — это культура компьютеризированного труда, включающая квалификацию использования ИТ, способы решения морально-этических вопросов, связанных с использованием ИТ, и психологические качества работников, влияющие на эффективность внедрения и использования компьютерных средств связи» [15, с. 38]. Таким образом, информационная культура общества представляет собой набор психологических установок граждан и навыков обращения с электронной информацией, компьютерными технологиями, позволяющих работать посредством информационно-телекоммуникационных технологий.

Граждане нового информационного общества, обладающие большим количеством

управленческих функций по сравнению с гражданами прошлых эпох, отличаются большей степенью заинтересованности в принятии политически значимых государственных решений, поскольку перед ними открыты широкие просторы возможностей, они лучше понимают последствия принимаемых законов, перспективы их внедрения и негативные факторы. По сравнению с 20 веком в обществе изменилось само представление граждан к политике. Сложно переоценить влияние СМИ на политические процессы. Особенно во второй декаде 21 века, когда главенствующую роль занимает Интернет. Большая часть молодёжи и трудоспособного населения предпочитают получать новостные сводки из социальных сетей, с популярных авторитетных сайтов, периодических электронных изданий и путём обмена информацией друг с другом. Компьютеры, смартфоны и планшетные компьютерные устройства помогают добиться максимального уровня информационного обеспечения общества. Самые свежие новости из одного уголка планеты могут распространиться по мировой сети за считанные минуты, в то время, как в 20 веке счёт шёл на дни и недели.

Граждане информационного общества, имеющие доступ к колоссальным объёмам актуальной информации, могут быть не только интересующимися потребителями информации, но и активными участниками в политической сфере. В связи с этим особую актуальность приобретает электронное голосование как один из ключевых элементов электронной демократии.

Так, Я. В. Антонов определяет электронное голосование как «комплексное, информационно обусловленное направление развития электронной демократии, отражающее ее подлинное содержание в том смысле, в каком демократия зависит от мнения граждан. Электронное голосование по мере технологического и концептуального развития приобретает контекст не только формы реализации электронной демократии, но и основного способа ее осуществления. Концептуальное развитие проявляется в постепенном формировании из собственно электронной формы голосования на выборах качественно нового понятия — электронного голосования в системе электронной демократии. Таким образом, электронное голосование начинает трактоваться предельно широко, становясь системообразующим звеном в системе электронной демократии (речь идет о системе дистанционного электронного голосования), а не просто формой реализации электронной

демократии, как электронное голосование позиционировалось прежде» [16, с. 42].

По мнению теоретиков, в перспективах развития электронного голосования планируется выражение реальной позиции населения. Возможность интерактивного участия и наличие строгой системы учёта голосов, обеспечивающей за счёт систем информационной безопасности, позволят принимать беспристрастные решения, одобренные большинством избирателей. Электронное голосование применяется во многих развитых странах. Особый интерес представляет деятельность мониторинговых миссий Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ODIHR — Office for Democratic Institutions and Human Rights), основным направлением деятельности которых выступает наблюдение за ходом избирательного процесса и обеспечения «прозрачности» голосования. Используются технология сканирования бюллетеней (контролируемая среда) и системы электронного голосования с прямой записью (контролируемая среда). К ним относится регистрация выбора избирателя при помощи устройств с сенсорным экраном или кнопками, последующее электронное подведение итогов голосования. Актуальным вопросом применения новых технологий голосования является и вопрос прозрачности подсчета суммарного результата голосования при сохранении тайны волеизъявления каждого избирателя в отдельности. При этом важно подчеркнуть, что технология сканирования бюллетеней заменяет пересчет голосов избирателей вручную [17, с. 115—116].

Не смотря на большое количество положительных отзывов и преимуществ удалённого доступа к системе голосования, Норвегия отказалась от применения электронного голосования на выборах 2011 и 2013 гг. Как отмечает В. А. Кадлец, «это связано с тем, что схемы шифрования данных и защиты информации подверглись острой критике со стороны IT сообщества, которое призывает улучшить эти процессы. Подобные проблемы возникали и у других государств, испытывающих подобные системы голосования».

Примечательно, что система электронного голосования в мировой практике имеет длинную историю и уходит своими корнями во вторую половину 20 века. Известно, что электронное голосование зародилось в 1960 г. и связано оно с появлением перфокарт. На выборах избиратель пробивает свой избирательный бюллетень (перфокарту) в специальном устройстве. После чего

он вставляет перфокарту именно в аппарат для подсчета голосов, находящийся на избирательном участке, или опускает в ящик для голосования, который впоследствии перемещают в центральное бюро для подсчета голосов. Изначально данная система голосования была использована в США на первичных президентских выборах 1964 года. А в Европе, в отличие от Америки, электронное голосование начало применяться позже на 20 лет [19, с. 102]. К примеру, Швейцария в конце 1970-х годов начала практиковать голосование по почте [20, с. 438].

По сведениям Н. В. Титовской: «В Бразилии электронная система зарекомендовала себя с хорошей стороны, то есть благодаря модернизированной системе электронного голосования возникла возможность снижения показателя вероятности ошибки до 0,2 %. В Ирландии электронное голосование стали вводить в 2002 году, но впоследствии после получения в 2003 году негативного отзыва Комиссии по электронному голосованию правительство приняло решение о приостановлении этого эксперимента. Примерно в то же время начинается апробация электронного голосования и в Российской Федерации. Первые экспериментальные «сканеры избирательных бюллетеней» были широко применены в Омской области на выборах губернатора в 2004 году в количестве 800 штук. В 2005 году была изготовлена партия комплексов для электронного голосования (далее — КЭГ), в которых реализована технология «безбумажного» голосования. В 2007—2008 годах в ходе парламентских и президентских выборов на 21 избирательном участке в пяти субъектах России: Великом Новгороде, Орле, Саратове, Суздале, Рязани — было использовано КЭГ. Данный эксперимент показал положительные результаты» [21, с. 106—107].

Процессы проведения электронного голосования вызывают большой общественный резонанс и споры о прозрачности таких выборов. Огромное внимание уделяется безопасности и сохранности информации, возможности проверки результатов голосования. По оценкам С. А. Овчинникова, «важным условием признания гражданами

э-голосования является установление правил обеспечения прозрачности, безопасности, целостности, надежности, общественного контроля и подотчетности процесса и его авторов таким образом, чтобы принципы равенства, свободы и тайны голосования полностью соблюдались. Вся информация, относящаяся к избирателям, должна быть использована или обработана в операционной системе электронного голосования таким образом, чтобы обеспечивалась защита личных данных в соответствии с требованиями законодательства. Безопасный режим онлайн-голосования потребует не только всеобщего доступа в Интернет, но и внедрения дополнительных средств безопасности, чтобы гарантировать соблюдение принципа «один избиратель — один голос», а также свободу избирателей формировать свое мнение, выражать его и понимать, что его мнение уважают» [22, с. 235]. Недостаточные меры и непроработанная стратегия обеспечения безопасности могут стать причиной фальсификации выборов и послужить поводом к отказу от электронной системы голосования. Особое внимание должно уделяться банку голосов, мерам защиты электронных данных, их подлинности.

Электронная демократия несет обширный позитивный потенциал для общества. Перспективность реализации идей по вовлечению граждан в правотворческий процесс представляет большой интерес для современных исследователей, теоретиков, государственных и муниципальных служащих. Гражданам может быть предоставлена возможность в электронной форме формировать содержание норм закона и контролировать процесс их исполнения. Не будучи способной реально трансформировать политическую систему в силу еще не устраненных недостатков, концепция электронной демократии, ее различные проекты становятся открытыми для социальных экспериментов с целью опробования идей на практике, выявления и устранения слабых мест. Именно в этом русле протекает институционализация электронной демократии во многих странах, в том числе, и в России.

Список литературы

1. Гегедюш, Н. С. Электронная демократия в системе муниципального управления / Н. С. Гегедюш // Местное самоуправление в системе публичной власти : сборник научных трудов. — 2015. — С. 95—97.
2. Бобров, А. М. Еще раз к вопросу об определении понятий «Электронная демократия» и «Электронное правительство» / А. М. Бобров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. — 2009. — № 2. — С. 26—36.

3. Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года (проект) // Сайт «Модератор». — URL: <http://mosmediator.narod.ru/index/0-2265>. (Дата обращения: 12.12.2016 г.).
4. Белов, В. Г. Электронная демократия в современной России / В. Г. Белов // Ценности и смыслы. — 2012. — № 4 (20). — С. 129—138.
5. Котляров, И. Д. Внутренний краудсорсинг: попытка политэкономического анализа / И. Д. Котляров // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. — 2015. — № 9 (25). — С. 104—111.
6. Епинина, В. С. Краудсорсинг как технология партисипации в государственном менеджменте / В. С. Епинина // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. — 2012. — № 2 (25). Т. 2. — С. 117—122.
7. Казьмина, Е. А. Конституционно-правовые аспекты становления и развития электронной демократии в России / Е. А. Казьмина // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 5. — С. 45—47.
8. Масланов, Д. В. Новые информационно-коммуникационные технологии для муниципального управления: краудсорсинг как инструмент улучшения взаимодействия «города» и горожан / Д. В. Масланов // Урбанистика. — 2015. — № 4. — С. 1—13.
9. Матрёнина, К. Ю. Генезис и эволюция электронного голосования в Бразилии, Канаде и США / К. Ю. Матрёнина // Право и политика. — 2015. — № 10. — С. 1368—1373.
10. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)»: Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 4 февраля 2002 г. — № 5. — Ст. 531.
11. Лаврик, Н. В. Становление электронной демократии и электронного правительства в современной России / Н. В. Лаврик // Стратегия устойчивого развития регионов России. — 2014. — № 24. — С. 107—111.
12. Россошанский, А. В. Политические приоритеты информатизации общественно-властных отношений в России / А. В. Россошанский, А. Ю. Цаплин // Вестник Поволжского института управления. — 2016. — № 5 (56). — С. 11—17.
13. Голева, Е. В. Технология «электронное правительство» как форма проявления электронной демократии в Российской Федерации / Е. В. Голева // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. — 2014. — № 1. — С. 27—30.
14. Уразова, А. В. Информационная культура личности и информационная культура общества в России / А. В. Уразова // Наука. Инновации. Технологии. — 2010. — № 6. — С. 154—158.
15. Малиборская, И. Л. Сравнительная характеристика понятий «Информационная среда» и «Информационная культура» в рамках организационной культуры современных российских организаций / И. Л. Малиборская // Национальная Ассоциация Ученых. — 2016. — № 9 (25). — С. 36—39.
16. Антонов, Я. В. Конституционность электронного голосования в системе электронной демократии / Я. В. Антонов // Управленческое консультирование. — 2014. — № 9 (69). — С. 39—47.
17. Кириленко, В. П. К вопросу об использовании инновационных подходов в избирательном процессе при электронном голосовании / В. П. Кириленко, Н. С. Чимаров // Управленческое консультирование. — 2014. — № 12 (72). — С. 111—119.
18. Кадлец, В. А. Еще раз к вопросу об электронном голосовании с помощью интернета / В. А. Кадлец // Научное обеспечение агропромышленного комплекса : сборник статей по материалам 71-й научно-практической конференции студентов по итогам НИР за 2015 год. — Министерство сельского хозяйства РФ ; ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина». — 2016. — С. 739—742.
19. Ермак, М. С. Электронное голосование как альтернатива традиционному / М. С. Ермак / Science Time. — 2015. — № 9 (21). — С. 102—105.
20. Телешина, Н. Н. Электронное голосование как средство демократизации правотворчества (опыт Владимирской области) / Н. Н. Телешина // Юридическая техника. — 2014. — № 8. — С. 438—442.
21. Титовская, Н. В. Электронное тайное голосование в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ / Н. В. Титовская // Юридическая наука. — 2012. — № 4. — С. 106—108.
22. Овчинников, С. А. Электронная демократия и угрозы нарушения конфиденциальности / С. А. Овчинников // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2013. — № 4 (48). — С. 122—125.

МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ КОНВЕНЦИЙ ООН, ГРЕКО И ОЭСР

Винникова Рушания Васильевна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора
и организации правоохранительной деятельности
Институт права, Челябинский государственный университет
E-mail: rushana_v@inbox.ru

В статье исследуются вопросы мониторинга выполнения государствами международно-правовых обязательств в сфере противодействия коррупции. Проводится сравнительно-правовой анализ оценочных процедур различных международных организаций. Выявлены элементы и особенности мониторинговых механизмов ГРЕКО и ОЭСР.

Ключевые слова: мониторинг имплементации; Механизм обзора осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции; ГРЕКО; ОЭСР.

MONITORING MECHANISMS THE IMPLEMENTATION OF THE ANTICORRUPTION CONVENTIONS OF THE UN, GRECO AND OECD

Vinnikova R. V.

In the article explores the issues of monitoring of the implementation by States of international obligations in the field of combating corruption. The article contains a comparative legal analysis of the organizations' various evaluation procedures. This article provided an opportunity to identify the elements and features of monitoring mechanisms GRECO and OECD.

Keywords: monitoring of Implementation, Mechanism for the Review of Implementation of the Convention of United Nations against corruption, GRECO, OECD.

На международном уровне наиболее заметную роль в сфере противодействия коррупции играют такие международные межправительственные организации, как ООН, Совет Европы, Европейский союз, ОЭСР. Каждая из универсальных и региональных международных организаций располагает своим (иногда специфическим) набором инструментов противодействия коррупции. ООН, являясь глобальной организацией, обладает универсальным базовым набором инструментов, а набор средств, предоставляемых, например, ОЭСР «отличаются дифференцированностью и детализацией» [1, с. 9].

Данные организации активно участвуют в установлении международных антикоррупционных стандартов и в оценке их реализации на внутрисударственном уровне, что

предполагает осуществление мониторинга за процессами имплементации международных обязательств.

Согласно Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.¹, контроль над выполнением обязательств в сфере противодействия коррупции (по терминологии Конвенции — Механизм обзора хода осуществления) возложен на Конференцию государств-участников Конвенции. Конференция устанавливает этапы, циклы процесса обзора, тематическую последовательность и т. п.

Данный Механизм был создан на третьей сессии Конференции, проходившей

¹ По состоянию на 26 сентября 2017 г. в Конвенции участвует 182 государства, включая Российскую Федерацию. Последним государством, присоединившимся к Конвенции, стала Япония, которая ратифицировала договор 11 июля 2017 г.

9—13 ноября 2009 г. в Дохе (столица Катара), в соответствии с п. 7 ст. 63, а также согласно п. 1 ст. 4 Конвенции. Россия активно участвовала в разработке и создании Механизма обзора ООН, в отличие от систем мониторинга ГРЕКО и ОЭСР, к которым Российская Федерация присоединилась уже в процессе их функционирования.

Механизм учитывает как уровень развития государств-участников, так и многообразие судебных, правовых, политических, социально-экономических систем, различия в правовых традициях. Он применяется ко всем государствам-участникам и постепенно охватывает процесс осуществления всех положений Конвенции.

Обзор хода осуществления Конвенции представляет собой непрерывный процесс. Один цикл обзора рассчитан на пять лет и первый цикл (2010—2015 гг.) был посвящен оценке выполнения государствами-участниками положений Конвенции, касающихся криминализации, правоохранительной деятельности и международного сотрудничества.

Содержание механизма оценки заключается в том, что каждое государство-участник предоставляет секретариату информацию о соблюдении и осуществлении Конвенции путем ответов на комплексный контрольный перечень вопросов для самооценки.

Обзор проводится двумя государствами-участниками при активном участии государства, в отношении которого проводится обзор. Одно из двух проводящих обзор государств является государством из того же географического региона и с правовой системой, аналогичной правовой системе проверяемого государства. Отбор проводящих обзор государств-участников осуществляется путем жеребьевки.

Каждое государство-участник должно пройти свой собственный обзор и провести от одного до трех обзоров других государств-участников.

Этот этап получил название «кабинетный обзор», он может быть дополнен другими средствами, такими как проведение совместной встречи в отделении ООН в Вене или посещение страны¹.

По завершении «кабинетного обзора» Секретариат организует телефонную или видеоконференцию для правительственных экспертов, проводящих обзор, и государства-участника, в отношении которого

проводится обзор. В ходе конференции эксперты представляют и поясняют сделанные выводы.

На следующем этапе процесса обзора эксперты готовят проект странового доклада об обзоре и направляют его государству-участнику, в отношении которого проводится обзор. В докладе освещаются успешные результаты и трудности в отношении осуществления Конвенции, приводятся комментарии. Доклад становится окончательным после его согласования с проверяемым государством.

Становые доклады об обзоре являются конфиденциальными. Государство-участник, в отношении которого проводится обзор, вправе опубликовать свой страновой доклад об обзоре или любую его часть.

По мнению Управления ООН по наркотикам и преступности, создание нового механизма мониторинга за соблюдением Конвенции представляет собой прорыв в глобальной кампании по борьбе с коррупцией, благодаря которому знания об усилиях по борьбе с коррупцией будут основываться на фактах, а не на восприятии. На основе самооценки и коллегиального обзора мониторинг поможет выявить пробелы в национальном законодательстве и практике. В поддержку механизма мониторинга УНП ООН разработало программное обеспечение для самооценки, которое помогает выявлять сильные и слабые стороны государств в борьбе с коррупцией, а также точно определять, где требуется техническая помощь» [1, с. 148].

В рамках Совета Европы с 1999 г. функционирует Группа государств против коррупции GRECO (ГРЕКО), которая осуществляет мониторинг² выполнения положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., а также положений Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. Россия вступила в GRECO в 2007 году.

Работа GRECO поделена на раунды, в рамках каждого из которых исследуется блок вопросов определенной темы.

Во время первого раунда, проходившего в 2000—2002 гг., оценивались независимость, специализация и полномочия органов, участвующих в борьбе с коррупцией, а также вопросы иммунитета государственных служащих от ареста и уголовного преследования. Второй раунд оценки (2003—2006 гг.) был посвящен вопросам выявления и конфискации

¹ Например, с согласия Российской Федерации посещение нашей страны было проведено с 10 по 11 августа 2012 г.

² Ст. 24 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., ст. 14 Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г.

доходов от коррупционных деяний, недопущения использования юридических лиц для сокрытия коррупции. Третий раунд оценки (2007—2011 гг.) был сконцентрирован на вопросах криминализации отдельных деяний, предусмотренных Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию, а также обеспечения прозрачности финансирования политических партий. В 2012—2016 гг. проходил четвертый раунд, который касался вопросов предупреждения коррупции среди парламентариев, судей и прокуроров.

В 2017 г. запущен пятый раунд оценки GRECO, темой которого стало предупреждение коррупции, стимулирование неподкупности и беспристрастности в правительствах и правоохранительных органах.

Механизм оценки ГРЕКО состоит из двух стадий. На первой стадии осуществляется общий анализ ситуации с целью выявления проблем и разработки рекомендаций по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Для этого в оцениваемую страну направляются, как правило, два эксперта из других стран, которые выбираются из заранее сформированных национальными делегациями списков. На второй стадии оцениваются меры, которые предприняты государствами по выполнению предложенных рекомендаций. Последующая оценка осуществления рекомендаций («Процедура соответствия») служит для проверки достижений государств-членов и содействия реализации рекомендаций.

Перечень вопросов для оценки и команда экспертов для каждого проверяемого государства утверждаются на пленарном заседании GRECO. Письменные ответы на вопросы, а также информация, которую эксперты получают в ходе визита в страну непосредственно от представителей органов государства и институтов гражданского общества, становятся основой предварительного отчета экспертов.

Проект предварительного отчета эксперты сначала направляют государству, чтобы оно имело возможность представить свои замечания и комментарии к докладу до того, как он будет передан ГРЕКО. Затем проект обсуждается на пленарном заседании и выносится на голосование. В итоговом оценочном отчете помимо анализа исполнения антикоррупционных стандартов формулируются обязательные и факультативные рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Обязательные

рекомендации подлежат исполнению в течение 18 месяцев.

В целом механизм оценки соблюдения антикоррупционных стандартов хорошо сбалансирован. Но, по мнению экспертов, «он не огражден в полной мере от влияния политических пристрастий» [3, с. 5—12].

Как уже было сказано, первый и второй раунды оценки проходили в 2000—2002 гг. и 2003—2006 гг., Российская Федерация присоединилась к GRECO в 2007 г., поэтому в отношении России первый и второй раунды были совмещены и достаточно успешно завершены в 2012 году. Ведомством, ответственным за участие в деятельности GRECO, в Российской Федерации определена Генеральная прокуратура, которая обеспечивает межведомственное взаимодействие МВД, Следственного комитета, Минюста, ЦИК, Минэкономразвития и других государственных органов.

По итогам третьего раунда оценки России адресована 21 рекомендация, из них 9 — по теме «Криминализация преступных деяний» и 12 — по теме «Прозрачность финансирования политических партий». В частности, было рекомендовано расширить предмет взятки и включить в него преимущества нематериального характера, такие как продвижение по службе, позитивные отзывы в прессе, выдача диплома об образовании и др. По данным официального сайта Генпрокуратуры — концу 2016 г. невыполненных рекомендаций не осталось¹.

В 2017 году в отношении России начат четвертый раунд оценки ГРЕКО, посвященный предупреждению коррупции среди парламентариев, судей и прокуроров. По мнению Первого заместителя Генерального прокурора РФ Александра Буксмана, «В отличие от многих других площадок работа этой организации по основным направлениям осуществляется на профессиональной основе, в меньшей степени подвержена политизации» [2].

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) учреждена Конвенцией от 14 декабря 1960 г. и по своей юридической природе является международной межрегиональной экономической организацией. ОЭСР объединяет 35 государств² с различным уровнем экономического развития

¹ Представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации приняли участие в 76-м пленарном заседании Группы государств против коррупции. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/greco/document-1205845/>

² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). URL: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>

и нетождественными правовыми и политическими системами.

Одним из основных направлений деятельности ОЭСР является борьба с коррупцией, осуществляемая на основе Конвенции о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.¹ Россия является участником Конвенции, но не входит в состав самой Организации, что допускается ст. 13 Конвенции 1997 г.

Конвенция ОЭСР предусматривает специальный механизм контроля за ее осуществлением — механизм взаимной оценки и межстранового мониторинга. Этот механизм предполагает регулярное обследование и оценку эффективности проводимой политики одной страны другими странами с целью содействовать улучшению проводимой политики с учётом опыта других стран. Также механизм контроля включает заслушивание отчетов государств-участников Конвенции.

Органом, ответственным за исполнение Конвенции о борьбе с подкупом, является Рабочая группа ОЭСР. Процедура мониторинга, осуществляемого Рабочей группой, ранее состояла из двух фаз, а с 2010 г. состоит из трех фаз. США и Финляндия стали первыми странами, прошедшими оценку по третьей фазе.

На первой фазе страна, проходящая оценку, представляет отчет о выполнении положений Конвенции ОЭСР против коррупции. Отчет проверяется двумя экспертами Рабочей группы и передается на заседание Рабочей группы для обсуждения. По итогам обсуждения она принимает рекомендации для совершенствования антикоррупционного законодательства и практики его применения.

Вторая фаза включает в себя подготовку странового отчета и посещение страны экспертами Рабочей группы ОЭСР, которые на месте оценивают законодательство и судебную практику, а также выполнение рекомендаций по итогам первой фазы проверки. При этом особое внимание уделяется конкретным делам, связанным с подкупом иностранных должностных лиц, а также деятельности средств массовой информации, неправительственных организаций и других институтов гражданского общества в контексте борьбы с коррупцией, приданию гласности информации о подкупе иностранных должностных лиц. Итогом рассмотрения Рабочей группой ОЭСР результатов второй фазы проверки

¹ По состоянию на май 2017 г. участниками Конвенции являются 43 государства, включая Российскую Федерацию с февраля 2012 г. URL: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/antibriberyconventionratification.pdf>.

также является принятие рекомендаций Рабочей группы.

Третья фаза проверки включает в себя ознакомление экспертов Рабочей группы со страновым отчетом и выезд их в государство для оценки того, насколько законодательство и правоприменительная практика соответствуют Конвенции, и, как реализуются высказанные по итогам двух фаз рекомендации. Третья фаза также предусматривает встречи с представителями бизнеса и неправительственных организаций.

Страновые отчеты проходят обсуждение на заседаниях Рабочей группы ОЭСР, по результатам которого принимается итоговый отчет о выполнении государством международных обязательств по Конвенции.

Российская Федерация прошла процедуру оценки по первым двум фазам. В отношении Российской Федерации эксперты оценивали состояние российской судебной системы, уровень доверия к правоохранительным органам, состояние российского законодательства в части проведения государственных закупок, а также поведение практикующих юристов в случае обнаружения коррупционных факторов при заключении государственных контрактов.

Рассмотрение мониторинговых механизмов трёх международных организаций позволяет сформулировать некоторые выводы.

Во всех рассмотренных организациях мониторинг выполнения обязательств строится на одних и тех же принципах, имеет сходную структуру и процедуру осуществления. Механизм состоит из двух частей (этапов, стадий): самооценка государства и оценка международной организации. Процесс мониторинга является постоянным и «всеобъемлющим»: контроль охватывает всех государств-участников и касается осуществления всех положений конвенций. Оцениваемое государство имеет возможность знакомиться с выводами экспертов, представлять замечания и комментарии. Итоговые (страновые) оценочные отчеты (доклады) являются конфиденциальными, они могут быть опубликованы только с согласия государства.

С другой стороны, помимо общих черт механизмы различных международных организаций имеют свои особенности. Совет Европы и ОЭСР выработали свои антикоррупционные стандарты, которые содержат более жесткие предписания для государств, чем, например, ООН, которая предоставляет государствам выбор способов реализации соответствующих антикоррупционных норм.

Список литературы

1. Антикоррупционные стандарты Организации Экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. В. Федорова. — М. : ИЗИСП, 2015. — С. 9.
2. Зубов, Г. У России не осталось невыполненных рекомендаций Совета Европы по борьбе с коррупцией / Г. Зубов // ГАЗЕТА.RU. — URL: <https://www.gazeta.ru/social/2016/11/21/10354331.shtml#page7> (дата обращения 02.10.2017).
3. Нарышкин, С. Е. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. — 2011. — № 9. — С. 5 — 12.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.6

№ 3 (14) / 2017, с. 21—25

ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВИЙ ОВД ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ НЕСОГЛАСОВАННЫХ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Татьяна Павловна Ишмаева

старший преподаватель кафедры прокурорского надзора
и организации правоохранительной деятельности
Институт права, ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»
E-mail: t.p.ish@mail.ru

Дина Маратовна Жакупова

студент, Институт права
ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»
E-mail: zhakupova-13@mail.ru

В статье рассматривается проблема особенностей действий ОВД во время проведения несогласованных публичных мероприятий. Законодательство не достаточно детально регулирует возможности полиции при проведении публичных мероприятий. Массовые публичные мероприятия отличаются спецификой, которую нужно учитывать при разработке противодействия ОВД.

Ключевые слова: органы внутренних дел, массовые публичные мероприятия, несогласованность действий, соблюдение прав граждан.

PECULIARITIES OF ATS ACTIONS DURING THE CONDUCT OF UNCONVENTIONAL PUBLIC EVENTS

**Ishmaeva T. P.
Zhakupova D. M.**

The article discusses the problem of the peculiarities of the actions of the Internal Affairs Directorate during the conduct of uncoordinated public events. Legislation does not sufficiently detail the ability of the police to conduct public events. Mass public events are characterized by specific features that need to be taken into account in the development of ATS countermeasures.

Keywords: internal affairs bodies, mass public events, inconsistency of actions, observance of the rights of citizens.

Публичные мероприятия митинги, пикетирования, демонстрации и шествия являются неотъемлемой частью современного политического процесса, а в демократическом обществе — это одна из форм выражения мнения граждан. В настоящее время различные массовые мероприятия являются одной из популярных форм общественной активности и досуга населения и удовлетворяют потребности личности

в непосредственном приобщении к политической жизни, достижениям спорта, культуры, искусства.

Если говорить о праве граждан как о таковом на проведение публичных мероприятий, нужно отметить, что впервые механизмы реализации данного права были закреплены в Именном высочайшем Указе Правительствующему сенату 12 октября 1905 г. «Об установлении временных мер

в дополнение действующих постановлений о собраниях», Именном высочайшем Указе Правительствующему сенату от 4 марта 1906 г. «О временных правилах и собраниях», остановлении временного Правительства от 12 апреля 1917 г. «О собраниях и союзах». Так, в Конституции РСФСР от 10 июля 1918 г. говорилось о том, что в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний РСФСР, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т. п., предоставляются в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты все пригодные для устройства народных собраний помещения с обстановкой, освещением и отоплением (п. 15). Конституция РСФСР, утвержденная постановлением XII Всероссийского съезда советов от 11 мая 1925 г., также установила: в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний РСФСР, признавая право граждан Советской Республики свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т. п., предоставить в распоряжение рабочего класса и крестьянства все пригодные для устройства народных собраний помещения. Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя гарантировала гражданам свободу собраний и митингов; свободу уличных шествий и демонстраций (ст. 125). Конституция СССР от 7 октября 1977 г. в соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам СССР гарантировала свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Осуществление этих политических свобод обеспечивалось предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио (ст. 50). Уже Конституция Российской Федерации, определяла, что граждане Российской Федерации вправе собираться мирно и без оружия, проводить митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления властей (ст. 49) [1].

Проблема особенности организации проведения массовых мероприятий является актуальной не только в связи с особенностями законодательного регулирования, но и по результатам применения указанных норм на практике. Так, в частности, проблема обозначилась в связи с событиями, произошедшими в нашей стране: «26 марта 2017 г.

в России прошли митинги против коррупции. Поводом стало расследование Фонда борьбы с коррупцией Алексея Навального о «тайной империи» Дмитрия Медведева. Протестные акции прошли в 97 городах, агентство Bloomberg назвало акцию самой крупной в России за последние пять лет. В Москве, только по официальной информации столичной полиции, на несогласованное мероприятие на Тверскую пришли 7—8 тысяч человек. Не менее семисот человек были задержаны. Причем на митинг вышла большое количество несовершеннолетних, в том числе школьников» [11], «в Челябинске митинг сторонников Алексея Навального против коррупции прошел на удивление мирно, но и здесь без задержаний все-таки не обошлось» [11].

Безусловно, выражение мнения на митингах — это неотъемлемые права граждан, закрепленные в Конституции. Но в современной России довольно часто граждане реализовывают их, не соблюдая требования, установленные ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Как гласит ч. 1 ст. 7 ФЗ № 54, «организатору публичного мероприятия необходимо в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня его проведения подать уведомление о его проведении в орган исполнительной власти субъекта РФ и орган местного самоуправления» [2]. В противном случае митинг считается несогласованным, и органы внутренних дел, согласно п. 2 ст. 16 ФЗ № 54, имеют основания для прекращения такого мероприятия — как несоответствующего требованиям закона.

Существенным недостатком данного Федерального закона является то, что в нем «не в полной мере отражен перечень органов власти, непосредственно отвечающих за обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, соблюдение законности при проведении публичного мероприятия, в которые необходимо своевременно предоставлять информацию о планируемом проведении публичного мероприятия, а также о вносимых предложениях по изменению места проведения публичного мероприятия» [5]. Несогласованные митинги, как правило, сопровождаются массовыми нарушениями общественного порядка, противодействием полицейским. И, как показывает практика, сотрудники полиции на сегодняшний день испытывают сложности во время проведения переговоров с организаторами и участниками несогласованных публичных мероприятий, так как последние категорически

отказываются идти на контакт, что вынуждает полицейских применять специальные средства и физическую силу. Действия сотрудников полиции в условиях проведения несогласованного публичного мероприятия осложняются в целом обстановкой, сложившейся на месте его проведения. Необходимо учитывать, что возникает так называемый «эффект толпы» — граждане начинают попадать под влияние большинства. Это влияние выражается в том, что люди начинают менее самокритично оценивать свои действия, становятся более возбужденными и раздражительными. В таких условиях всякий промах в деятельности сотрудников полиции может послужить поводом для возникновения групповых нарушений общественного порядка. Как правило, применение специальных средств и физической силы в отношении абсолютно всех присутствующих на таком мероприятии, а также их поголовные аресты для составления в дальнейшем протокола дают лишь большую агрессию и массовое сопротивление сотрудникам. И именно поэтому подавление толпы с помощью грубой силы — самый рискованный и опасный способ. Как свидетельствует мировой исторический опыт, смена власти силовым путем, а попросту говоря — революции и государственные перевороты, происходят именно после применения правоохранительными органами жестких силовых мер к демонстрантам. Это подтверждается и концептуальными положениями западных ученых. Так, социальный мыслитель, культуролог Э. Канетти в своей работе «Массы и власть» пишет: «все, что противостоит толпе, ею уничтожается» [6]. Фигурами, противостоящими толпе, здесь выступают сотрудники ОВД.

Задержание особо агрессивных граждан привлекает внимание остальных участников мероприятия, усиливая агрессивное настроение большинства участников. Это обстоятельство находит свое подтверждение в психоаналитической теории З. Фрейда и объясняется тем, что «в толпе каждый эмоционально связан с лидером и друг с другом» [10]. Того же мнения придерживается и С. К. Роцин, приводя в доказательство «теорию Г. Олпорта и Г. Блуммера о кольцевой реакции, согласно которой индивид, стимулируя своим поведением другое лицо в толпе, видит или слышит реакцию другого, в результате сам стимулируется от него до еще более высокого уровня активности. Реакции одного агрессивно настроенного человека приводят в возбуждение окружающих» [8].

А. А. Сысоев и И. К. Новикевич также считают, что «сотрудники полиции должны учитывать эмоциональный настрой зрителей и участников, избегать провокационных ситуаций. Задержание правонарушителей непосредственно в массе людей производятся при острой необходимости, с учётом конкретной обстановки» [9].

Думается, что более обдуманно в таких условиях будут действия по поиску организаторов несогласованного публичного мероприятия и их ликвидации с места его проведения. Как правило, организаторы отличаются наиболее активными действиями, находятся в центре толпы, и внимание большинства участников обращено к ним. Организаторы управляют толпой, и без них, толпа сама собой рассеивается. Именно организаторы заряжают толпу общими эмоциями, которые впоследствии движут ей и обеспечивают всеобщую агрессию и сопротивление сотрудникам полиции. Практике известны случаи, когда организаторы сами непосредственно не принимают участие в мероприятиях, при такой ситуации необходимо искать наиболее активных участников, призывающих граждан к активным действиям и ликвидировать их с места проведения, опять же применяя метод убеждения.

Психологом У. В. Шматовой было проведено исследование, в ходе которого она пришла к интересным выводам: «среди способов и приемов, способствующих предотвращению массовых беспорядков, респонденты из числа руководителей высшего начальствующего состава выделяют: проведение командно-штабных учений, переговоры с лидерами, прогноз, диалог с толпой, привлечение СМИ в профилактических целях, владение информацией, работа на упреждение. Примеры успешных действий сотрудников ОВД при предотвращении массовых беспорядков наблюдали в своей практике 100 % руководителей. Среди них выделяют: умение управлять толпой, согласованные действия всех служб, грамотный инструктаж личного состава, эффективная переговорная деятельность, грамотный расчет сил и средств, знание закономерностей поведения толпы» [10].

Сотрудникам полиции, действуя совместно с сотрудниками подразделений Росгвардии, в частности ОМОН, надлежит применять физическую силу и специальные средства лишь в критических условиях, когда без их применения реально не обойтись, когда гражданин реально нарушает общественный порядок и отказывается добровольно покинуть мероприятие, а не просто пассивный

наблюдатель, «так как со стратегической точки зрения запугивание колоссально вредно, поскольку множит число агрессоров» [4].

Подготовка ОВД к охране общественного порядка на общественно-политических массовых мероприятиях предполагает возможность их перерастания в массовые беспорядки или групповые нарушения общественного порядка. Не допустить возникновения массовых беспорядков — основная задача, стоящая перед ОВД во время проведения массовых мероприятий. «Действуя чётко скоординированным и сплочённым образом, подразделения по борьбе с массовыми беспорядками России нацелены на поэтапное решение ставящихся перед ними задач при любых возникающих условиях и соотношениях сил» [9]. Но в то же самое время это требует значительных затрат времени, средств и организационных усилий.

Также необходимо отметить, что подразделения по борьбе с массовыми беспорядками обычно задействуются в тех случаях, когда выясняется или становится заранее очевидным факт того, что с возникающие проблемы приобрели массовый, народный характер.

В своей деятельности по прекращению несогласованных публичных мероприятий и задержанию его участников сотрудники полиции руководствуются прежде всего положениями Федерального Закона «О полиции» [3], так как именно этот нормативно-правовой акт даёт право сотрудникам полиции на применение специальных средств, физической силы в целях выполнения задач по охране общественного порядка. Однако, порядок действий в условиях проведения публичных мероприятий — более узкая сфера. Важное место в правовом регулировании охраны общественного порядка при проведении публичных мероприятий занимает внутриведомственное нормативное регулирование деятельности ОВД. В литературе также существует точка зрения о необходимости законодательного закрепления правил обеспечения общественного порядка при проведении массовых мероприятий, так например, Ф. П. Васильев и Р. Р. Насыров говорят: «проведенный анализ ведомственных нормативных актов МВД России показывает, что до настоящего времени не нашли недостаточного отражения нормы регулирующие и определяющие задачи полиции, ее особые права и обязанности по обеспечению общественного порядка при проведении публично-массовых мероприятий. В настоящее время имеется потребность

в издании специального нормативного акта, который бы регламентировал вопросы организации ОВД РФ по охране общественного порядка при проведении публичных мероприятий, в том числе в масштабах страны. Например, специального ведомственного нормативного акта "Наставление по обеспечению общественного порядка при подготовке и проведении публичных мероприятий"» [4].

Того же мнения придерживается Пожидаев С. Г.: «практика показывает, что в настоящее время правовое регулирование в данной сфере отстает от реальности. Федеральным законом РФ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» законодательно урегулированы вопросы организации и проведения публичных мероприятий общественно-политической направленности; его действие распространяется также на отдельные мероприятия религиозного характера (Закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»). Порядок организации и проведения иных массовых мероприятий (политических, спортивных, культурно-массовых) на федеральном уровне практически не регламентирован, а опыт регулирования соответствующих отношений органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления не всегда можно признать удачным» [7].

В настоящее время действует Устав патрульно-постовой службы полиции, утвержденный приказом МВД России от 11.03.2012, № 160. В нём не в полной мере отражены вопросы обеспечения общественного порядка при проведении публичных мероприятий. Определены лишь цели и задачи полиции (ОВД РФ) при проведении публичных мероприятий, а порядок организации и осуществление их выполнения не регламентированы.

В заключении следует сделать вывод, что публичные мероприятия — это закономерность политического процесса во всем мире. Они будут организовываться всегда, причем как согласованно, так и несогласованно с органами власти. И перед органами внутренних дел лежит непростая задача грамотно ликвидировать наиболее агрессивных участников, реально совершающих правонарушения, и минимизировать негативные последствия такого мероприятия. И здесь очень важно, чтобы каждый сотрудник действовал по чёткому алгоритму, знал особенности действий в таких ситуациях.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
2. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федеральный закон, 19.06.2004 № 54-ФЗ // Российская газета. — 2004. — № 3508. — 23 июня.
3. О полиции : Федеральный закон, 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 14.02.2011. — № 7. — Ст. 900.
4. Васильев, Ф. П. Особенности деятельности полиции по обеспечению правопорядка при проведении собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований / Ф. П. Васильев, Р. Р. Насыров // Пробелы в российском законодательстве. — 2013. — № 2. — С. 15—18.
5. Иванова, С. И. Правовые основания принятия решения о необходимости охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий силами сотрудников ОВД / С. И. Иванова, Е. К. Черкасова // Концепт. — 2014. — № 15. — С. 10—14.
6. Канетти, Э. Масса и власть / Э. Канетти ; пер. с нем. М. Харитоновой // Человек нашего столетия. — М. : Прогресс, 1990. — С. 391—443.
7. Пожидаев, С. Г. Вопросы совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел при проведении крупномасштабных массовых мероприятий / С. Г. Пожидаев // Актуальные проблемы российского права. — 2008. — № 1. — С. 20—26.
8. Рощин, С. К. Психология толпы: анализ прошлых исследований и проблемы сегодняшнего дня / С. К. Рощин // Психологический журнал. — 1990. — Т. 11. — № 5. — С. 3—16.
9. Сысоев, А. А. Опыт применения специальных подразделений при пресечении массовых беспорядков / А. А. Сысоев, И. К. Новикевич // Актуальные вопросы тактики охраны общественного порядка и общественной безопасности : материалы межвуз. науч.-практ. конф. — 2017. — С. 12—17.
10. Шматова, У. В. Информационно-психологическое обеспечение деятельности по охране общественного порядка на массовых мероприятиях / У. В. Шматова // Психологические исследования: научный журнал. — 2011. — № 6 (20). — С. 21—27.
11. Газета «Коммерсантъ». — 2017. — № 61. — 10 апреля.
12. Интернет-газета ZNAK.COM // URL: <https://www.znak.com/2017-03-27>.

ПРОБЛЕМА ПРИМЕНЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Рафаэль Карамович Магеррамов

студент 4 курса, Юридический институт

Южно-Уральский государственный университет (НИУ)

E-mail: Bc2sport75@mail.ru

Научный руководитель: **Константин Юрьевич Поспеев**

кандидат педагогических наук.

В статье рассмотрены специальные технические средства, применяемые в административной деятельности полиции. Данные средства распространены во многих странах и выступают мерой предупреждения административного нарушения. Автор считает, что указанные в статье специальные средства направлены на выявление административных деликтов. Самым массово-применяемым спецсредством является средство видеofиксации административных правонарушений в сфере БДД. Деятельность органов суда и полиции получила нормативную основу для привлечения к юридической ответственности правонарушителей, основываясь на фото- и видеоматериалах.

Ключевые слова: безопасность, специальные средства, ГИБДД, ПДД, административные правонарушения.

PROBLEM OF APPLICATION OF SPECIAL TECHNICAL MEANS IN THE ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE POLICE

Magerramov R. K.

Student advisor: **Pospееv K. Yu.**

The article deals with special technical means used in the administrative activities of the police. These funds are common in many countries and serve as a measure to prevent administrative violations. The author believes that the special means specified in the article are aimed at identifying administrative delicts.

The most massively applied special means is a means of video recording of administrative violations in the field of road traffic. The activities of the organs of the court and the police received a normative basis for bringing to the legal responsibility of the offenders, based on photo and video materials.

Keywords: security, special means, traffic police, traffic regulations, administrative offenses.

Безопасное дорожное движение в условиях постоянного возрастающего количества автомобилей и, растущего, каждый год количества дорожно-транспортных происшествий является актуальной для почти всех стран проблемой. Наше государство является одним из таких. Например, информация, обработанная в Управлении государственной инспекции БДД показывает, что количество происшествий на автодорогах и улицах Челя-

бинской области за 2016 год составило 4011, погибшие за данный период — 3782¹. Основная задача сотрудника — предупредить и выявить правонарушение, используя современные технические средства [11, с. 123]. Опыт других государств демонстрирует нам высокую эффективность при осуществлении надзора за движением на дорогах

¹ Официальный сайт Госавтоинспекции. URL: <https://www.gibdd.ru>

с использованием техники. С 1 июля 2008 года в России внедряют спецсредства, фиксирующие административные правонарушения в области БДД. Б. В. Россинский считает, что реальное выявление административного правонарушения в области дорожного движения составляет 5—6 процентов. Специальные технические средства позволят весомо увеличить показатель выявления правонарушений, а также учитывая эффективную правоприменительную практику, опирающуюся на своевременность выявления и пресечения сотрудниками ГИБДД административных правонарушений, обоснованность назначения наказаний виновному лицу, усилят профилактическую значимость для правонарушителя и в целом будет повышать безопасность дорожного движения [6, с. 303]. В зарубежных странах уже давно используют спецсредства, автоматически фото- и видеオフィксирующие административные правонарушения, которые выражаются в том, что нарушитель превышает установленную ограничениями скорость движения, проезжает на запрещающий сигнал светофора, не соблюдает дистанцию до движущегося перед ним транспортным средством. Техника фотовидеофиксации нарушения ПДД приблизительно недавно появилась в распоряжении ГИБДД России и стала одним из действующих средств в надзоре полиции за соблюдением гражданами ПДД [6, с. 178]. Подавляющее число регионов нашей страны уже снабжено специальной техникой, позволяющей осуществлять фиксацию нарушений, а результат этой работы хорошо знаком каждому водителю, пренебрегающему требованиям ПДД РФ. В связи с сокращением штата сотрудников полиции данный вопрос обретает особую актуальность.

Введение новых средств было закреплено Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Вышеуказанный нормативный акт внес изменение в основание и порядок привлечения к административной ответственности за административное правонарушение в области БДД [2, с. 491]. Статья 26.8 КоАП РФ закрепляет, что специальные технические средства — измерительные приборы, которые утверждены в установленном порядке, как средства измерения, имеющие соответствующий сертификат и прошедшие поверку метрологии [1, с. 67]. К таким измерительным приборам относят, к примеру, видеокамеру, радиолокационный измеритель скоростного режима ТС;

прибор, измеряющий коэффициент сцепления шин с поверхностями дорожного полотна; газоанализатор, измеряющий уровень содержания вредных веществ в отработавших газах двигателя автомобиля и их дымность; индикатор, измеряющий малые линейные размеры и прочее. С 2008 года фиксировать событие административных правонарушений стало возможным с помощью средств фото- и киносъемки, видеозаписи на равных со специальными техсредствами, работающими в режиме автоматике [7, с. 255]. Одновременно с тем, материалы фото- и киносъемки, видеозаписи относят к документу. Это отличие от показаний специальных технических средств, которые работают в автоматическом режиме и они не заменяют протокол совершения процессуального действия. Другими словами, это объекты разного рода, и их нужно различать. Интересный момент заключается в том, каким образом осуществляется практика применения технических средств фото- и киносъемки, видеозаписи и последующие использование показаний.

Автоматизированные комплексы фиксируют правонарушение с момента включения красного сигнала светофора, камера охватывает все ТС, находящиеся на перекрестке после включенного запрещающего сигнала светофора [5, с. 33]. Но в таком случае не учитывают обстоятельство, при котором водитель, прикладывая все усилия, не способен был завершить проезд перекрестка до появления красного сигнала при условии, что выезд был совершен на зеленый сигнал. К таким обстоятельствам можно отнести, например, условия погоды (плохой видимости, скользкого дорожного покрытия); нарушающие правила дорожного движения другие водители (повернули не из своей полосы), и другие обстоятельства, которые могут явиться причиной снижения скорости водителя при проезде перекрестка [12, с. 88]. В такой ситуации водитель автомобиля будет признан виновником совершенного правонарушения, а доказательство своей невиновности превратится в нерешаемую проблему. Следовало бы отметить правовые коллизии. Серьезным правовым пробелом является привлечение к административной ответственности юридического лица по делам в области БДД, зафиксированным посредством специального технического средства. Юридическое лицо — не субъект административного правонарушения, которое может быть зафиксировано специальным техническим средством, т. к. юридическое лицо

в принципе не осуществляет движение, не превышает установленные нормативы скорости, не проезжает на запрещающие знаки светофора, не нарушает правила остановки и стоянки ТС [14, с. 167]. Согласно ст. 2.6.1 КоАП РФ в случаях выявленного события административного правонарушения к ответственности привлекают собственника транспортного средства [1, с. 239]. Кем является собственник транспортного средства?

Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» содержит следующий термин: «владелец ТС — собственник транспортного средства, а также лицо, которое владеет транспортным средством на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления, либо на ином законном основании (право аренды, доверенность на право управления транспортным средством, распоряжение соответствующего органа о передаче этому лицу транспортного средства и тому подобное). Не является владельцем транспортного средства лицо, которое управляет транспортным средством в силу исполнения своего служебного долга или трудовой обязанности, в том числе на основании трудового или гражданско-правового договора с собственником или иным владельцем транспортного средства...» [4, с. 52]. Из этого следует, что если превысил скорость движения ТС водитель, работающий по найму в организации, и это выявил инспектор ДПС, то административной ответственности подвергается сам водитель. Но когда событие фиксирует автоматика, то к административной ответственности привлекается не водитель, а собственник транспортного средства, т. е. сама организация. Многие ученые, например В. Е. Севрюгин, считают, что организации как юридические лица не могут выступать субъектом правонарушений за превышенную скорость движения транспортного средства. Статья 2.6.1. КоАП РФ не закрепляет различий по поводу привлечения к административной ответственности физического и юридического лица. Обязательное условие в таком случае привлечения к ответственности — совершение административных правонарушений в области дорожного движения. Законодателем не рассмотрен такой факт, что нормы главы 12 КоАП РФ, которые устанавливают ответственность за правонарушения, зафиксированные специальным

техническим комплексом, подразумевают ответственность водителя, т. е. физического лица. Существует мнение, что такой подход ошибочен [8]. Статья 2.6.1. Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств закрепляет, что к административной ответственности за административные правонарушения привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств». Интересно то, что часть 2 статьи 12.9. КоАП РФ говорит о превышении установленного скоростного режима ТС на величину более 20, но не больше 40 км/ч и как следствие — административный штраф в размере пятисот рублей. Анализируя смысл, содержащийся в статье, очевидно, что в санкции не имеется указания о привлечении к ответственности только водителя либо физическое лицо. Тем не менее, часть 7 указывает на то, что в случаях фиксации не лишают прав, а назначают административный штраф в размере 5000 рублей. Данное положение является допустимым относительно владельца транспортного средства юридического лица. Виновен ли владелец транспортного средства в административном правонарушении становится явным, однако отсутствие вины не мешает привлекать к административной ответственности по сей день. К примеру, касаясь ответственности владельца транспортного средства, выступающего источником повышенной опасности, на момент причинения ущерба потерпевшим.

Можно подвести итог вышесказанному: Использование комплексов автоматической фиксации с целью привлечь к административной ответственности водителя или владельца транспортного средства, в том числе и юридического лица, не носит противоречивый характер по отношению к закону и принципу справедливости и законности. Но необходимо устранить двусмысленное толкование статьи 2.6.1., прописав, что в случаях фиксации административного правонарушения спецтехникой в автоматическом режиме, имеющей фото- и киносъемку, видеозапись, или средства фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств, как физические, так и юридические лица [10].

Современная камера может быть радарной, фотофиксирующей и лазерной. Радарная камера — самая «уязвимая» для нарушителя, потому что ее деятельность фиксируется радар-детектором, точнее сигналом, который посылается локатором. Им необходима инфракрасная подсветка номера

в темное время суток, которая в случаях выхода из строя делает их неэффективными. Также эти комплексы имеют высокую погрешность — точная фиксация составляет не более 70 %: в связи с плохой видимостью, например.

Учитывая марку производства, радарный комплекс может осуществлять фиксацию превышения скорости, нарушение правил проезда на красный сигнал светофора, выезда на встречную полосу движения или полосу автобусов и факты пересечения сплошной линии, а также контроль от 1 до 4 полос момента передвижения транспортных средств в рамках 150—250 километров в час. Такой же принцип работы у лазерных камер, отличие в большем расстоянии, а измерение скорости ограничивается 350 км/ч.

Если радарная камера, которая вначале фиксирует перемещения нарушителей посредством локатора, а далее делает фото, то фотофиксирующая камера производит обработку фотографий. По временному промежутку, за который ТС (а именно — его госзнак при регистрации) проехало «прослеживаемый» участок, или местоположение автомобиля в отношении разметок и знака, комплекс устанавливает наличие нарушений. Фотокамера может фиксировать не только приближающиеся автомобили, но и удаляющиеся, т. е. если водитель резко ускорился после проезда зоны фиксации.

Погрешности в измерениях у данной фотокамеры составляет 5 процентов. Отличие от радарной камеры в том, что фотофиксирующая камера не сможет присвоить измеряемую скорость иному авто, так как первый кадр сразу «запечатлевает» номер, и определить ее приближение, пользуясь радар-детектором, невозможно. Максимально измеряемой скоростью ТС является 255 км/ч.

Множество стационарных камер указано в навигационной карте либо приложении на смартфоне и даже в штатной системе ряда автомобилей.

При осуществлении контроля за перекрестком или железнодорожным переездом, комплексы получают от светофора информацию — горящий больше 2 секунд красный сигнал становится для любого автомобиля, который выехал на перекресток, роковым действием.

Самая распространенная камера фиксации фото — комплекс «Авто-ураган». Его замечательная способность — распознавание знаков, и поэтому комплекс стал основой системы «ПаркРайт», которая следит за неправильно припаркованными авто. Наиболее актуально применение этого «наблюдателя» стало после внедрения платных парковок (например, центр города Москвы)¹.

Он не относится к стационарным, это мобильный комплекс, устанавливаемый в салонах автомобилей или автобусов — последний получил название «паркон». В ночное время прибор работает с помощью ИК-прожектора. Заранее в комплексы заносят информацию об участках дорог, где запрещается остановка и стоянка: водитель, осуществляющий подъезд к зоне нажимает кнопку «Запись зоны контроля», а при выезде — остановить запись. Потом комплекс в автоматическом режиме включит запись и начнет сбор информации о транспортных средствах в зоне контроля. Если повторный проезд обнаружит автомобиль с тем же знаком по тем же координатам, камера устанавливает нарушителя.

В СМИ неоднократно озвучивали информацию о том, что камеры фиксировали нарушителя не один раз и присылали большое количество штрафов на автомобиль, который все время стоял в запрещенном (или неоплаченном) месте, однако производитель отрицает такие дефекты [6, с. 275]. Также имели место быть случаи, когда паркон фиксировал как нарушителя автомобиль, стоящий в пробках. И таких примеров отрицательной работы разного рода камер фиксации нарушений немало.

Можно сделать вывод, что приведенные в статье сведения и практика по реализации применения специальных технических средств в административной деятельности полиции, а именно средств фиксации нарушения ПДД свидетельствует об отсутствии конкретизации в регламентации норм, а также о технических неполадках в работе данных средств, что требует дальнейшего совершенствования для эффективного и правового привлечения к ответственности нарушителей общественного порядка.

¹ Портал автолюбителей. URL: <https://www.drive2.ru>

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ // СЗ РФ. — 2002 . — № 1. — Ст. 1.

2. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 07 февраля 2017 № 13-ФЗ // СЗ РФ. — 2017. — № 7. — Ст. 1032.
3. О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ // СЗ РФ. — 1995. — № 50. — Ст. 4873.
4. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств : Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 18. — Ст. 1720.
5. Агапов, А. Б. Административная ответственность : учебник / А. Б. Агапов. — М. : Юрайт, 2013. — 674 с.
6. Бадура, Д. В. Организационные и правовые проблемы использования показаний средств автоматического выявления и фиксации нарушений в области безопасности дорожного движения : учебник / Д. В. Бадура. — М. : Эксмо, 2014. — 628 с.
7. Бекетов, О. И. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая. Часть особенная : учебник / О. И. Бекетов. — М. : МЮИ МВД России, 2012. — 549 с.
8. Воронцов, С. А. Правоохранительные органы. Спецслужбы : учебник / С. А. Воронцов. — М. : БЭК, 2010. — 127 с.
9. Головкин, В. В. Учебник инспектора ГИБДД : учебник / В. В. Головкин. — М. : Эксмо, 2012. — 372 с.
10. Жуков, А. А. Проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях, выявленных в автоматическом режиме / А. А. Жуков, Е. Н. Майорова // Правопорядок: история, теория, практика. — 2017. — № 2. — С. 18—23.
11. Камерцель, В. Я. Ответственность за нарушение правил дорожного движения : учебник / В. Я. Камерцель. — Омск, 2012. — 724 с.
12. Лукьянов, В. В. Безопасность дорожного движения : учебник / В. В. Лукьянов. — М. : Транспорт, 2013. — 829 с.
13. Майоров, В. И. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в РФ: теоретико-прикладные проблемы : монография / В. И. Майоров. — М. : Юрлитинформ, 2015. — 21 с.
14. Попова, Л. Л. Административное право : учебник / Л. Л. Попова. — М. : Норма, 2016. — 297 с.
15. Тихомиров, С. В. Административное право Российской Федерации : учебник / С. В. Тихомиров. — М. : Юрайт, 2013. — 660 с.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОВД РФ

Оксана Витальевна Овчинникова

кандидат юридических наук

доцент кафедры прокурорского надзора

и организации правоохранительной деятельности

Институт права, Челябинский государственный университет

E-mail: ovchinnikova-ov@yandex.ru

В статье рассматриваются ограничения, запреты и обязанности, предусмотренные антикоррупционным законодательством Российской Федерации и механизм их реализации в системе ОВД РФ. Автором предлагаются меры по повышению эффективности вышеуказанных положений, путем формирования единообразного порядка их выполнения, использования возможностей глобальной сети Интернет, введения антикоррупционного обязательства при поступлении на службу в органы внутренних дел.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная деятельность ОВД, коррупционное правонарушение, сведения о доходах, конфликт интересов, иная личная заинтересованность.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES COUNTERACTION OF CORRUPTION IN THE ATS SYSTEM

Ovchinnikova O. V.

Candidate of Law

Associate Professor of the Department of Prosecutor supervisions
and Organization of Law Enforcement

of the Institute of Law Chelyabinsk State University

E-mail: ovchinnikova-ov@yandex.ru

The author discusses the restrictions, bans and duties provided for by the anti-corruption legislation of the Russian Federation and the mechanism for their implementation in the ATS system.

The author suggests measures to improve the effectiveness of the above provisions in the form of a uniform order of their implementation, use of the global Internet, the introduction of an anti-corruption obligation for admission to the service in law-enforcement bodies

Keywords: corruption, anti-corruption ATS activity, corruption offense, income information, conflict of interest, other personal interest

Противодействие коррупции является общеюридической проблемой, требующей системного решения. Эффективное пресечение коррупционных правонарушений возможно лишь при соблюдении принципа неотвратимости наказания. Виновное лицо,

в зависимости от степени общественной опасности совершенного проступка, должно быть подвергнуто дисциплинарной, уголовной, либо гражданско-правовой ответственности.

Государственными органами, в полномочия которых входит осуществление контроля

за исполнением антикоррупционного законодательства, принимаются целенаправленные усилия для пресечения фактов его нарушения. Так, прокуратурой Челябинской области только за 2016 год выявлено 3087 коррупционных нарушений, в целях их устранения прокурорами внесено 870 представлений, при рассмотрении которых к дисциплинарной ответственности привлечено 902 виновных лица, к административной ответственности привлечены 113 виновных лиц, в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлено 50 проверочных материалов, по результатам рассмотрения которых возбуждено 46 уголовных дел [8].

Мы видим, что коррупционные преступления составляют только 1,5 % от числа коррупционных правонарушений. Основную массу составляют дисциплинарные коррупционные проступки. Соответственно, основной задачей в борьбе и профилактике коррупции должно стать не только усиление карательной политики, но и активное воздействие на причины и условия коррупции, с одновременным пресечением процессов самодетерминации коррупции и коррупционного поведения [9]. Обеспечить ее решение возможно только путем повышения эффективности организации управленческой деятельности, применения соответствующих административно-правовых мер.

В Федеральном законе Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) сделана попытка разработать комплекс обязанностей, ограничений и запретов, обеспечивающих формирование антикоррупционного поведения государственных служащих. В него включены:

1) запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (ст. 7.1 Закона о коррупции);

2) представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8 Закона о коррупции);

3) представление сведений о расходах для отдельных категорий должностей (ст. 8.1 Закона о коррупции);

4) обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Закона о коррупции);

5) обязанность предотвращения и урегулирования конфликта интересов (ст.ст. 10—11 Закона о коррупции);

6) ограничения, налагаемые при заключении трудового или гражданско-правового договора (ст. 12 Закона о коррупции);

7) обязанность передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов (ст. 12.3 Закона о коррупции);

8) возможность установления иных запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения (ст. 12.5 Закона о коррупции) [1].

В соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона Российской Федерации от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о службе в ОВД) вышеуказанные ограничения распространяются на сотрудников органов внутренних дел. Однако эффективной реализации этих мер мешает не только недостаточная конкретизация большинства положений закона, но и специфический порядок прохождения службы в органах внутренних дел.

Достижение оптимального результата возможно только в случае создания в стране диверсифицированного антикоррупционного законодательства [10, с. 9]. Тем не менее, в настоящее время порядок соблюдения вышеуказанных ограничений сотрудниками органов внутренних дел регламентирован лишь фрагментарно.

Наиболее четко разработаны административные предписания, определяющие представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В соответствии с Порядком представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, и работниками, замещающими эти должности, утвержденным приказом МВД России от 5 апреля 2016 г. № 158, сотрудники, военнослужащие, гражданские служащие, замещающие должности государственной службы в системе МВД России, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляют:

— сведения о своих доходах, полученных за отчетный период от всех источников,

а также сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и о своих обязательствах имущественного характера по состоянию на конец отчетного периода; — сведения о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, также сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и об их обязательствах имущественного характера по состоянию на конец отчетного периода [5].

Проверка достоверности и полноты представленных сведений организуется в соответствии с Приказом МВД России от 10 января 2012 года № 7 «О разграничении в ОВД РФ полномочий по проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения сотрудниками ОВД РФ и федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД РФ требований к служебному поведению».

Ведомственные нормативные акты закрепляют персональную ответственность непосредственного руководителя за организацию предоставления сведений, кроме того, в качестве меры ответственности для непредоставившего сведения сотрудника предусмотрено увольнение в связи с утратой доверия [2]. Данные формы контроля и ответственности обеспечивают достаточно четкое исполнение сотрудниками ОВД рассматриваемой обязанности.

Однако действующий порядок предусматривает контроль только над теми доходами, которые сотрудники получают официально, в виде заработной платы, либо поступлений на расчетные счета в кредитных организациях. Тем не менее, вознаграждение за коррупционную деятельность в большинстве случаев передается в виде наличных, нигде не учтенных, денежных средств. Выявление таких поступлений возможно только путем осуществления контроля не только за доходами, но и за расходами сотрудников ОВД.

В этом случае существенно увеличится вероятность выявления участников коррупционных действий, что позволит обеспечить соблюдения принципа неотвратимости наказания. Кроме того, так можно добиться существенного снижения выгод участников коррупции, поскольку, продолжая находиться на службе, они не смогут тратить незаконно полученные денежные средства.

Существенное место в государственном антикоррупционном регулировании служебного поведения сотрудника ОВД занимает блок обязанностей, имеющих уведомительный характер:

а) уведомление о склонении к коррупционному нарушению;

б) уведомление о возникновении конфликта интересов;

в) уведомление об иной оплачиваемой работе.

Порядок исполнения указанных обязанностей урегулирован соответствующими ведомственными нормативными актами.

Уведомление о склонении к коррупционному правонарушению производится в соответствии с Приказом МВД РФ от 19 апреля 2010 года № 293. В день обращения в целях склонения к совершению коррупционного нарушения необходимо подать специальный документ, выполненный в произвольной форме либо в соответствии с примерным образцом, непосредственно представителю нанимателя (работодателя) в ходе личного приема, в исключительных случаях — на официальный сайт с использованием телекоммуникационной сети Интернет [4].

Обязанность предотвращения и урегулирования конфликта интересов распространена на сотрудников ОВД Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

В соответствии со статьей 10 Закона о противодействии коррупции под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) сотрудником ОВД, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми сотрудник ОВД, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями [1].

Процедуру уведомления работодателя определяет Приказ МВД России от 3 мая 2017 г. № 258 «Об утверждении Порядка уведомления сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России и работниками, замещающими отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов».

Сотрудники, гражданские служащие и работники обязаны не позднее рабочего дня, следующего за днем, когда им стало известно о возникновении личной заинтересованности, представить представителю нанимателя (работодателю) в ходе личного приема или через кадровое подразделение подразделений центрального аппарата МВД России, территориальных органов МВД России, образовательных, научных, медицинских (в том числе санаторно-курортных) организаций системы МВД России, окружных управлений материально-технического снабжения системы МВД России, а также иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации, в письменном виде уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

При невозможности представления уведомления в установленный срок, по причине, не зависящей от сотрудника, гражданского служащего или работника, уведомление представляется не позднее следующего дня после ее устранения.

Уведомление, представленное непосредственно представителю нанимателя (работодателю), передается в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений (лицу, ответственному за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) кадрового подразделения органа, организации, подразделения МВД России для незамедлительной регистрации.

При наличии материалов, имеющих отношение к обстоятельствам, изложенным в уведомлении, сотрудник, государственный служащий или работник представляет их вместе с уведомлением.

Представитель нанимателя (работодатель), если ему стало известно о возникновении у сотрудника ОВД личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения сотрудника являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов осуществляются также путем отвода или самоотвода сотрудника.

Непринятие сотрудником ОВД, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение в связи с утратой доверия [6].

Необходимо обратить внимание, что существование конфликта интересов имеет место не только в случае возможности получения материальной выгоды, но и при наличии иной личной заинтересованности, если она влияет на исполнение должностных обязанностей.

Например, В., являясь старшим инспектором группы дорожно-патрульной службы отделения государственной инспекции безопасности дорожного движения, с использованием своих должностных полномочий, по просьбе находившихся с ним в дружеских отношениях А. и Б., составил подложные документы о двух дорожно-транспортных происшествиях с целью получения последними страхового возмещения. На основании этих документов страховые компании произвели выплату А. и Б. соответствующих сумм.

После выявления данного нарушения В. был подвергнут внеочередной аттестации, по результатам которой привлечен к дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия в случае непринятия сотрудником органов внутренних дел мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является.

В. обжаловал данное решение, ссылаясь на то, что не получил от своих действий никакой выгоды. Однако суд пришел к выводу, что В., не уведомив непосредственного руководителя (начальника) о поступившем ему

предложении по фальсификации документов о дорожно-транспортных происшествиях, допустил возникновение конфликта интересов, выразившегося в создании ситуации, при которой его личная заинтересованность повлияла на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им служебных обязанностей, и признал законным увольнение В. со службы [7].

Уведомление о иной оплачиваемой работе подается в соответствии с Приказом МВД РФ от 15 декабря 2014 года № 1110 непосредственному руководителю (начальнику) [4]. В соответствии с частью 4 статьи 32 Закона о службе в ОВД сотрудник по совместительству может заниматься только педагогической, научной и иной творческой деятельностью, которая не приводит к возникновению конфликта интересов и не влечет за собой ухудшение выполнения сотрудником обязанностей по замещаемой должности в органах внутренних дел.

Мы видим, что ведомственная регламентация соблюдения антикоррупционных ограничений и запретов разрабатывалась в течении длительного времени (в период с 2010 по 2017 годы), и в положениях принятых нормативных актов отсутствует единообразие и стройная система исполнения предусмотренных ограничений. Кроме того, личное уведомление уполномоченного руководителя (работодателя) не всегда возможно, в связи с организационными проблемами, а также зависимостью от непосредственного руководителя, который может быть участником коррупционной схемы.

Полагаем необходимым предусмотреть подачу уведомления с использованием глобальной сети Интернет. В целях реализации этой возможности необходимо разместить на сайте органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по субъекту Российской Федерации вкладку «Ограничения и запреты, предусмотренные Федеральным законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

На вкладке предусмотреть электронные формы для каждого вида уведомлений, заполнив графы которых сотрудник сможет надлежащим образом выполнить свои антикоррупционные обязанности. Указанный порядок также обеспечит тайну сохранения информации, сообщенной сотрудником, до окончания результатов проверки.

По мнению автора, эффективному выполнению вышеуказанных обязанностей мешает и недостаточная работа по правовому информированию сотрудников. Ежегодными планами проведения занятий по служебной подготовке регулярное доведение антикоррупционных нормативных актов не предусмотрено. По результатам проведенного нами опроса более 50 % молодых сотрудников, прослуживших менее одного года, не знают о существующем порядке уведомления. Решению этой проблемы может способствовать разработка «Антикоррупционного обязательства», в котором излагаются как ограничения, запреты и обязанности, так и порядок их реализации, а также ответственность в виде увольнения в связи с «утратой доверия». Данное обязательство должно составляться в двух экземплярах и подписываться сотрудником при поступлении на службу в органы внутренних дел, один из экземпляров выдаваться сотруднику под расписку.

Таким образом, повышению эффективности применения административно-правовых мер противодействия коррупции в органах внутренних дел может способствовать использование следующих методов:

- применение широкого спектра административно-правовых мер с превентивным потенциалом;
- формирование единообразной и четкой правовой регламентации порядка соблюдения сотрудниками ОВД антикоррупционных обязанностей;
- включение в механизм противодействия коррупции правовой пропаганды и агитации, использования возможностей телекоммуникационной сети «Интернет».

Список литературы

1. О противодействии коррупции : Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений : приказ МВД РФ от 19 апреля 2010 года № 293 // СПС «КонсультантПлюс».

4. Об организации учета уведомлений об иной оплачиваемой работе : Приказ МВД РФ от 15 декабря 2014 года № 1110 // СПС «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Порядка представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, и работниками, замещающими эти должности : приказ МВД России от 05 апреля 2016 № 158 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении Порядка уведомления сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России и работниками, замещающими отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных (должностных, трудовых) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов : приказ МВД России от 03 мая 2017 № 258 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Обзор практики применения судами в 2014—2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции // СПС «КонсультантПлюс».

8. Результаты работы в сфере предупреждения коррупционных проявлений отдела по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Прокуратуры Челябинской области за 2016 год // Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. — URL: <http://www.chelproc.ru> (дата обращения 20.10.2017)

9. Карасев, В. Методы профилактики и противодействия коррупции / В. Карасев // Власть. — 2008. — № 8. — С. 109—112. — URL: <http://www.cyberleninka.ru> (дата обращения 20.10.2017)

10. Севрюгин, К. В. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: административно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Тюмень, 2011. — 22 с.

СУБЪЕКТЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ: ЧАСТНОПРАВОВЫЕ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ НАЧАЛА¹

Варвара Владимировна Богдан

доктор юридических наук, доцент

профессор кафедры гражданского права

ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», г. Курск

E-mail: KurskPravo@yandex.ru

В настоящей статье рассматриваются вопросы сочетания частноправовых и публично-правовых начал регулирования правового положения субъектов предпринимательской деятельности, реализующих товары (работы, услуги) потребителям. Дополнительные правовые механизмы защиты прав потребителей, установленные действующим законодательством, существенно влияют на процесс осуществления предпринимательской деятельности, определяя тем самым специфику правового положения контрагентов потребителей.

Ключевые слова: потребитель, правоотношение, предприниматель, баланс интересов, частное право, публичное право.

SUBJECTS OF BUSINESS IN THE SYSTEM OF RELATIONS WITH PARTICIPATION OF CONSUMERS: PRIVATE-LAW AND PUBLIC-LAW ELEMENTS

Bogdan V. V.

This article deals with the issues of combining private law and public law elements for the regulation of the legal status of business entities that sell goods (work, services) to consumers. Additional legal mechanisms for the protection of consumer rights, established by the current legislation, significantly affect the process of carrying out entrepreneurial activities, thereby determining the specifics of the legal status of customers' counterparts.

Keywords: consumer, legal relationship, entrepreneur, balance of interests, private law, public law.

Вопросы, связанные с определением правового положения, роли и влияния контрагентов потребителей на уровень правовой защищенности последних в контексте сочетания частных и публичных интересов, а также обеспечение правового баланса между интересами сторон, остается в настоящее время малоизученным. Между тем, именно

усиление публичного начала в правовом регулировании положения субъектов предпринимательской деятельности в последнее время становится одним из основных факторов повышения эффективности защиты прав потребителей гражданско-правовыми средствами и способами. В то же время, проблема обеспечения правового баланса интересов

¹ НИР в рамках Гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых — докторов наук.

субъектов правоотношений с участием потребителей исходит из неразрывной связи частного и публичного начал в правовом регулировании указанных отношений. Вместе с тем, не следует отождествлять императивные нормы гражданского права и публично-правовое регулирование гражданских правоотношений. Так, например, можно встретить утверждения, что «в сфере частного права законодатель нередко вынужден использовать общеобязательные, императивные правила», «публичный характер ряда гражданско-правовых норм» [6, с. 128, 130]. Императивные нормы гражданского права призваны обеспечить устойчивость гражданских правоотношений и гражданского оборота: диспозитивная направленность гражданско-правового регулирования имеет свои пределы, выраженные в обязательных для исполнения императивных нормах, например, о существенных условиях договора, о необходимости юридического лица иметь фирменное наименование, о формах сделок и т. д. Публично-правовое воздействие на гражданское законодательство, по нашему мнению, проявляется в принятии соответствующих федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, определяющих реализацию императивных (как и диспозитивных) норм гражданского законодательства. Именно в этой направленности должен осуществляться баланс интересов различных субъектов при осуществлении правового регулирования, суть которого, по нашему мнению, довольно четко определил А. Я. Курбатов, «путем правового регулирования государство, через воздействие на материальные условия деятельности носителей частного интереса пытается сформировать у них интересы, совпадающие с интересами общества и государства. Сочетание интересов различных субъектов проявляется и в том, что, обеспечивая охрану интересов одних субъектов, государство при помощи правового регулирования устанавливает пределы проявления интересов других субъектов...» [5].

К числу наиболее приверженных публично-правовому воздействию следует отнести субъектов предпринимательской деятельности, занятых в секторе товарного рынка по реализации товаров, работ (услуг) гражданам-потребителям.

В цивилистической науке сформулирован тезис, согласно которому «потребитель как правовая категория имеет ценность только в паре с категорией «коммерсант» [8, с. 26]. В этой связи в системе субъектов

правоотношений с участием потребителей фигура «предпринимателя» (здесь и далее для обозначения контрагентов потребителей мы будем использовать обобщенное понятие «предприниматель» — прим. авт.) занимает не менее важное место, чем сам потребитель.

Система субъектов правоотношений, противопоставленных потребителю, не носит исключительно цивилистический характер. Исходя из комплексности норм, регулирующих правоотношения с участием потребителей, данная система имеет смешанный (частно-публичный) характер, что наглядно проявляется в особенностях правового положения субъектов предпринимательской деятельности как контрагентов потребителей. При этом, роль частного права, по нашему мнению, сведена к минимуму.

Закон РФ от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» очерчивает круг контрагентов потребителей, давая каждому из них легальное определение: изготовитель, исполнитель, продавец, уполномоченная изготовителем (продавцом) организация или уполномоченный изготовителем (продавцом) индивидуальный предприниматель, импортер. Два последних субъекта — «импортер» и «уполномоченная изготовителем (продавцом) организация или уполномоченный изготовителем (продавцом) индивидуальный предприниматель» (далее — уполномоченная организация) — были введены в Закон о защите прав потребителей в 2004 г. Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 171-ФЗ. Законодатель преследовал, как минимум, две цели: стремление устранить несоответствия норм, существующие в законодательстве в области защиты прав потребителей и через увеличение числа контрагентов усилить механизм защиты прав самого потребителя, так как субъектов, которые в соответствии с Законом могут нести ответственность за нарушения отдельных прав потребителя, стало больше [3].

Следует отметить, что в число контрагентов потребителей входят не все субъекты, занимающиеся предпринимательской деятельностью, а только те из них, чья деятельность направлена, в том числе, на удовлетворение личных, бытовых, семейных и иных нужд граждан-потребителей. Не могут входить в круг предпринимателей те субъекты предпринимательской деятельности, контрагентами которых не могут выступать физические лица, например, факторинговая деятельность.

Правовое регулирование предпринимательской деятельности – это неотъемлемый элемент всей деятельности государства, направленной на обеспечение стабильности рыночных отношений, формирования государственной политики в сфере защиты прав потребителей в целом. Как отмечал Е. П. Губин, выделяя в качестве одного из основных принципов рыночной экономики принцип участия государства в регулировании экономики и предпринимательства, потребность в государственном регулировании экономики и предпринимательства носит объективный характер [4, с. 10].

К числу частноправовых начал характеристики правового положения предпринимателей в рассматриваемой сфере, определяющее, в том числе и его правовое регулирование, следует отнести волю, поскольку волевое начало каждого из участников рассматриваемых правоотношений подвержено определенным факторам государственного воздействия, в том числе и принуждения.

В общеправовой доктрине отмечалось, что большое теоретическое и практическое значение имеет следующий вопрос: является ли правоотношение выражением воли государства, закрепленной в норме, либо сочетанием воли государства и воли участников [7, с. 220].

Мы полагаем, что в правоотношениях с участием потребителя существенное значение имеет соотношение государственной воли и воли участников. Правоотношениям с участием потребителей в силу своей особой значимости для государства присущ властный характер. Один из участников правоотношения – предприниматель – напрямую поставлен в зависимость от воли государства: его деятельность жестко регламентирована законодательством, от момента возникновения предпринимателя как субъекта права до момента прекращения им своей деятельности. Так, например, воля предпринимателя на вступление в договорные правоотношения ограничена нормами гражданского законодательства (ст. 426 ГК РФ «Публичный договор»). Но следует согласиться с Р. О. Халфиной в том, что хотя «соотношение общей и индивидуальной воли носит иной характер там, где веление нормы однозначно, императивно», тем не менее, «в конечном счете в возникновении и реализации правоотношений значительное место занимает воля участников» [7, с. 224].

Гражданин, по своей воле желающий стать предпринимателем в сфере производства,

торговли и/или услуг, принимает на себя обязанность по неукоснительному соблюдению действующего законодательства, связанного с его деятельностью. Таким образом, воля предпринимателя в рассматриваемых правоотношениях в первую очередь подчинена воле государства, которая, в свою очередь, направлена на обеспечение стабильности и эффективности комплексного правового регулирования отношений в сфере экономики.

Публично-правовое начало регулирования правового положения начинает действовать с момента принятия предпринимателем волевого решения о ее начале. В соответствии Федеральным законом от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ (в редакции от 29.07.2017 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», каждый предприниматель должен пройти государственную регистрацию в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица. В целях защиты прав потребителей в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» было специально оговорено, что факт отсутствия государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя еще не означает отсутствия ведения таким лицом предпринимательской деятельности, в силу чего к сделкам, заключенным между таким лицом и потребителем, суд должен применять законодательство о защите прав потребителей (п. 12). Между тем, практическая реализация данного положения вызывает нарекания. В частности, бремя доказывания ведения предпринимательской деятельности ответчиком возложено на потребителя. Так, решением Ленинского районного суда г. Екатеринбурга (оставленном без изменения апелляционным определением Свердловского областного суда от 17.09.2015 г.) к спорным правоотношениям было не применено законодательство о защите прав потребителей, что явилось основанием для подачи апелляционной жалобы. Суд апелляционной инстанции, оставляя в силе решение суда, указал, в том числе, что доказательств в подтверждение факта осуществления ответчиком предпринимательской деятельностью в сфере строительства садовых домиков, истцом не представлено, сам ответчик данный факт опровергал, судом было установлено, что до момента прекращения регистрации в качестве индивидуального предпринимателя основным видом деятельности ответчика

являлась розничная торговля одеждой, договор заключен между двумя физическими лицами, денежные средства передавались по распискам, написанным ответчиком собственноручно, что не свойственно для отношений в сфере предпринимательской деятельности [1].

Но мы никак не можем согласиться с выводами суда, сделанными в следующем решении. Решением Ленинского районного суда г. Нижнего Тагила Свердловской области (оставлено в силе судом апелляционной инстанции) были не применены к спорным отношениям нормы Закона о защите прав потребителей. Основанием для отказа в этой части требований потребителя со ссылками на п. 1 ст. 23 Гражданского кодекса РФ, ст. 22.1 ФЗ № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», явились следующие обстоятельства: в соответствии с выпиской из ЕГРИП деятельность по изготовлению деревянных лестниц (столярные и плотничные работы) не входила в виды экономической деятельности ответчика; отношения были оформлены распиской между истцом и ответчиком, в которой ответчик выступал как физическое лицо, расписка не содержит оттисков печати. На основании данных фактов, суд пришел к выводу, что спорное правоотношение сложилось между двумя физическими лицами, несмотря на то, что ответчик и зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя, выпиской из ЕГРИП подтверждены конкретные виды его деятельности, в который отсутствуют столярно-плотничьи работы, доказательств, что он такие работы выполняет систематически с целью извлечения прибыли, в дело не представлено, следовательно, законодательство о защите прав потребителей на данные правоотношения не распространяются [2]. Полагаем, что адаптация действия Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», сформулированная в п. 12 в виде императивного правила вышеуказанного Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, априори не должна применяться к лицам, зарегистрированным в качестве индивидуальных предпринимателей. В противном случае данное положение вполне может выступить в качестве потенциальной возможности злоупотреблений о стороны предпринимателей.

Для осуществления отдельных видов деятельности необходимо получение лицензии, наличие которой является важной гарантией прав потребителей. Исходя из

перечня, приведенного в п. 1 ст. 17 Федерального закона РФ № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежит в основном деятельность, связанная с оказанием различных услуг потребителям, а также продажа отдельных специфических товаров (например, торговля лекарственными средствами). Торговля основной массой потребительских товаров, выполнение работ, оказание услуг, лицензированию не подлежит.

Правовое положение предпринимателя в зависимости от выбранной организационно-правовой формы и выбранного вида деятельности различно. Это касается не только порядка регистрации, оформления разрешительной документации, но и в ответственности, которую предприниматель несет перед потребителем за нарушение его прав, и специфика которой установлена специальным законодательством. В некоторых случаях это влечет за собой невозможность исполнения судебного решения, вынесенного в пользу потребителя. Так, например, участники общества с ограниченной ответственностью не отвечают по обязательствам общества (ст. 87 ГК РФ). Как правило, размер уставного капитала общества с ограниченной ответственностью не превышает минимально допустимый уровень, то и возможности для удовлетворения требования потребителя чрезвычайно мало. Следует так же иметь ввиду, что некоторые субъекты предпринимательской деятельности обладают правоспособностью, носящую специальный характер, определяемый нормами публичного права, что дает им возможность выступать в качестве контрагента потребителя только в отдельных сферах. Так, например, в силу Закона РФ от 02.12.1990 г. № 395-1 (ред. от 26.07.2017 г.) «О банках и банковской деятельности» банки и иные кредитные организации не вправе заниматься производственной, торговой и страховой деятельностью.

Таким образом, государство в сфере регулирования правового положения контрагентов потребителей, а также правоотношений с участием потребителей в целом, никогда не занимало (и не занимает) пассивную роль, несмотря на достаточно долго пропагандируемую позицию о недопустимости его вмешательства в регулирование экономических процессов. Законодательство (в том числе и о защите прав потребителей) будет эффективным лишь в том случае, если государство сохранит влияние на экономические процессы путем сбалансированного нормотворчества в части определения порядка ведения

предпринимательской деятельности субъектами, занятыми в секторе розничного рынка товаров и услуг, что согласуется со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537. В частности, по нашему мнению, необходимо увеличить минимальный размер уставного капитала корпоративных

коммерческих организаций, установить субсидиарную ответственность субъекта предпринимательской деятельности, который дает право реализовывать товары (работы, услуги) другим субъектами под своим коммерческим обозначением в тех случаях, когда у потребителя объективно, в том числе и при помощи рекламы, складывается мнение об их идентичности.

Список литературы

1. Апелляционное определение Свердловского обл. суда от 17.09.2015 по делу № 33-13198/2015 / СПС «КонсультантПлюс»: поиск по реквизитам.
2. Апелляционное определение Свердловского обл. суда от 07.07.2015 по делу № 33-9721/2015. / СПС «КонсультантПлюс»: поиск по реквизитам.
3. Гафарова, Г. Р. Защита прав потребителей : учебное пособие / Г. Р. Гафарова ; под ред. З. М. Фаткудинова. — М., 2007. / СПС «КонсультантПлюс»: поиск по автору.
4. Губин, Е. П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. П. Губин. — М., 2005.
5. Курбатов, А. Я. Теоретические основы сочетания частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности / А. Я. Курбатов // Сайт компании «K-Press.ru». — URL: <http://www.k-press.ru/bh/2001/1/kurbatov/kurbatov.asp> (Дата обращения: 13.10. 2017 г.).
6. Фисенко, Л. А. Некоторые моменты соотношения частного и публичного в гражданском законодательстве / Л. А. Фисенко // Современные концепции взаимодействия частного и публичного права: юридическая доктрина и правоприменительная практика : сборник научных статей по материалам VI Международной научно-практической конференции. — Ростов н/Д, 2011. — С. 128—131.
7. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. — М., 1974. — 349 с.
8. Шерстобитов, А. Е. Гражданско-правовая охрана прав потребителей / А. Е. Шерстобитов. — М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1993. — 143 с.
9. Чельшев, М. Ю. О формировании концепции развития законодательства о защите прав потребителей / М. Ю. Чельшев // Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование : сборник статей. — М. : Инфотропик Медиа, 2011. — 240 с.

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.13

№ 3 (14) / 2017, с. 42—45

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА О РОССИЙСКОМ ПРАВОВОМ ИНСТИТУТЕ ИЗБРАНИЯ, ПРОДЛЕНИЯ МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ В ВИДЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПОД СТРАЖУ И СРОКАХ СОДЕРЖАНИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Евгения Викторовна Глухова

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
АОЧУ ВПО «Московский финансово-юридический
университет МФЮА», Орский филиал
E-mail: sergeev_ab@bk.ru

Татьяна Вадимовна Попова

доцент кафедры уголовного процесса и экспертной деятельности
Институт права ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»
E-mail: sergeev_ab@bk.ru

Анализ нормативной регламентации содержания под стражей обвиняемого на этапе ознакомления с материалами уголовного дела вынуждает частично согласиться с мнением Европейского Суда по правам человека. На данном этапе досудебного производства неопределённость правовой регламентации проявляется в ситуации, когда следователь, удовлетворяя заявленное одним из участников судопроизводства ходатайство о получении дополнительных сведений, признал необходимым эти сведения получить посредством производства следственных действий. В данной ситуации происходит возврат с этапа ознакомления с материалами уголовного дела на этап предварительного следствия. Такой переход уголовно-процессуальным законом не регламентируется. Названное обстоятельство указывает на законодательный пробел и требует дальнейших исследований и разработки научно обоснованных предложений по эффективному его устранению.

Ключевые слова: заключение под стражу, досудебное производство, этап ознакомления обвиняемого с материалами уголовного дела

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON THE RUSSIAN LAW INSTITUTE OF ELECTION, EXTENSION PRECAUTION MEANS AS A CONCLUSION FOR THE GUARANTEE AND TERMS OF CONTENT: PROBLEM STATEMENT

**Glukhova E. V.
Popova T. V.**

The analysis of the normative regulation of the detention of the accused at the stage of acquaintance with the materials of the criminal case compels partially to agree with the opinion of the European Court of Human Rights. At this stage of pre-trial proceedings, the uncertainty of the legal regulation manifests

itself in a situation where the investigator, having satisfied the petition for additional information claimed by one of the participants in the proceedings, found it necessary to obtain this information through the conduct of investigative actions. In this situation, there is a return from the stage of acquaintance with the materials of the criminal case at the preliminary investigation stage. Such a transition by the criminal procedure law is not regulated. This circumstance points to a legislative gap and requires further research and the development of scientifically sound proposals for its effective elimination.

Keywords: detention in custody, pre-trial proceedings, stage of familiarization of the accused with the materials of the criminal case

Поражение лица в праве на свободу и личную неприкосновенность [1, с. 34—38] до установления его виновности судом находится в конкуренции с важным демократическим принципом уголовного судопроизводства — принципом презумпции невиновности. Европейский законодатель предпринимает попытки разработать систему мер, делающую ситуацию содержания лица под стражей во времени максимально короткой. «...Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, освобождение может ставиться в зависимость от предоставления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора. <...> Каждое арестованное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье ... и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение (п. 3 ст. 9)»¹. «Если есть иные другие способы гарантированного участия лица в судебном заседании, то заключение под стражу, как обеспечительная мера категорически запрещена (ст. 5 ч. 3)»². «Каждый задержанный или заключенный под стражу ... незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному, согласно закону, судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может быть обусловлено предоставлением гарантий явки в суд (ч. 3 ст. 5)»³. Лишенный свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным (ч. 4 ст. 5).

Нормативно-определённое установление Конвенции о защите прав человека и основных свобод, что ограничение права лица на свободу может осуществляться при наличии

строго очерченных национальными законодательствами оснований (п. 1 ч. 5 Конвенции о защите прав и основных свобод), подразумевает неукоснительное следование ещё одному условию — соблюдению принципа (сквозное требование) — вмешательство со стороны публичных властей в осуществление права, допускается только в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц (ч. 2 ст. 8 конвенции).

Важным элементом механизма, обеспечивающего соблюдение и исполнение перечисленных норм Конвенции государствами-участниками, является Европейский суд по правам человека и гражданина (далее — ЕСПЧ). Точность реализации норм Конвенции ЕСПЧ контролирует посредством рассмотрения и разрешения конкретных дел, принятых им к производству на основе индивидуальных жалоб, поданных физическими лицами, группой лиц или неправительственными организациями [2, с. 212—215]. Европейский суд по правам человека и гражданина в своих решениях констатирует, что избрание меры пресечения не будет находиться в противоречии со статьёй 5 Конвенции «право гражданина на свободу и личную неприкосновенность», если национальное государство решит сложную задачу и обеспечит «качество закона», совместимого с «верховенством права». «Качество закона» подразумевает, что законодательство «должно быть достаточно доступным, точно сформулированным и предсказуемым с точки зрения последствий применения». Только такой уровень закона позволит до минимума снизить «риск произвола»: «...очень важно, чтобы условия лишения свободы, ...были ясно определены, ... чтобы можно было предвидеть применение самого законодательства...»⁴.

¹ Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах». Бюл. ВС РФ. 1994. № 12.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод. СЗ РФ. 08.01.2001. № 2. Ст. 163.

³ Там же.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 08.11.2005 «Дело "Худоев (Khudoyorov) против Российской Федерации"» (жалоба № 6847/02). По делу обжалуется продление срока содержания под стражей (допущено нарушение требований ст. 3, п. 1, ст. 5, п. 4 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). Бюл. ЕСПЧ. 2006. № 7.

2. Анализируя противодействие преступности уголовно-процессуальными средствами в целом [3, с. 112—116], и в частности правовую регламентацию оснований, условий и сроков содержания обвиняемых под стражей в процессе уголовного судопроизводства Европейский Суд по правам человека посчитал, что существующая в России уголовно-процессуальная нормативная база не соответствует положениям конвенции о защите прав человека и основных свобод. В основу такого утверждения положены материалы ряда жалоб российских граждан в ЕСПЧ: жалобы против Российской Федерации Царенко (2011)¹, Сулова (2012)², Пяткова (2012)³. По всем названным делам ЕСПЧ признал факт нарушения требования пунктов 1 и 3 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Наиболее типичным примером является дело Рудакова.

Рудаков обвинен в незаконном получении кредита (ч. 1 ст. 176 УК РФ) и в уклонении от уплаты налогов в особо крупном размере (ч. 2 ст. 199 УК РФ). 18 ноября 2007 г. и заключен под стражу. Предельный срок (12 месяцев) содержания под стражей заявителя в период следствия истекли 18 ноября 2008 года.

За пять месяцев до истечения максимального периода содержания под стражей (28 мая 2008 г.) обвиняемому для ознакомления были представлены материалы уголовного дела.

С 11 ноября 2008 г. областной суд продлил срок содержания обвиняемого в период ознакомления с делом.

¹ Постановление ЕСПЧ от 03.03.2011 «Дело «Царенко (Tsarenko) против Российской Федерации»» (жалоба № 5235/09). По делу обжалуется неоднократное продление срока содержания под стражей без законных оснований. По делу допущено нарушение ст. 3, п.п. 1, 3, 4 ст. 5, ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Бюл. ЕСПЧ. 2012. № 4. СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 15.05.2017 г.).

² Постановление ЕСПЧ от 29.05.2012 «Дело «Сулов (Suslov) против Российской Федерации»» (жалоба № 2366/07). По делу обжалуется незаконный характер и чрезмерная длительность содержания под стражей. По делу допущено нарушение требования п.п. 1 и 3 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Бюл. ЕСПЧ. 2013. № 11. СПС КонсультантПлюс, (дата обращения: 15.05.2017 г.).

³ Постановление ЕСПЧ от 13.11.2012 «Дело «Пятков (Pyatkov) против Российской Федерации»» (жалоба № 61767/08) По делу обжалуется незаконный характер, чрезмерная продолжительность и отсутствие адекватной возможности оспорить законность содержания под стражей. По делу допущено нарушение требований п.п. 1, 3 и 4 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Бюл. ЕСПЧ. 2015. № 1 (151). СПС КонсультантПлюс, (дата обращения: 15.05.2017 г.).

Суд констатировал:

— что доступ к материалам дела обеспечен в срок, установленный частью пятой статьи 109 УПК РФ;

— обвиняемый не завершил ознакомление с материалами дела до истечения максимального срока содержания (изучено 99 томов материалов дела. Из представленных 15 600 дополнительных листов вещественных доказательств Рудаков ознакомился с 1300 листами вещественных доказательств). Осталось изучить один том материалов дела;

— положения ч. 7 ст. 109 УПК РФ позволяют следователю ходатайствовать о дополнительном продлении срока содержания под стражей;

— основания для применения меры пресечения сохранились, и применение более мягкой меры пресечения невозможно;

— данные о том, что состояние здоровья обвиняемого препятствует его дальнейшему содержанию под стражей не представлены;

— обвиняемый не выдвигает жалобы относительно условий его содержания.

23 декабря 2008 г. Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев жалобу, оставил данное постановление о продлении срока содержания без изменения.

30 декабря 2008 г. областной суд дополнительно продлил срок содержания под стражей заявителя на неограниченный период до окончания ознакомления заявителя и его защитника с материалами дела.

24 февраля 2009 г. Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев жалобу, оставил данное постановление без изменения.

16 марта 2009 г. ознакомление с материалами уголовного дела обвиняемый с защитником завершили.

18 месяцев содержания под стражей Рудакова в период следствия истекли 12 сентября 2008 года. По ходатайству следователя городской суд продлил срок содержания под стражей до 4 октября 2008 г. в целях ознакомления заявителя с материалами уголовного дела. Суд сослался на ч. 7 и 8 ст. 109 УПК РФ. Впоследствии городской суд 1 октября и 3 декабря 2008 г., 3 февраля, 1 и 28 апреля 2009 г. продлевал срок содержания заявителя под стражей для той же цели и со ссылкой на ту же норму.

В своих пояснениях уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека (Г. О. Матюшкин) пояснил, что срок содержания под стражей Ю. И. Рудакова в течение расследования не превысил сроки, установленные УПК РФ.

Положения процессуального законодательства о продлении срока содержания обвиняемого под стражей в период следствия до полного ознакомления с материалами дела «ясны и предсказуемы в их применении»¹. Обвиняемому было предоставлено право ознакомиться с делом полностью. Он не был ограничен во времени для этой цели. Срок окончания данного периода и соответственно заключения под стражей зависел исключительно от окончания ознакомления Ю. И. Рудакова с делом. Тот факт, что заявителю потребовались семь месяцев для окончания ознакомления с материалами дела, объясняется не столько объемом дела, сколько собственным поведением заявителя. Уполномоченный указал, что обвиняемый иногда знакомился с делом только два часа в день (п. 57 Постановления ЕСПЧ).

Исследуя все обстоятельства столь долгого содержания обвиняемого под стражей, Европейский Суд по правам человека посчитал, что имело место нарушение требований пункта 1 статьи 5 Конвенции в части содержания заявителя под стражей в период следствия с 18 сентября 2008 г. по 7 апреля 2009 г. Суд определил и причину. Она заключается в отсутствии ясного положения в статье 109 УПК РФ о неоднократных продлениях срока содержания под стражей для обеспечения ознакомления обвиняемого с материалами дела. В своём решении он указал, что

¹ Постановление ЕСПЧ от 15.01.2015 «Дело "Юрий Рудаков (Yuriy Rudakov) против Российской Федерации"» (жалоба № 48982/08) По делу обжалуется содержание под стражей по истечении максимально допустимого срока. Прецеденты ЕСПЧ. 2015. № 8 (20). СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 15.05.2017 г.).

положения законодательства Российской Федерации, регулирующие содержание под стражей в ходе ознакомления с материалами дела не соответствуют пункту 1 статьи 5 Конвенции: «являются непредсказуемыми в их применении и не соответствуют конвенционным требованиям «качества закона», так как не содержат четкого правила относительно возможности неоднократного продления содержания под стражей подсудимого в ходе ознакомления с материалами дела» (п. 64)². Данное суждение ЕСПЧ относится и к уголовному судопроизводству в чрезвычайных ситуациях [4].

Анализ нормативной регламентации содержания под стражей обвиняемого на этапе ознакомления с материалами уголовного дела вынуждает частично согласиться с мнением ЕСПЧ. Неопределённость правовой регламентации проявляется не во всех ситуациях, а только в той, когда следователь, удовлетворяя заявленное одним из участников судопроизводства ходатайство о получении дополнительных сведений, признал необходимым эти сведения получить посредством производства следственных действий [5]. В данной ситуации происходит возврат с этапа ознакомления с материалами уголовного дела на этап предварительного следствия. Такой переход уголовно-процессуальным законом не регламентируется. Названное обстоятельство указывает на законодательный пробел и требует дальнейших исследований для разработки научно обоснованных предложений по эффективному его устранению.

² Там же.

Список литературы

1. Майоров, А. В. Формирование и развитие права на неприкосновенность частной жизни / А. В. Майоров, Е. Н. Поперина // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2012. — № 3. — С. 34—38.
2. Сергеев, А. Б. Один из аспектов соотношения международного и национального права по вопросу передачи лица, осужденного судом российской федерации за экстремизм, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является / А. Б. Сергеев, Д. Г. Янин // Соотношение национального и международного права по противодействию национализму, фашизму и другим экстремистским преступлениям : материалы Международной науч.-практ. конф. посвященной выдающемуся российскому ученому Николаю Сергеевичу Алексеву. — М. : Юнити-Дана 2015. — С. 212—215.
3. Майоров, А. В. Понятие и структура системы противодействия преступности / А. В. Майоров // Правопорядок: история, теория, практика. — 2014. — № 1 (2). — С. 112—116.
4. Сергеев, А. Б. Процессуальные проблемы досудебного производства по уголовным делам в чрезвычайных ситуациях : автореф. дис ... д-ра юрид. наук / А. Б. Сергеев. — М. : Московский университет МВД России, 2003.
5. Сергеев, А. Б. Особенности расследования преступлений, связанных с присвоением прав на владение и управление предприятиями и организациями : монография / А. Б. Сергеев, М. А. Сергеев, К. А. Сергеев. — ГОУ ВПО Челябинский юридический институт МВД РФ : Челябинск, 2008.

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ СУЩНОСТЬ СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Татьяна Павловна Ишмаева

старший преподаватель кафедры прокурорского надзора
и организации правоохранительной деятельности
Институт права, ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»
E-mail: t.p.ish@mail.ru

В статье рассматривается вопрос о сущности судебной экспертизы в Уголовном процессе, как процессуального действия. Отграничение процессуального и следственного действия, реализация ограничительных элементов в сущности судебной экспертизы. Элементы разграничения двух указанных институтов. Рассмотрена доктринальная позиция на указанную проблему.

Ключевые слова: судебная экспертиза, уголовный процесс, процессуальное действие, следственное действие, эксперт, назначение судебной экспертизы.

THE PROCEDURAL NATURE OF FORENSIC EXAMINATION

Ishmaeva T. P.

The article deals with the essence of judicial expertise in the Criminal Procedure, as a procedural action. Delimitation of procedural and investigative actions, the implementation of restrictive elements in the essence of forensic examination. Elements of delimitation of the two institutions mentioned. The doctrinal position on the indicated problem is considered.

Keywords: judicial examination, criminal trial, procedural action, investigative action, expert, appointment of forensic examination.

Судебная экспертиза представляет собой исследование, проводимое в порядке, установленном УПК РФ (п. 49 ст. 5 УПК РФ). По вопросу относительно понятия и места судебной экспертизы в числе иных следственных действий, высказываются различные точки зрения. Так, например, А. Р. Шляхов определяет экспертизу процессуальным, а не следственным действием, т. к. «экспертиза рассматривается в качестве автономного действия в процессе познания» [12, с. 54]. Ю. К. Орлов в поддержку приведенного мнения определяет экспертизу, как «процессуальное действие, основное содержание которого составляет проводимое по заданию органов расследования и суда специально назначенным им лицом — экспертом и в определенном законом порядке исследование с использованием специальных познаний в целях установления обстоятельств (фактов), имеющих значение для дела, ход которого исследуется в особом документе — заключении эксперта» [4, с. 6].

Закон не содержит однозначного наименования данного действия. Глава 27 УПК РФ называется «Производство судебной экспертизы». В основных понятиях, используемых в УПК РФ, оно представлено кратко: «Судебная экспертиза». Если исходить из названия главы, то «производство» можно понимать как «изготовление, создание какой-нибудь продукции» [3]. Следовательно, уже в названии присутствует фактор «чего-то нового, того, что раньше не было».

Несмотря на немаловажное значение понятия следственного действия, как одного из основных способов собирания доказательств, Уголовно-процессуальный закон не оперирует указанным определением. Сам термин «следственные действия», многократно встречающийся в законе, не включен в ст. 5 УПК РФ и не «расшифрован» в ней в числе основных понятий, используемых в кодексе. УПК РФ лишь указывает общие правила его производства (ст. 164 УПК РФ). Доктринальная позиция на указанную

проблематику является разнообразной. Например, предлагается понимать следственное действия, как «процессуальное действие по собиранию, закреплению и проверке доказательств» [6, с. 8; 8, с. 254], либо как «процессуальные действия следователя, которые являются основными средствами установления обстоятельств, имеющих существенное значение для уголовного дела» [9, с. 281]. Более детальное определение разработано А. С. Шейфер: «Следственное действие можно определить как комплекс регламентированных уголовно-процессуальным законом и осуществляемых следователем (судом) поисковых, познавательных и удостоверительных операций, соответствующих особенностям следов определенного вида и приспособленных к эффективному отысканию, восприятию и закреплению содержащейся в них доказательственной информации» [11, с. 104]. В свою очередь В. В. Кальницкий, анализируя определенные положения УПК, регламентирующие, что собирание доказательств осуществляется путем производства следственных действий (ч. 1 ст. 86 УПК РФ), определяет следственные действия как «процессуальные действия, при помощи которых обнаруживаются, проверяются и закрепляются доказательства» [1, с. 4].

Представляется, на первый взгляд, что указанные определения понятия следственного действия отличаются друг от друга лишь формулировками, однако трактовка следственного действия, как комплекса регламентированных уголовно-процессуальным законом поисковых, познавательных и удостоверительных операций, в наибольшей степени соответствует его характеру и назначению. В связи с тем, что основой такого определения является содержание деятельности следователя по собиранию доказательств, охватывающих познавательные и удостоверительные приемы, являющиеся системой элементов следственного действия.

Однако интерес, в контексте заявленной тематики, представляет вопрос о том, является ли производство судебной экспертизы следственным действием в силу ряда специфических признаков, отличающих ее от иных следственных действий.

Хотелось бы начать с анализа признаков системы нормативных предписаний, регулирующих каждое следственное действие с которыми в теории права обычно связывают самостоятельный правовой институт, представленных С. А. Шейфер в своей работе, а именно:

1) Специфическая область отношений, достаточно полно и самостоятельно регулируемых нормами о следственном действии. Данные нормы регулируют отношения, возникающие между следователем и другими участниками по поводу получения и закрепления доказательственной информации определенного вида. В ходе собирания доказательств возникает специфическая, внутренне единая и разветвленная система правоотношений, отличающаяся от других уголовно-процессуальных отношений своим предметом и пространственно-временными границами. При назначении экспертизы роль следователя фактически ограничивается принятием решения и назначением эксперта, либо поручением производства экспертизы экспертному учреждению. Исследование производит только эксперт, он же несет за него полную ответственность. Должностные лица органов предварительного расследования непосредственно в экспертном исследовании и в формулировании выводов не участвуют, следователь лишь вправе присутствовать при производстве экспертизы (ст. 197 УПК РФ).

2) Структурное обособление норм, регулирующих указанные отношения. Нормы о следственных действиях сосредоточены в отдельных главах уголовно-процессуального кодекса. Что касается судебной экспертизы, то нормы, регулирующие данное действие содержатся в различных статьях (п. 49 ст. 5, ст. 80, ст. 146, гл. 27, ст. 283 УПК РФ).

3) Специфическая юридическая конструкция. Несмотря на существенные различия между отдельными следственными действиями, совокупность норм, их регулирующих, обладают определенным сходством: выступают как упорядоченные по общему для всех следственных действий принципу и объединенные однотипной внутренней связью системы правил, обеспечивающих отыскание, восприятие и закрепление фактических данных [11, с. 104].

Данный перечень является весьма емким. Однако, думается, можно его дополнить еще двумя: обеспечение его государственным принуждением, и существенное ограничение в ходе их производства законных, в том числе конституционных, прав граждан.

Безусловно, что судебная экспертиза представляет собой сложное, комплексное явление, которое, во-первых, проводится лицом (экспертом), специально назначенным органом дознания, дознавателем, следователем, прокурором или судом, которое должно обладать определенными познаниями, и наделено

процессуальными правами и обязанностями, сам эксперт вступает в определенные правоотношения как с органом, назначившим экспертизу, так и с иными участниками процесса; во-вторых, заключение эксперта выступает как одно из доказательств, подлежащих оценке в совокупности со всеми другими доказательствами, собранными по делу органом, назначившим экспертизу. Кроме того, судебную экспертизу, как предусматривает уголовно-процессуальный закон, характеризует ряд признаков, отличающих ее от иных следственных действий:

1. Назначение судебной экспертизы — признав необходимым данный факт, следователь выносит постановление, либо возбуждает перед судом ходатайство, содержание которого предусмотрено законом (ч. 1 ст. 195 УПК РФ). Данная процедура характерна также еще для ряда следственных действий — привлечение в качестве обвиняемого (ст. 171 УПК РФ), эксгумация (ч. 3 ст. 178 УПК РФ), освидетельствование (ст. 179 УПК РФ), обыск (ст. 182 УПК РФ) и выемка (ст. 183 УПК РФ). Но процесс назначения судебной экспертизы характеризуют некоторые требования, не типичные иным следственным действиям. Так, законом установлен жесткий перечень обстоятельств при которых назначение экспертизы обязательно (ст. 196 УПК РФ) и данный факт для следователя является обязанностью, так как не назначение влечет за собой нарушение закона. Кроме того, у следователя возникает обязанность ознакомиться с постановлением о назначении экспертизы подозреваемого, обвиняемого, его защитника и разъяснить им вытекающие из данного факта права (ч. 3 ст. 195 УПК РФ). Перечень прав указанной категории участников в связи с назначением судебной экспертизы достаточно широк: заявлять отвод эксперту или ходатайствовать о производстве судебной экспертизы в другом (или конкретном) экспертном учреждении, ходатайствовать о привлечении в качестве экспертов указанных ими лиц, вносить дополнительные вопросы эксперту, присутствовать при производстве экспертизы и знакомиться с заключением эксперта и с протоколом его допроса (ч. 1 ст. 198 УПК РФ). Свидетель имеет право знакомиться с постановлением о назначении экспертизы и заявлять отвод эксперту либо ходатайствовать о ее производстве в другом экспертном учреждении. Знакомиться с заключением эксперта потерпевший и свидетель вправе лишь в случае, если экспертиза производилась в отношении их (ч. 2 ст. 198 УПК РФ). Таким образом,

определение предмета экспертизы — компетенция не только следователя, но и иных участников процесса. Кроме того, по результатам ознакомления заинтересованных лиц с постановлением о назначении экспертизы, следователем составляется протокол (ч. 3 ст. 195 УПК РФ), имеющий специфический статус.

Уголовно-процессуальный кодекс говорит лишь о протоколах следственных и судебных действий (и как о самостоятельных видах доказательств), определяя их форму и содержание (п. 5 ч. 2 ст. 74, ст. 83, ст. 166, ст. 259 УПК РФ). Но факт подписания протокола проводится не по результатам следственного действия, а выступает в качестве действия удостоверительного характера соблюдения прав участников уголовного процесса при назначении экспертизы. В свою очередь удостоверительные действия также входят в конструкцию понятия самостоятельного следственного действия.

Деятельность следователя при назначении экспертизы характеризуется еще одной особенностью — формулированием вопросов эксперту. Именно формулирование вопросов преследует цель установить путем экспертного исследования фактически данные относительно существенных обстоятельств дела для их использования в качестве доказательств. Вопросы, поставленные перед экспертом должны отвечать определенным требованиям:

- учитывать современные возможности экспертных исследований, уровни решаемых задач;
- охватывать в полном объеме данную задачу исследования обстоятельств дела;
- быть конкретным понятным не только эксперту, но и всем участникам процесса;
- содержать понятную экспертную терминологию;
- быть логически последовательными;
- не выходить за рамки специальных познаний эксперта [2, с. 30].

На данной стадии невозможно не уделить внимание еще и такому действию как консультация с экспертом или руководителем экспертного учреждения. Данное действие обязательным не является, однако носит крайне рекомендательный характер (тактические основы), так как это необходимо в случае, когда, например, речь идет о новых видах экспертиз или экспертизах с нестандартными объектами исследования. Если есть необходимость выяснения возможности эксперта или учреждения, наличие оборудования, методик и т. п. Особенно

данная рекомендация актуально в современных условиях стремительно развивающихся научно-технических технологий. Так, например, А. Ю. Шапошников в своей работе приводит пример: «много лет назад автор этих строк при расследовании дела о пожаре в гараже впервые столкнулся с назначением судебно-химической экспертизы по следам горюче-смазочных материалов и легковоспламеняющихся жидкостей. Первичный осмотр места происшествия был проведен неполно, версия о поджоге не отрабатывалась. Согласно заключению пожарно-технической экспертизы источником возгорания послужило внесение постороннего источника зажигания в район задней стенки гаража. По версии пожарных, оперативных работников и дежурного следователя, причиной пожара был окурок, выброшенный погибшим, находившимся в состоянии алкогольного опьянения. Родственники погибшего настаивали на версии поджога. Выясняя возможности экспертного исследования, следователь связался с экспертами-химиками лаборатории судебно-химической экспертизы Минюста России. В ходе консультации выяснилось, что существует экспертная методика исследования копоти с мест возгорания с целью установления наличия в ней следов ГСМ и ЛВЖ. Эксперт порекомендовал провести повторный осмотр места происшествия с изъятием предметов со следами интенсивного горения, а также гексановых смывов следов копоти, что и было сделано. В ходе последующего экспертного исследования были обнаружены следы бензина марки «А-76» в смывах копоти в районе источника возгорания, а также на крышах и капотах автомашин, находившихся в боксе. В обгоревших кусках пола, изъятых под остовами автомашин, были обнаружены следы бензина марки «АИ-92» [10, с. 24].

2. Судебную экспертизу характеризует такой признак, как специальный субъект. Экспертиза проводится физическим лицом (экспертом), специально назначенным органом дознания, дознавателем, следователем, прокурором или судом, которое должно обладать определенными познаниями, и наделено процессуальными правами и обязанностями (ст. 57 УПК РФ). Необходимым требованием к эксперту, установленным законом, является обладание специальными познаниями.

В настоящее, в связи с возросшей необходимостью привлечения специальных знаний для расследования, возросло количество участия в судебных экспертизах негосударственных судебных экспертов

и негосударственных экспертных учреждений. Негосударственными судебными экспертами признаются лица, являющиеся сотрудниками негосударственных судебно-экспертных учреждений на условиях трудового договора или привлекаемых для производства судебных экспертиз на условиях гражданско-правового договора. Специальных квалификационных требований к таким экспертам законодательством не установлено. И в каждом конкретном случае привлечения такого эксперта необходимо устанавливать его компетентность. Пленум Верховного суда своим постановлением рекомендовал устанавливать компетенцию эксперта по документам (дипломам, аттестатам, свидетельствам, сертификатам, справкам и т. д.), которые рекомендуется запрашивать предварительно, а также разъяснил, что под негосударственным судебно — экспертным учреждением (НСЭУ) следует понимать некоммерческие организации (некоммерческие партнерства, частные учреждения или автономные некоммерческие организации), созданные в соответствии с ГК РФ и Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», осуществляющие судебно-экспертную деятельность в соответствии с принятыми ими уставами¹.

Быть экспертом — значит занимать определенное процессуальное положение в расследовании и разрешении конкретного уголовного дела. Своим правовым основанием это процессуальное положение имеет постановление следователя или судьи или определения суда о назначении судебной экспертизы. Без этого процессуального акта нет эксперта в процессуальном смысле этого слова. Эксперт является самостоятельным участником уголовного процесса и наделен принципом независимости, т. е. не может находиться в какой-либо зависимости от органа или лица, назначивших судебную экспертизу, сторон и других лиц, заинтересованных в исходе дела. Не допускается воздействие на эксперта в целях получения заключения в пользу кого-либо из участников процесса или в интересах других лиц (ст. 7 ФЗ РФ №73) [2].

3. Результатом судебной экспертизы является заключение эксперта, которое и является самостоятельным видом доказательств (п. 3 ч. 2 ст. 74 УПК РФ). В общем смысле, именно ради заключения эксперта,

¹ О судебной экспертизе по уголовным делам : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 28. Российская газета, 30 декабря 2010 г. № 5375 (296).

содержащего новые сведения для раскрытия преступления, назначается и проводится судебная экспертиза. Заключение эксперта как доказательство, представляет собой совокупность фактических данных, установленных в результате исследования материальных объектов, а также сведений, собранных в уголовном деле, проведенного лицом, сведущим в определенной области науки, техники или иных специальных знаний [10]. Необходимо учитывать, что заключение исходит от эксперта, а не от следователя.

Заключение эксперта опирается на собранные посредством иных следственных действий по делу, доказательства в качестве исходного пункта и объекта исследования. Доказательственное значение в заключении эксперта имеют сведения о конкретных фактах, установленных в ходе экспертного исследования и выводы эксперта, вытекающие из этих фактов. Заключение эксперта должно быть основано на совокупности всех необходимых для этого фактов, выявленных по уголовному делу, независимо от того, установлены они в результате исследования объектов экспертизы или взяты из уголовного дела в виде установленных данных. Кроме того, являясь самостоятельным видом доказательств, заключение должно быть представлено в установленной законодательством форме (ст. 204 УПК РФ).

Таким образом, познавательная деятельность следователя при производстве судебной

экспертизы, как одного из признаков следственного действия, заключается лишь в правильном собирании объектов экспертизы и соблюдении процессуальных особенностей ее назначения. В определении сущности следственного действия необходимо исходить из содержания деятельности следователя (суда) на начальном этапе доказывания. Эта деятельность состоит в выявлении, отображении и закреплении в материалах дела фактических данных, содержащихся в следах. Судебная экспертиза, будучи «процессуальным институтом» [5, с. 16] не является следственным действием в том смысле, что следователь сам ее не проводит. Следователь обладает достаточными процессуальными возможностями, чтобы, не вторгаясь в компетенцию эксперта, направлять экспертное исследование в сторону наиболее полного, всестороннего и объективного выяснения обстоятельств, составляющих предмет экспертизы. Таким образом, исходя из определения понятия следственного действия, как комплекса регламентированных уголовно-процессуальным законом и осуществляемых следователем (судом) поисковых, познавательных и удостоверительных операций, соответствующих особенностям следов определенного вида, можно предположить, что судебная экспертиза не вполне соответствует данному пониманию, и представляет собой специфическое действие, обладающее рядом только ей присущих признаков.

Список литературы

1. Кальницкий, В. В. Следственные действия : учебное пособие / В. В. Кальницкий. — Омск, 2003.
2. Лившиц, Ю. Д. Вопросы использования специальных познаний в уголовном процессе / Ю. Д. Лившиц, А. В. Кудрявцева. — Челябинск, 2001.
3. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М., 2003. — 980 с.
4. Орлов, Ю. К. Заключение эксперта и его оценка по уголовным делам / Ю. К. Орлов. — М., 1995.
5. Петрухин, И. Л. Экспертиза, как средство доказывания в советском уголовном процессе / И. Л. Петрухин. — М., 1964.
6. Семенов, В. А. Следственные действия / В. А. Семенов. — Екатеринбург, 2003г.
7. Теория доказательств в советском уголовном процессе / под ред. Н. В. Жогина, И. И. Карпец. — М., 1967. — Глава VII.
8. Уголовный процесс : учебник / под ред. Н. С. Алексеева, В. З. Лукашевича, П. С. Элькинд. — М., 1972 г.
9. Уголовный процесс : учебник / под ред. В. П. Божьева. — М., 2000.
10. Шапошников, А. Ю. Как оценивать заключение эксперта: рекомендации следователю и адвокату / А. Ю. Шапошников // Уголовный процесс. — 2016. — № 6.
11. Шейфер, С. А. Собираение доказательств в советском уголовном процессе: методологические и процессуальные проблемы / С. А. Шейфер. — Саратов, 1986.
12. Шляхов, А. Р. Процессуальные и организационные основы криминалистической экспертизы / А. Р. Шляхов. — М., 1972.

НАУЧНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ КАК ЦЕНТРАЛЬНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Татьяна Вадимовна Попова

кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры уголовного процесса
и экспертной деятельности

ФБГОУ ВО «Челябинский государственный университет»

E-mail sergeev_ab@bk.ru

Актуализирована проблема, возникающая в связи с тем, что традиционное понимание субъективных прав и юридических обязанностей начинает становиться не вполне ясным, если анализировать субъективные права лиц, которые участвуют в уголовно-процессуальных правоотношениях, но в этих отношениях личный их интерес отсутствует. Классическое представление о том, что наличие прав у физического субъекта подразумевает у другого субъекта наличие обязанности обеспечить свободную реализацию этих прав, в уголовном судопроизводстве не всегда соответствует действительности. Анализируется исследование 2017 года И. И. Ахматова проблемных вопросов теории правоотношений. Указывается, что за рамками научного интереса остаётся проблема сближения позиций Европейского Суда по правам человека и Конституционного суда Российской Федерации в правопонимании и правоприменении норм международного права на территории Российской Федерации. Последнее время мировоззренческие позиции относительно специфики российских правоотношений в сфере уголовного судопроизводства и соответствия их европейским стандартам у названных субъектов права совпадают не всегда.

Ключевые слова: правоотношения, субъективные права, юридические обязанности, уголовное судопроизводство.

SCIENTIFIC RESEARCH OF CRIMINAL PROCEDURAL RELATIONSHIPS AS A CENTRAL DIRECTION OF IMPROVING CRIMINAL PROCEEDINGS

Popova T. V.

The problem arising due to the fact that the traditional understanding of subjective rights and legal obligations begins to become not completely clear if one analyzes the subjective rights of persons who participate in criminal procedural legal relations, but in these relations their personal interest is absent. The classical idea that the existence of rights of a physical subject implies that the other entity has a duty to ensure the free exercise of these rights in criminal proceedings is not always true. The research of the year 2017 of I. I. Akhmatov on the problematic issues of the theory of legal relations is analyzed. It is pointed out that beyond the scientific interest remains the problem of convergence of the positions of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Russian Federation in the legal understanding and enforcement of the norms of international law in the territory of the Russian Federation. Recently, ideological positions on the specifics of Russian legal relations in the field of criminal justice and compliance with their European standards in these subjects of law do not always coincide.

Keywords: legal relations, subjective rights, legal obligations, criminal proceedings.

Общетеоретическое учение о правоотношениях подразумевает у лиц наличие субъективных прав и юридических обязанностей. В целом правильный подход к раскрытию содержания взаимодействия участников гражданского судопроизводства применительно к участникам уголовного судопроизводства вызывает ряд вопросов. Классическое представление о том, что наличие прав у физического субъекта подразумевает у другого субъекта наличие обязанности обеспечить свободную реализацию этих прав, в уголовном судопроизводстве не всегда соответствует действительности. На данное обстоятельство указывает ряд исследователей [1, с. 35—39; 2, с. 294—298]. В рамках возбужденного уголовного дела публичного обвинения право лица, например на свободу передвижения, реализовано может и не быть. В процессе досудебного производства отношения следователь — обвиняемый формируются под воздействием организующего эти отношения субъекта — государства. От его имени и в его интересах для достижения целей, указанных в статье 6 уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации следователь формирует отношения с лицом, избобличаемым в расследуемом преступлении. При наличии оснований следователь обязан к обвиняемому избрать соответствующую меру пресечения (например, подписку о невыезде). У обвиняемого также возникает обязанность строго соблюдать условия меры пресечения. В данной ситуации «обязанность» и «право» не корреспондируют друг другу. Можно привести другой пример, когда в конкретной следственной ситуации обвинитель имеет «право» дискреционного усмотрения. В данном случае предоставленное «право» есть ни что иное как вид реализации той же обязанности, которую государство в рамках уголовно-процессуального законодательства возложило на следователя [3, с. 34].

Традиционное понимание субъективных прав и юридических обязанностей начинает становиться не вполне ясным, если анализировать субъективные права лиц, которые участвуют в уголовно-процессуальных правоотношениях, но в этих отношениях личный их интерес отсутствует. Так, свидетель обязан давать показания об известных ему обстоятельствах совершения преступления. Конституционно же определённое право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников точнее следует назвать не правом, а ограничением обязанности давать показания.

Изложенное представляется достаточным для того, что бы признать важным исследование сферы уголовно-процессуальных правоотношений. Правильное понимание особенностей и их специфичности позволит законодателю формировать баланс прав и обязанностей участников уголовного судопроизводства более точно, рационально и не противоречиво.

Одним из последних диссертационных исследований является работа И. И. Ахматова «Понятие, признаки и система уголовно-процессуальных правоотношений» [4]. В ней учёный ставит и решает сложные разноуровневые задачи. Решение каждой предыдущей задачи формирует потребность в решении следующей связанной с предыдущей и устанавливающей связь с последующей. Структурно работа представляет логично последовательное исследование этапов развития учения о материально-правовых и процессуальных правоотношениях; понятия и функций частной теории уголовно-процессуальных правоотношений, структуры ее системы; общих положений теории уголовно-процессуальных правоотношений (с позиции механизма их правового регулирования; установления общих и специфических признаков уголовно-процессуальных правоотношений при анализе их связи с уголовно-материальными и иными правоотношениями, построение дефиниции исследуемого явления) и пр.

Как представляется, автору работы удалось достигнуть поставленной цели: разработать универсально-теоретический подход, позволяющий обнаруживать проблемные вопросы правоотношений в уголовном судопроизводстве, правильно их формулировать и определять направления разрешения.

Результаты его исследования содержат новизну. Так, с позиции действующего правового регулирования уголовного судопроизводства с учётом знаний об особенностях становления и развития представлений о теории уголовно-процессуальных отношений автор работы нашёл направления разрешения проблем, связанных с понятием, признаками и системой уголовно-процессуальных правоотношений. И. И. Ахматов раскрывает и научно обосновывает своё представление о понятии, функции, предмета, цели и места правоотношений в юридической науке уголовно-процессуального права. Правоотношения как научная правовая категория им исследуются с позиции опосредованности и взаимообусловленности предназначения. Уточнена роль уголовно-процессуальных

правоотношений в системе правового регулирования. Определены характерные черты правоотношений между органами государственной власти, должностными лицами, осуществляющими уголовное судопроизводство, и лицами, не наделенными властными полномочиями, а также правоотношения между органами государственной власти, должностными лицами, с другой стороны.

Новизну работе придают предложения по совершенствованию действующего уголовно-процессуального законодательства. Исследование имеет теоретическое значение. Оно (значение) заключается в предложенной автором системе теории уголовно-процессуальных правоотношений. В последующих исследованиях системный подход позволит исследователям:

— углубить представления о субъектах уголовного процесса, процессуальном интересе, процессуальных функциях, уголовно-процессуальной правоспособности и дееспособности;

— использовать его в качестве средства в разрешении проблем развития уголовно-процессуальных правоотношений, совершенствования существующих, модернизации и интеграции на его базе положений науки уголовно-процессуального права.

Теоретические выводы построены на положениях науки логики, философии, теории государства и права, международного права, конституционного права, уголовно-процессуального права.

Помимо теоретической значимости работа имеет и практическое значение. Оно выражается в предложениях, сформулированных в положениях защиты.

В процессе исследования автор грамотно использовал комплекс существующих базовых методов исследования: системно-структурный подход к правовым исследованиям, адаптированный автором для целей исследования уголовно-процессуальных отношений, в основе которого находятся общие представления о структуре системы («первичные» элементы, взаимоотношения между ними, «системообразующий фактор»), закон системности (объект исследования представлен как система); диалектический метод анализа «общего», «особенного» и «отдельного» для выделения типичных сторон дифференциации и унификации уголовно-процессуальных отношений; комплексный подход, обусловивший использование специального метода сочетания уголовно-процессуальных и цивилистических начал в исследовании уголовно-процессуальных правоотношений.

Для разработки теоретических положений и рекомендаций прикладного характера использовались общенаучные методы познания: индукция, дедукция, анализ, обоснование, идеализация и др.

Проведённое исследование углубляет уровень знаний об уголовном судопроизводстве, в целом, и уголовно-процессуальных отношениях, в частности. Работа представляет собой научно-квалификационный труд, в котором на основании выполненных автором исследований проблем понятия, признаков и системы уголовно-процессуальных правоотношений на базе современного российского законодательства и результатов обобщения следственной и судебной практики по уголовным делам, разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как решение научной проблемы, имеющей важное научно-правовое значение.

При всей положительной оценке исследования следует признать, что оно не дало ответы все проблемные вопросы. В работе содержится неопределённость, требующая в дальнейшем изучения.

Так, И. И. Ахматов выделяет подсистему уголовно-процессуальных правоотношений между государственными органами, должностными лицами и лицами, не наделенными властными полномочиями. Следует согласиться, что такое выделение способствует «концентрации научного поиска на проблемах юридического взаимодействия указанных субъектов (элементов подсистемы) и путях совершенствования правовых связей «невластный субъект-должностное лицо» в диапазоне охраны и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Правильно очертив траекторию (вектор) дальнейшего научного направления и совершенствования правовых отношений в вопросах охраны и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, автору следовало бы дать оценку влияния решений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) на формирование отечественных (российских) уголовно-процессуальных правоотношений.

С позиции международного права ЕСПЧ даёт оценку нормам национального законодательства, применённых в конкретной ситуации, и действиям правоохранительных органов по вопросу правильного и точного их выполнения, таким способом разрешая спор по существу. Однако, отдельные «черты Российской самобытности, отражённые в конституции и воспринятые в отраслевом законодательством, не всегда укладываются

в рамки международного права. Названное обстоятельство может создать (и создаёт) ситуации, когда законодатель формирует правоотношения в соответствии с конституцией, но отдельные аспекты такого правотворчества ЕСПЧ воспринимает как не в полной мере соответствующие рекомендациям международного порядка» [5, с. 223].

Обозначенная проблема для своего решения требует целой серии научных исследований [6, с. 12—14] правоотношений

и определения направлений сближения позиций ЕСПЧ и Конституционного суда Российской Федерации в правопонимании и правоприменении норм международного права на территории Российской Федерации. Результаты исследования должны стать обоснованные рекомендации по сближению мировоззренческих позиций относительно специфики российских правоотношений в сфере уголовного судопроизводства и соответствия их европейским стандартам.

Список литературы

1. Сергеев, А. Б. Процессуальные проблемы досудебного производства по уголовным делам в чрезвычайных ситуациях : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Б. Сергеев. — Челябинск, 2003.
2. Деньщикова Г.Н. Ретроспектива законодательства, регулирующего возникновение обязательств вследствие незаконных действий сотрудников ОВД / Г. Н. Деньщикова, А. В. Майоров // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) : материалы международной научно-теоретической конференции. — Санкт-Петербургский университет МВД России, 2016.
3. Сергеев, А. Б. Особенности расследования преступлений, связанных с присвоением прав на владение и управление предприятиями и организациями : монография / А. Б. Сергеев, М. А. Сергеев, К. А. Сергеев. — ГОУ ВПО Челябинский юридический институт МВД РФ : Челябинск, 2008.
4. Ахматов, И. И. Понятие, признаки и система уголовно-процессуальных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. И. Ахматов. — Екатеринбург, 2017. — 32 с.
5. Глухова, Е. В. Вопросы имплементации европейского правового стандарта проведения ОРМ по доказыванию в виновности в совершении преступления в российское уголовно-процессуальное законодательство / Е. В. Глухова, А. Б. Сергеев // Евразийский юридический журнал. — 2017. — № 3 (106).
6. Майоров, А. В. Защита прав человека: виктимологический аспект / А. В. Майоров // Виктимология. — 2014. — № 2 (2).

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

УДК 343.775

№ 3 (14) / 2017, с. 55—59

ПРОФИЛАКТИКА НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Сафаргалей Таминдарович Фаткулин

кандидат юридических наук, доцент уголовной кафедры

Юридический институт

Южно-Уральский государственный университет

E-mail: safar53@mail.ru

Валерия Александровна Грищенко

студент 3-го курса

Юридический институт

Южно-Уральский государственный университет

E-mail: ms.emig@mail.ru

В статье рассматриваются актуальные проблемы профилактики преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков в Челябинской области. При этом подчеркивается, что указанные преступления отличаются высокой общественной опасностью, поскольку охватывают в основном подрастающее поколение. Проведен анализ судебной и следственной практики по делам данной категории, разработаны предложения по повышению эффективности профилактических мер.

Ключевые слова: распространение наркотиков, наркотрафик, профилактика наркотизма, ликвидация Госнаркоконтроля, административная ответственность, общественные комиссии.

PREVENTION OF ILLEGAL TRAFFICKING IN DRUGS IN CHEL YABINSK REGION

**Fatkulin S. T.
Grischenko V. A.**

The article deals with actual problems of preventing crimes related to illegal drug trafficking in the Chelyabinsk region. At the same time, it is emphasized that these crimes are characterized by high public danger, since they cover mainly the younger generation. The analysis of judicial and investigative practice on cases of this category has been carried out, and proposals have been developed to increase the effectiveness of preventive measures.

Key words: drug trafficking, drug trafficking, drug abuse prevention, liquidation of the State Drug Control Service, administrative responsibility, public commissions.

Криминальная ситуация с распространением наркотиков в Челябинской области остается напряженной. Согласно Федеральной службе государственной статистике только за период с января по август 2017 г. зарегистрировано 5907 преступлений,

связанных с незаконным оборотом наркотиков по Челябинской области¹. Приведенные статистические данные в таблице показывают лишь нескончаемость преступлений.

¹ Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi>

Таблица
**Число преступлений, связанных
 с незаконным оборотом наркотиков
 по месяцам**

2017 год	
Январь	734
Февраль	889
Март	902
Апрель	708
Май	892
Июнь	295
Июль	721
Август	776

За последние пять лет в Челябинской области значительно возросло число зарегистрированных преступлений и судимостей за преступления связанные с наркоманией» [1]. Так, в 2016 г. выявлено 6160 преступлений, в 2015 — 6406 ед., в 2014 — 6269 ед., в 2013 — 5804 ед., в 2012 — 4774 ед¹. Безусловно, статистические данные показывают лишь зарегистрированные преступления, но сколько остается не выявленных преступлений неизвестно. Только по официальным данным в Челябинской области насчитывается около 20 тыс. наркоманов, которые имеют средний возраст 28 лет. По мнению известного социолога Ф. И. Григореев работа по противодействию распространению наркомании социальной направленности должна проводиться следующим образом: на первом месте — государство, которое осуществляет контроль над применяемыми мерами по профилактике наркомании молодежи; на втором месте — при наступившем заболевании — лечение и реабилитация наркозависимых; на третьем — борьба с наркопреступностью. Большая роль в работе по противодействию наркомании отводится именно государственной политике, ее эффективность будет зависеть от того, насколько власть заинтересована в решении данной проблемы, а также от ее умения логически выстраивать всю систему антинаркотических мер. В научной статье Р. Г. Осиповой подчеркивается, что государство должно предоставить наркозависимому человеку возможность излечения, т. е. платить пенсию по инвалидности, но также должно лишать такого человека (до полного излечения), избирательного права и права на некоторые виды работ. Кроме того, необходимо создать медицинские учреждения, которые будут выдавать чистые

и правильно дозируемые наркотики, свободные от СПИДа и гепатита. Это позволит решить главнейшую проблему: наркодельцам больше не будет выгодно бесплатно подсаживать людей на наркотик: ведь наркозависимый всегда сможет получить этот наркотик бесплатно [3, с. 53—59]. Немаловажным аспектом со стороны государства будет являться решение таких социальных вопросов, как ликвидация безработицы, беспризорности, безнадзорности, которые приводят человека в состояние безысходности и способствуют развитию наркомании, алкоголизма.

В Челябинской области с помощью государства действует около 50 центров реабилитации наркоманов. Для того чтобы сделать реабилитацию доступной для всех, в Челябинской области решено оплачивать лечение наркоманов из бюджета, в итоге планируется затратить 7,5 миллионов рублей. На реабилитацию каждого наркозависимого человека выделяют 30 тысяч рублей. Следовательно, приоритетной должна быть первичная профилактика. Так, губернатор Челябинской области Борис Дубровский в целях профилактики распространения наркотиков 16 июня 2016 года на итоговом заседании утвердил новый план работы антинаркотической комиссии на 2017 год, где основным решением для рассмотрения стали меры по профилактике распространения наркомании среди детей и подростков.

В ходе заседания была представлена система, охватывающая все уровни педагогического процесса: от теоретических разработок новейших методик до их внедрения практическими специалистами, в том числе социальными педагогами, медицинскими работниками, юристами, поскольку это является одной из превентивных мер антинаркотической работы. Совместно с министром образования и науки А. И. Кузнецовым для сотрудников образовательных учреждений было решено провести обучающие научно-практические семинары, в которых принимают участие около 200-х человек — заместители директоров по воспитательной работе, социальные педагоги, кураторы групп профессиональных образовательных организаций.

По окончании заседания антинаркотической комиссии распоряжением Администрации города Челябинска была разработана муниципальная программа «Профилактика наркомании в городе Челябинске в 2017—2019 годах». В ходе исполнения

¹ Там же.

программных мероприятий повысится уровень информированности сотрудников системы образования, социальной защиты населения и других заинтересованных учреждений по вопросам раннего выявления лиц, злоупотребляющих психоактивными веществами, а также молодежных общественных объединений и волонтерских движений посредством проведения обучающих семинаров, тренингов по вопросам организации профилактической работы на территории города Челябинска; повысится уровень информированности населения о профилактике наркомании и противодействии злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту на территории города Челябинска посредством проведения публичных профилактических антинаркотических, антитабачных мероприятий и акций; создать условия для комплексной реабилитации и ресоциализации потребителей наркотических средств и психотропных веществ. Оценка эффективности реализации Программы осуществляется на основе следующих целевых индикаторов и показателей: Количество проведенных обучающих семинаров на 2017 год — 30 единиц; 2018 год — 30 ед.; 2019 год — 30 ед.; Количество проведенных публичных профилактических антинаркотических, антитабачных мероприятий (единиц): 1) 2017 год — 5; 2) 2018 год — 5; 3) 2019 год — 5. Количество проведенных мероприятий в рамках комплексной реабилитации и ресоциализации потребителей наркотических средств и психотропных веществ (единиц): 1) 2017 год — 10; 2) 2018 год — 10; 3) 2019 год — 10. Общий объем финансирования Программы составит 1050,0 тыс. рублей [8; 9].

Глава города Троицка Александр Георгиевич Виноградов также уделяет внимание проблеме, связанной с наркотиками, в целях профилактики наркомании среди молодежи служит действующий центр в муниципальном образовании. Ежегодно сотрудники центра посещают каждое образовательное учреждение, а также проводят среди подрастающего поколения научно-практические конференции, семинары и конкурсы, ставящие своей целью профилактику наркомании» [2]. Аналогичная программа разработана и в Челябинских университетах. Общественное объединение «Живи и Борись» организовало семинар в одном из престижных учебных заведений области — РАНХиГС при президенте РФ. Задачей объединения «Живи и Борись» является выявление недобросовестных аптечных сетей.

Действие программы по борьбе с наркотиками распространяется не только на студентов, но и на учащихся начальных классов. Для 1,7 тыс. первоклассников уже провели ряд спортивных и образовательных профилактических мероприятий. Помимо различных многочисленных акций, которые сотрудники управления образования проводят регулярно при поддержке местного отделения «Единой России», «Молодой гвардии», участниками партийного проекта «Народный контроль», ежегодно проводится анкетирование рабочей и учащейся молодежи на предмет отношения к здоровому образу жизни.

Вступившая в силу поправка в закон «О наркотиках» [4] разработала новую меру борьбы, она уравнила всех, кто когда-либо употреблял наркотики. Отныне правоохранительным органам не важно: был ли это единичный случай или человек пробует наркотики не в первый раз. Употребление наркотических веществ означает попадание под три статьи Административного кодекса, а если человек при этом совершает правонарушение или преступление, которое предусматривает лишение свободы, то его направляют в наркологическую клинику. При этом введена форма уклонения от такого рода лечения. В рамках уголовной ответственности при нарушении порядка лечения условный срок может быть заменен на реальное заключение. Что касается административной ответственности, то если в ходе документирования правонарушения суд принял решение о лечении, а злоупотребляющий наркотиками дважды нарушил режим соответствующего лечения — его признают виновным по ст. 6.9.1 КоАП за уклонение от лечения. Так, судья Советского районного суда г. Челябинска Т. А. Жаворонкова, рассмотрев дело об административном правонарушении в отношении гражданина Н., признала виновным в совершении административного правонарушения по ст. 6.9.1 КоАП РФ, и подвергла административному наказанию в виде ареста сроком на 10 (десять) суток, поскольку гражданин Н., который не выполнил решение Советского районного суда от 21.10.2016 г., а именно не явился в ГБУЗ «Наркологический диспансер» для диагностики, профилактических мероприятий и лечения от наркомании и медицинской социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических веществ.

С введением поправок стало достаточно доказать факт болезни или злоупотребления наркотическими веществами, и человека, преступившего закон, направят на

принудительное лечение. На данный момент статистика неумолима: две трети преступлений против личности приходится на долю потребителей наркотиков, совершающих насилие ради очередной дозы¹. Введение такой санкции, как принудительное лечение, при грамотной организации процесса поможет снизить эти показатели.

В другом городе Челябинской области на заседании межведомственной комиссии под председательством главы района г. Сатка, Александра Глазкова, также активизировалась работа по противодействию злоупотреблениям наркотическими средствами и их незаконному обороту. В результате проведения оперативно-профилактической операции «Мак — 2016» были выявлены очаги, как незаконных посевов наркотических средств, так и участки дикорастущих наркокультур. Было пресечено 8 преступлений по незаконному сбыту и приобретению наркотических средств, 9 случаев хранения, изготовления и употребления. В период проведения профилактической операции также было изъято более 3 килограмм наркотических веществ растительного происхождения» [5]. Таким образом, в ходе операции «Мак — 2016» были проведены мероприятия по выявлению незаконных посевов мака, конопли, очагов их дикого произрастания или незаконного культивирования. Руководству ОМВД Саткинского района Александр Глазков рекомендовал продолжать работу по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, связанных с транзитным перемещением, незаконным культивированием, сбором, распространением и хранением наркотических веществ. По словам, заведующего психоневрологическим отделением МУЗ «Саткинская ЦРБ» врача-психиатра Александра Яновского, пациенты, проходящие по наркологическим статьям, в основном употребляют психотропные вещества, которые не значатся в реестре как наркотики. Так, в одном образовательном учреждении г. Челябинска был обнаружен «насвай». Официально «насвай» не признан наркотиком. Однако в России его запретили продавать еще в 2013 году.

Кроме того еще одной негативной ситуацией в борьбе с наркоманией стала ликвидация Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН), которая с 2003 года была основным государственным органом в России, отвечающим за реализацию государственной политики в сфере

оборота наркотических средств. Вследствие этого будет дезорганизована сложившаяся система борьбы с наркопреступностью. Разрушение конкретной системы противодействия наркопреступности, прежде всего, повысит активность преступников. Поскольку в основе наркобизнеса лежат абсолютно материальные интересы теневой экономики (при продаже наркотиков главными мотивами являются извлечение наживы, колоссальная прибыль, связанная с изготовлением, транспортировкой и реализацией), необходимо полагать, что при ослаблении давления на данные преступления, будет увеличиваться криминальная ситуация. Ликвидация ФСКН коснется не только политические и экономические проблемы, неизбежно произойдет резкий скачок количества смертей, потому что силовое давление на наркорынок будет неминуемо ослаблено, а потребителей прибавится. Ослабление борьбы с мировым наркотрафиком означает, что наша страна станет еще более удобной площадкой для транснациональных криминальных структур, которые получают новые возможности для расширения разнообразных поставок. С точки зрения экономики государственного бюджета, неизвестно сколько потребуются на возмещение ущерба от неминуемого роста количества насильственных преступлений и краж, совершаемых для последующих сделок с наркотиками, сколько — на компенсацию последствий от разгула бандитизма. Следовательно, экономическая ситуация в стране не должна отражаться на более важных проблемах, поскольку в нынешнее время мы находимся в состоянии криминальной войны с наркопреступностью.

Что же касается других областей нашей страны, то ситуация по профилактике борьбы с наркоманией остается почти одинаковой. Практически половина жителей Свердловской области считают деятельность учреждений образования и общественных организаций эффективной в профилактике наркомании. Меньше половины опрошенных оценивают как эффективную работу правоохранительных органов в борьбе с незаконным оборотом наркотиков и в профилактике наркомании. Более половины респондентов дали низкую оценку эффективности работы органов здравоохранения в лечении и профилактике наркомании. Около десятой части жителей области принимало участие в мероприятиях по профилактике наркомании. Практически 80 % жителей поддерживают инициативу обязательного анонимного тестирования

¹ Сайт «Нет наркотикам». URL: http://www.narkotiki.ru/5_4125.htm

несовершеннолетних и молодежи на предмет раннего выявления лиц употребляющих наркотики» [6].

В республике Башкортостан важным направлением работы по профилактике наркомании среди несовершеннолетних и молодежи остаются методы и средства физической культуры и туризма. Сохранена и расширяется система детских и подростковых клубов и объединений. Заметно активизировалась деятельность постоянных комиссий Советов по социально-гуманитарным вопросам и законодательству. Указом Президента Республики Башкортостан от 16 августа 2010 года образована новая антинаркотическая комиссия Республики Башкортостан. Работают межведомственные комиссии по борьбе с преступностью, профилактике правонарушений, по проблемам предупреждения распространения ВИЧ-инфекции. Все приведенные факты свидетельствуют о том, что в Башкортостане применяется достаточно усилий для противодействия наркомании. Однако анализ ситуации показывает, что реального перелома еще не произошло» [7].

Полагаем, что действующие многочисленные программы и законодательные акты недостаточно эффективны, так как в большинстве своем ориентированы на борьбу с последствиями, а не на устранение причин распространения наркомании. Деятельность органов государственной власти, занимающихся данной проблемой, зачастую нескоординирована и разрознена,

носит несистемный характер. В числе основных причин слабой эффективности проводимых антинаркотических мероприятий можно отметить недостаточную численность и материально-техническое оснащение подразделений и служб, осуществляющих борьбу с незаконным оборотом наркотиков. Как правило, не задействован пропагандистский потенциал политических партий, общественных объединений и движений, средств массовой информации, всего гражданского общества.

В итоге можно сделать вывод, что для эффективного противодействия злоупотребления наркотических средств необходимо сотрудниками правоохранительных органов направить усилия на поиск новых форм, методов и средств. Целесообразно рассмотреть возможность о создании инициативы по признанию некоторых форм препаратов, содержащих наркотические вещества, запретными; активизировать оперативно-розыскные мероприятия подразделений по борьбе с организованной преступностью; провести оперативно-профилактические мероприятия в отношении лиц, ранее привлекавшихся к ответственности за вовлечение несовершеннолетних в незаконные действия с наркотиками, склонение к их потреблению; провести реабилитацию лиц, потребляющих наркотики; обеспечить решения вопросов международного сотрудничества в области борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Список литературы

1. О наркотических средствах и психотропных веществах : ФЗ от 8 января 1998 г. №3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 12 января 1998 г. — № 2 — Ст. 219.
2. К борьбе с наркотиками подключились и студенты // Сайт Правительства Челябинской обл. — URL: <http://pravmin74.ru/novosti/k-borbe-s-narkotikami-podklyuchilis-i-studenty-19570>.
3. Осипова, Р. Г. Наркомания в молодежной среде: причины распространения и возможные методы профилактики / Р. Г. Осипова // Молодой ученый. — 2011. — № 7. Т. 2. — С. 53—59.
4. В Челябинской области усиливают борьбу с наркотиками // ИА REGNUM. — URL: <https://regnum.ru/news/society/1934069.html>
5. Меры по борьбе с наркотическими веществами // БезФормата.Ru. — URL: <http://chelyabinsk.bezformata.ru/listnews/meri-po-borbe-s-narkoticheskimi-veshestvami/53357653>.
6. Изучение общественного мнения по проблеме наркомании в Свердловской области // ИЦ Дискурс. — URL: <http://c-discurs.ru/wp-content/uploads/2015/01/Izuchenie-obshhestvenno-go-mneniya-po-probleme-narkomanii-v-Sverdlovskoy-oblasti.pdf>.
7. Кокин, В. И. Дурман разветется / В. И. Кокин // Российская газета. — URL: <https://rg.ru/2010/02/04/reg-bashkortostan/kokin.html>.
8. Об утверждении муниципальной программы «Профилактика наркомании в городе Челябинске в 2017—2019 годах» : распоряжение Администрации города Челябинска от 26 декабря 2016 г. № 14553 // СПС ГАРАНТ. — URL: <http://base.garant.ru/19773476/>.
9. Дементьева, Н. А. Социально-демографический состав потребителей наркотиков и наркозависимых (криминологический анализ статистики Челябинской области) / Н. А. Дементьева // Викимология. — 2016. — № 1. — С. 30—34.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ

Константин Юрьевич Поспеев

кандидат педагогических наук
доцент кафедры прокурорского надзора
и организации правоохранительной деятельности
Институт права, ЧелГУ
доцент кафедры правоохранительной деятельности
и национальной безопасности
Юридический институт, ЮУрГУ
E-mail: pospееv65@mail.ru

В статье исследуются особенности подготовки сотрудников территориальных органов внутренних дел к выполнению задач при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Сформулирован ряд предложений по совершенствованию тактической, специальной подготовки сотрудников территориальных органов внутренних дел при действиях в чрезвычайных обстоятельствах.

Ключевые слова: чрезвычайные обстоятельства; деятельность территориальных органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах; группировка сил и средств.

IMPROVEMENT OF THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL BODIES OF INTERNAL AFFAIRS UNDER EMERGENCY CIRCUMSTANCES

Pospееv K. Yu.

The article examines the specifics of training employees of territorial bodies of internal affairs to perform tasks in the event of emergencies. A number of proposals have been formulated to improve the tactical and special training of the employees of the territorial internal affairs bodies when acting in emergency circumstances.

Keywords: extraordinary circumstances; activity of territorial bodies of internal affairs in emergency circumstances; grouping of forces and means.

Чрезвычайные обстоятельства (обстоятельства, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер [1].

Сопровождаясь целым спектром негативных последствий, эти обстоятельства, с одной стороны, характеризуются потребностью в нормальном безопасном функционировании общества, а с другой — наличием опасности жизни, здоровью, чести и достоинству людей, культурным и материальным ценностям, а иногда и окружающей среде.

Все это свидетельствует о значимости грамотных и эффективных действий, а также заблаговременной подготовкой группировки сил и средств территориальных органов при возникновении чрезвычайных обстоятельств на конкретной территории [2, с. 50; 7].

В результате возникновения чрезвычайного обстоятельства на той или иной территории в территориальных органах разработаны типовые оперативные сигналы, характеризующие определенный вид ситуации [3, с. 67].

В соответствии с нормативными правовыми актами МВД России обязаны принимать незамедлительные действия

для ликвидации возникших чрезвычайных обстоятельств на территории России.

Полиция обладает значительными силами и средствами, благодаря чему может эффективно проводить мероприятия правового, организационного, силового характера, направленные на защиту прав и свобод граждан, а также на обеспечение безопасности общества и государства при чрезвычайных обстоятельствах. Статистика свидетельствует о регулярном выполнении задач полицией во взаимодействии с иными субъектами при чрезвычайных обстоятельствах и периодическом участии в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. К примеру, по данным Оперативного управления МВД России, в 2014 г. к действиям при чрезвычайных обстоятельствах в связи с преступными проявлениями сотрудники полиции привлекались 646 раз, при этом было задействовано более 83 100 сотрудников территориальных органов МВД России и 4700 военнослужащих внутренних войск МВД России. За тот же период территориальные органы МВД России участвовали в ликвидации последствий 147 чрезвычайных ситуаций. При этом было задействовано 16 338 сотрудников территориальных органов МВД России и 2829 военнослужащих внутренних войск МВД России [4, с. 67].

В связи с этим актуальной задачей для территориальных органов МВД России является совершенствование подготовки группировки сил и средств участвующих в ликвидации чрезвычайных обстоятельств.

Для выполнения поставленных задач при чрезвычайных обстоятельствах различного характера организовано и четко, необходима специальная подготовка аппаратов управления и личного состава, привлекаемого для проведения специальных операций. Формирование эффективной модели обучения должно осуществляться на основе информационных технологий, способствующих развитию уровня профессиональных и профессионально специализированных компетенций [5, с. 53].

Далее мы постараемся выделить и рассмотреть проблемы, которые возникают как на этапах подготовки, так и на этапах непосредственного выполнения поставленных задач перед территориальными органами МВД России в чрезвычайных обстоятельствах.

Во-первых, это наличие и реальность планов действий при чрезвычайных обстоятельствах ГУ МВД, УМВД России по субъектам разрабатывают данные планы, которые

носят общий характер действий подразделений и служб территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах. В свою очередь территориальные ОВД копируют данные планы действия, без внесения в них соответствующих изменений с учетом особенностей местности и оперативной обстановки на данной территории. То есть данный план носит формальный характер.

Мы считаем, что для более эффективной подготовки личного состава территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах, необходимо:

1. Установить специальные должности, лица, замещающие которые, проводили бы подготовку личного состава территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах.

2. Чаще проводить практические отработки различных ситуаций, чем ограничиваться только теоретическими знаниями.

3. Устанавливать внеплановые проверки действия личного состава территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах.

4. Проводить анализ данных мероприятий, выделять минусы и принимать меры к их устранению.

Немаловажным следует отметить и ресурсное обеспечение органов и подразделений ОВД, которое по степени значимости следует сразу за подготовкой личного состава. Рассмотрев данную проблему, мы выделили в ней четыре основных направления:

1. Подготовка сил и средств тыла к обеспечению подразделений территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах.

2. Доставка сил и средств тыла в район действия подразделений.

3. Тыловое обеспечение подразделений непосредственно в особых условиях.

4. Эвакуация сил и средств тыла, а также подразделений ОВД из района особых условий в район постоянной дислокации [6, с. 111].

Следующей проблемой, которая возникает на практике, является организационная готовность взаимодействия (внутреннего и внешнего). Данная проблема обусловлена в первую очередь тем, что отработка подразделениями ОВД ситуаций, возникающих в период чрезвычайных обстоятельств, практически не проводится, и носит формальный характер, как мы уже отмечали ранее. Для решения данной проблемы следует чаще проводить совместные оперативно-штабные учения территориальных органов и других силовых структур, а также

разработка совместных приказов, которые регулировали совместные действия различных государственных и силовых структур, привлекаемых к решению задач в чрезвычайных обстоятельствах.

Последней проблемой, которую мы выделяем в настоящей статье, выступает то, что при подготовке личного состава территориальных органов МВД России при чрезвычайных обстоятельствах, не происходит развитие профессионально-психологических качеств, необходимых для работы в различных условиях складывающейся обстановки (мобилизованности, оперативности и точности мышления, наблюдательности и т. п.). Также следует отметить тот факт, что у некоторых сотрудников нет моральной

устойчивости к негативным явлениям, влияние которых может их деморализовать, заставить отказаться от выполнения оперативно-служебных и служебно-боевых задач в чрезвычайных обстоятельствах.

Решением данной проблемы могут стать только проведение указанного выше комплекса мероприятий, направленного на подготовку личного состава к действиям в чрезвычайных обстоятельствах.

Мы считаем, что приведенные нами пути решения проблем совершенствования территориальных органов МВД России существенно повысят уровень готовности сотрудников к выполнению возложенных на них обязанностей в период чрезвычайных обстоятельств.

Список литературы

1. О чрезвычайном положении : Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собр. Законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 23. — Ст. 2277; 2003. — № 27. — Ст. 2697; 2005. — № 10. — Ст. 753.

2. Громов, М. А. Актуальные проблемы обеспечения готовности органов и подразделений МВД России к действиям в особых условиях / М. А. Громов // Академия управления МВД России. — 2012. — № 2 (22). — С. 50.

3. Степанов, А. Г. Подготовка сотрудников органов внутренних дел и аппаратов управления к деятельности в чрезвычайных обстоятельствах / А. Г. Степанов. — М. : Академия управления МВД России, 2009. — С. 67 — 68.

4. Снеговой, А. В. Выполнение задач при чрезвычайных обстоятельствах как одно из направлений деятельности полиции / А. В. Снеговой // Труды Академии управления МВД России. — 2016. — № 1 (37). — С. 67.

5. Поспеев, К. Ю. Инновационная образовательная технология обучения курсантов и слушателей по учебной дисциплине «Тактико-специальная подготовка» на примере электронного мультимедийного учебного курса «Тактико-специальная подготовка» / К. Ю. Поспеев // Актуальные проблемы современной науки. — 2014. — № 1. — С. 53—56.

6. Долинко, В. И. Анализ рисков и угроз в системе материально-технического снабжения органов внутренних дел Российской Федерации в особых условиях и методы их снижения / В. И. Долинко // Академия управления МВД России. — 2012. — № 2 (22). — С. 111.

7. Юзиханова, Э. Г. Роль и место частных охранных организаций в профилактике уличной преступности (на примере передовых форм и методов их привлечения к обеспечению охраны общественного порядка) // Виктимология. — 2016. — № 3. — С. 57—71.

ПРОКУРОРСКАЯ И ПРАВООЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 343.163

№ 3 (14) / 2017, с. 63—68

СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОКУРОРА

Алена Игоревна Карпова

магистрант, 1 курса; Институт прокуратуры

ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»

E-mail: karпова.1994@yandex.ru

Рецензент: **А. А. Ковалев**

кандидат юридических наук

доцент кафедры прокурорской деятельности

УрГЮУ, г. Екатеринбург

В данной статье рассматриваются вопросы, касающиеся содержательной характеристики средств прокурорского реагирования применительно к возможности ограничения их средствами прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. Предпринимается попытка разграничить средства и акты прокурорского реагирования.

Ключевые слова: прокурор, правовые средства, средства прокурорского реагирования, полномочия прокурора, правозащитная функция.

MEANS OF PROSECUTIONARY RESPONSE AS A VARIETY OF LEGAL PROTECTION AGENCIES

Karpova A. I.

This article discusses issues related to the content characterization of the means of prosecutorial response in relation to the possibility of limiting them by the means of prosecutorial response to the revealed violations of the law. An attempt is being made to distinguish between the means and acts of the prosecutor's response.

Keywords: public prosecutor, legal means, means of prosecutor's reaction, powers of prosecutor, human rights function.

Современная концепция развития Российской Федерации в период после распада Союза Советских Социалистических Республик характеризуется проведением повсеместных реформ, направленных на обеспечение баланса частного и публичного интереса. Как следует из статей 1, 2, 7, 18 Конституции Российской Федерации, Россия не только признает существование прав, свобод человека и гражданина, но и принимает на себя обязанность по обеспечению условий

для их реализации, предоставления возможностей для их защиты в случае нарушения.

Однако современные реалии не позволяют говорить о соблюдении в жизни государства, общества гарантированных прав и свобод человека и гражданина. В докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка указал, что «в 2016 году выявлено более 3 млн нарушений прав и свобод граждан.

Количество поступивших письменных обращений снова увеличилось на 7 %, составив 4,7 млн, а на личный прием к прокурорам обратилось более 1 млн человек» [7].

При таких обстоятельствах особое внимание необходимо уделять потенциалу органов прокуратуры, которые помимо прочих выполняют и правозащитную функцию, имея в числе целей своей деятельности обеспечение верховенства закона, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Анализ законодательства Российской Федерации [26], научных работ в области прокурорского надзора [10, с. 7—8; 2, с. 40; 5, с. 57; 1, с. 31—32] свидетельствует о том, что не только условно, но и практически работу органов прокуратуры не столько можно, сколько необходимо разделить на две составные части, неразрывно связанные между собой. Как отмечает Н. Р. Корешникова, «социальная ценность и значимость деятельности прокурора заключается в обеспечении законности, которая реализуется в основном благодаря двум взаимосвязанным элементам: выявлению нарушений закона и реагированию на эти нарушения предусмотренными законом способами» [12, с. 25].

Вся деятельность органов прокуратуры на этапе выявления нарушений закона направлена на познание окружающей действительности, которое предопределяет возможность обнаружения чего-либо. Следовательно, определенная кульминация деятельности органов прокуратуры Российской Федерации приходится именно на этап реагирования, который возможен только по результатам предшествующей познавательной деятельности.

Изучение понятий правовых средств реагирования прокурора, представленных в литературе, является основанием для утверждения, что в настоящее время не существует какой-либо определенной позиции не только относительно понятия правовых средств реагирования прокурора, но и понимания в целом правовых средств прокурора.

Для наиболее полного и многостороннего раскрытия природы и сущности средств прокурорского реагирования необходимо обратиться, в первую очередь, к пониманию правовых средств прокурора как наиболее общей правовой категории.

В общем виде позиции ученых, касающиеся характеристик правовых средств прокурора, сводятся к следующему: формы реализации полномочий прокурора, полномочия

прокурора, правовые действия прокурора, меры борьбы с правонарушениями.

Так, С. И. Герасимов определяет правовые средства как предусмотренные законодательством формы реализации полномочий прокурора, направленные на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона [14, с. 140].

Правовые средства по мнению К. И. Амирбекова, М. А. Магомедова представляют собой юридические акты, каковыми могут быть акты-решения и внешне проявляемые вербальные акты-действия прокурора, с использованием которых прокурор реализует свои полномочия (представление, протест, беспрепятственное посещение поднадзорной организации, выступление в суде и т. п.) [2, с. 39—44].

Необходимо отметить, что в советское время некоторыми авторами разграничение полномочий прокурора и правовых средств прокурора не проводилось. Между ними фактически ставили «знак равенства». В частности, позиции фактического равенства полномочий прокурора и правовых средств придерживались Б. А. Галкин [20, с. 48], М. А. Маляров [19, с. 34—35]. И в наше время можно встретить схожую позицию: так, В. Г. Камышов определяет полномочия прокурора по выявлению нарушений личных прав и свобод человека и гражданина как установленные законодательством правовые средства организационно-функциональной и организационно-процессуальной деятельности, реализуемые в определенных формах и позволяющие достичь обозначенной цели [21, с. 94].

Указанное соотношение представляется неверным, методологически неточным, поскольку правовые средства прокурора представляют собой родовое понятие по отношению к полномочиям. Следовательно, полномочия уже вбирают в себя правовые средства, но не ограничиваются ими.

Правовые средства прокурора по мнению Н. Р. Корешниковой охватывают регламентированные законом действия прокурора, опосредованные его полномочиями, предоставленными ему законом, и направленные на выполнение возложенных на него функций [12, с. 14].

М. В. Бызова напротив отрицает возможность определения правовых средств прокурора посредством оперирования и избрания в качестве первоначальной единицы действия прокурора. Так, она отмечает, что правовые средства прокурора есть формы реализации законодательно закрепленных

полномочий прокурора, а не законодательно закрепленные действия прокурора или законодательно закрепленные формы реализации полномочий прокурора [4, с. 26—27].

Указанная неопределенность в понимании правовых средств прокурора полностью находит свое отражение и при определении содержательной характеристики средств прокурорского реагирования

Обращает на себя особое внимание позиция А. Д. Зверева, который определяет средства прокурорского реагирования, их соотношение со средствами выявления нарушений закона через оперирование понятиями «метод» и «форма», исходя из того, что «термин «метод» чаще применяется к действиям, направленным на выявление нарушений законов, а термин «форма» — к действиям, направленным на устранение выявленных нарушений закона, содержание которых составляют закрепленные в нормах права или выработанные практикой способы и приемы» [10, с. 8—9].

Кроме того, правовые средства реагирования понимаются в юридической литературе как «предусмотренные законодательством и совершаемые в установленном законом порядке действия прокуроров по устранению выявленных нарушений законности, причин и условий, им способствующих, привлечению к ответственности виновных лиц» [16, с. 11; 22, с. 163], «реализация результатов проверок по фактам выявленных нарушений» [6, с. 70—71].

Примечательно, что некоторые авторы не выделяя правовые средства прокурорского реагирования в общем виде, ограничиваются выделением средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения, например, как «формы реализации его законодательно закрепленных надзорных и ненадзорных полномочий по реагированию на выявленные нарушения закона, направленные на устранение нарушений закона, их причин и способствующих им условий, профилактику правонарушений, привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности» [3, с. 70—73], как «меры к устранению выявленных нарушений закона и недопущению в будущем, а также к привлечению к установленной законом ответственности виновных лиц» [25, с. 204—205].

Указанное свидетельствует о том, что наиболее распространенной в научном обществе является позиция, предполагающая ограничение средств прокурорского реагирования средствами реагирования на выявленные нарушения закона. Однако

данная позиция отнюдь не может быть признана обоснованной.

Исследование такой правовой категории как «правовые средства прокурора», установление внутреннего ее содержания предполагает рассмотрение всей деятельности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации без учета специфики, которая присуща каждому из направлений деятельности органов прокуратуры. Принимая во внимание то обстоятельство, что реализация прокурором полномочий по применению правовых средств реагирования прокурора является закономерным продолжением действий по выявлению нарушений закона, определенным этапом осуществления прокурорской деятельности [4, с. 28], необходимо учитывать все возможные результаты, полученные в результате проведения прокурорской проверки, применения правовых средств прокурора по выявлению нарушений закона.

Следовательно, средства прокурорского реагирования не могут быть ограничены выделением средств реагирования на выявленные нарушения закона. Учитывая возможность признания действий законными, в данную категорию, помимо прочего, необходимо включать и средства прокурорского реагирования на правомерные действия. Правомерное действие является одним из внешних проявлений правомерного поведения, под которым понимается «социально полезное, дозволенное и (или) разрешенное правом действие или бездействие субъектов права, нацеленное на реализацию интересов, гарантируемых и охраняемых государством» [23, с. 15—16].

Несмотря на наличие в литературе обобщения, в числе прочих, средств прокурорского реагирования на правомерные действия, стоит признать, что они ограничены рамками надзорных, процессуальных средств [8, с. 118; 11, с. 12]. Представляется, что установление таких пределов не соответствует не только законодательству Российской Федерации, но и практике деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Так, согласно п. 14 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, то в десятидневный срок со дня ее завершения составляется акт по установленной Генеральным прокурором Российской Федерации форме, копия которого направляется руководителю или иному уполномоченному представителю проверяемого органа (организации). Соответственно, не выявление нарушений закона в ходе проверочных

мероприятий свидетельствует о том, что все действия поднадзорного субъекта, сама их деятельность и иные обстоятельства соответствуют законодательству Российской Федерации, являются правомерными действиями.

Следовательно, составление в рамках осуществления деятельности по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина акта, имеющего своим содержанием указание на то, что в ходе проведения проверочных мероприятий нарушений закона не выявлено, также может быть отнесено к правовым средствам реагирования прокурора на правомерные действия.

Точное и наиболее полное исследование такой правовой категории как правовые средства реагирования прокурора возможно только при выделении в составе как средств реагирования прокурора на выявленные нарушения закона, так и средств реагирования прокурора на правомерные действия, не ограничиваясь при этом возможностью применения указанных средств таким направлением надзорной деятельности прокурора, как осуществление прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Кроме того, необходимо акцентировать внимание на соотношении средств и актов прокурорского реагирования, потому как неопределенность в понимании правовых средств прокурора полностью находит свое отражение и при определении содержательной характеристики средств прокурорского реагирования и разграничении их с актами прокурорского реагирования. Определенные неясности вносят и нормативно-правовые акты Генерального прокурора Российской Федерации, документы, утвержденные Генеральным прокурором Российской Федерации, которые закрепляют возможность и необходимость применения мер прокурорского реагирования [15, 17, 18]. Следовательно, и такая правовая категория как «мера прокурорского реагирования» нуждается в разграничении, определении соотношения со средствами и актами прокурорского реагирования.

В литературе неоднократно отмечалось, что средство и акт прокурорского реагирования взаимосвязаны, но не тождественны по своему содержанию [9, с. 11; 16, с. 21], однако ученые не могут прийти к единому знаменателю относительно установления их

соотношения, основания для разграничения и роли в деятельности органов и организаций прокуратуры Российской Федерации.

Так, А. П. Стуканов считает, что «акты прокурорского реагирования — это форма реагирования прокурора на выявленные нарушения законов» [24, с. 143], разделяя мнение В. Г. Мелкумова о том, что под формами реагирования понимаются «мероприятия, осуществляемые прокурором в процессе реагирования на выявленные нарушения законов для устранения этих нарушений и обстоятельств, им способствующих, а также в целях привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении законов» [13, с. 102]. Е. Р. Ергашев поддерживает точку зрения, что актом прокурорского реагирования выступает «специфическое установленное законом правовое средство, применяемое указанными в законе должностными лицами органов прокуратуры в ходе осуществления своих надзорных и ненадзорных полномочий» [8, с. 118].

Средство прокурорского реагирования — это совокупность действий, опосредованных полномочиями прокурора. Акт же прокурорского реагирования — это определенный результат реализации средства прокурорского реагирования на практике, претворения в жизнь предоставленных ему полномочий. Вышеизложенное соотношение средства и акта прокурорского реагирования исходит из того, что акт прокурорского реагирования, в первую очередь, является актом правоприменительным, следовательно, рассмотрение средства и акта прокурорского реагирования в одной плоскости недопустимо. Определения соотношения средств прокурорского реагирования возможно только в отношении полномочий, предоставленных прокурору для необходимого реагирования, поскольку обе из указанных правовых категорий исходит из определения в качестве первичного элемента действий прокурора.

Из понимания акта прокурорского реагирования как юрисдикционного акта исходит и Н. В. Корешникова, определяя акт прокурорского реагирования как «специфическое правовое средство прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, представляющее собой документ юрисдикционного характера, применяемый указанными в законе должностными лицами органов прокуратуры в ходе осуществления надзорных и ненадзорных функций» [12, с. 175]. Однако при, как представляется, верном определении самой сути акта прокурорского реагирования

вывод о принадлежности акта к средствам прокурорского реагирования представляется ошибочным.

С. Е. Якушева при определении юридических актов органов прокуратуры выделяет в качестве вида юридических актов правоприменительные акты, а также акты прокурорского реагирования, где содержание правоприменительных актов ограничивается включением туда правовых актов, во-первых, только руководителей органов и учреждений прокуратуры, во-вторых, выносимых только по вопросам организации работы по осуществлению функции распределения обязанностей. Такое ограничение видится необоснованным, поскольку акт прокурорского реагирования характеризуется такими признаками как: наличие полномочий по реализации права; наличие в правоприменительном акте императивного

элемента, обязательного для исполнения субъектами, которым акт адресован, наличие определенной формы, цель принятия правоприменительных актов заключается в индивидуальном регулировании общественных отношений, всегда приурочен к конкретному случаю [27, с. 20—21].

Следовательно, акт прокурорского реагирования может и должен квалифицироваться как определенный результат деятельности прокурора, представленным в виде правоприменительного акта, имеющего в своем основании нормы права, во-первых, определяющие его полномочия на вынесение данного правоприменительного акта, а во-вторых, предусматривающие эталон поведения, образец определенных действий, противоречием которых признаны действия поднадзорного объекта и (или) субъекта.

Список литературы

1. Алексеев, С. Л. Прокурорский надзор : учебное пособие / С. Л. Алексеев, Н. Р. Вотчель : под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ф. Н. Багаутдинова. — Казань : Информ.-технологич. центр АСО, 2014.
2. Амирбеков, К. И. Полномочия прокурора и их классификация / К. И. Амирбеков, М. А. Магомедов // Юридический мир. — 2016. — № 2.
3. Бызова, М. В. Понятие и соотношение актов прокурорского надзора и актов прокурорского реагирования / М. В. Бызова // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2008. — № 3 (6) — С. 70—73.
4. Бызова, М. В. Представление прокурора : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / М. В. Бызова. — Екатеринбург, 2009.
5. Быкова, Е. В. Современные задачи российской прокуратуры / Е. В. Быкова, М. В. Парфенова // Российская юстиция. — 2013. — № 11.
6. Гулягин, А. Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / А. Ю. Гулягин : под ред. В. П. Рябцева. — М. : Юрист, 2012.
7. О состоянии законности и правопорядка в 2016 году и о проделанной работе по их укреплению : доклад Генерального прокурора Российской Федерации // Офиц. сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1187305/> (дата обращения: 03.05.2017).
8. Ергашев, Е. Р. Понятие и классификация правовых средств, применяемых органами прокуратуры / Е. Р. Ергашев // Российский юридический журнал. — 2007. — № 1 (53).
9. Ергашев, Е. Р. Представление как надзорный акт прокурорского реагирования : учеб. пособие / Е. Р. Ергашев. — Екатеринбург : Издательский дом УрГЮА, 2008.
10. Зверев, А. Д. Прокурорский надзор за исполнением трудового законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 — Трудовое право / А. Д. Зверев. — М., 1972.
11. Кожевников, О. А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и представительное следствие : учеб. пособие / О. А. Кожевников. — Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2006.
12. Корешникова, Н. Р. Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения законов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Н. Р. Корешникова. — Екатеринбург, 2010.
13. Мелкумов, В. Г. Вопросы теории и практики прокурорского надзора / В. Г. Мелкумов. — Душанбе, 1965.
14. Настольная книга прокурора // под ред. С. И. Герасимова. — М. : Эколит, 2002.
15. О методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях : письмо Генерального прокурора Российской Федерации от 27.02.2004 № 36-12-2004 // СПС «КонсультантПлюс».
16. Пригорща, П. А. Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона: теоретические и практические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / П. А. Пригорща. — Екатеринбург, 2011.

17. О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и об организации прокурорского надзора за исполнением данного Федерального закона : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.04.2015 № 179 // СПС «КонсультантПлюс».

18. Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Прокурорский надзор в СССР : учебник / под ред. М. А. Малярова. — 2-е изд., испр. и доп. — М., 1969.

20. Прокурорский надзор в СССР : учебник / под ред. Б. А. Галкина. М., 1982.

21. Камышов В. Г. Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Камышов Владислав Геннадьевич [Место защиты: Моск. гуманитар. ун-т].

22. Прокурорский надзор : курс лекций и практикум / под ред. Ю. Е. Винокурова. — М., 2004. — 163с.

23. Прусаков, А. Д. Действие и бездействие как формы юридически значимого поведения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 — Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве / А. Д. Прусаков ; науч. рук. В. Л. Кулапов. — Саратов, 2008.

24. Стуканов, А. П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации / А. П. Стуканов. — Спб., 2000.

25. Сухомлинова, М. П. Роль органов прокуратуры в обеспечении баланса частного и публичного интересов в сфере частной собственности / М. П. Сухомлинова // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8. — с. 204—205.

26. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // СПС «КонсультантПлюс».

27. Якушева, С. Е. Юридические акты органов прокуратуры Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Якушева Светлана Евгеньевна; [Место защиты: Сарат. гос. акад. права]. — Саратов, 2007.

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА, ПРАВОСОЗНАНИЕ И ОБРАЗОВАНИЕ

УДК 378

№ 3 (14) / 2017, с. 69—71

ЮРИДИЧЕСКИЕ КЛИНИКИ КАК СУБЪЕКТ ОКАЗАНИЯ БЕСПЛАТНОЙ ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ В РФ

(на примере юридической клиники Челябинского государственного университета)

Светлана Степановна Арсентьева

кандидат юридических наук

доцент кафедры уголовного процесса и экспертной деятельности

Институт права, Челябинский государственный университет

руководитель юридической клиники

Института права «ЧелГУ»

E-mail: arss-1212@mail.ru

Никита Сергеевич Кошкин

магистрант, группа Юм-201

секретарь юридической клиники

Института права «ЧелГУ»

E-mail: yurkl-chelgu@yandex.ru

В данной статье рассматриваются некоторые организационно-правовые проблемы, которые были выявлены за десятилетний опыт работы юридической клиники Института права ЧелГУ.

Ключевые слова: юридическая клиника, бесплатная правовая помощь, образовательная деятельность, студенты-клиницисты.

LEGAL CLINICS AS A SUBJECT OF RENDERING FREE LEGAL ASSISTANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION

(on the example of the legal clinic of Chelyabinsk State University)

**Arsentieva S. S.,
Koshkin N. S.**

Annotation: this article deals with some organizational and legal problems that were revealed during the ten-year experience of the legal clinic of the Institute of Law of the CSU.

Keywords: legal clinic, free legal aid, educational activity, students-clinicians.

Впервые термин «правовая клиника» использовался в приказе Министерства образования и науки Российской Федерации от 30 сентября 1999 года № 433 «О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров» [1]. Согласно данному приказу было принято

решение «поддержать создание правовых консультаций («правовых клиник») для населения на правах структурных подразделений вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров». Данный документ обратил на себя внимание и дал толчок развитию клинического юридического образования в нашей стране [4]. Следует заметить,

что термин «правовая клиника» является синонимом термину «юридическая клиника».

Термин «юридическая клиника» очень многогранен, и многие авторы понимают его по-разному, однако большинство из них сходиться во мнении, что юридическая клиника (англ. legal clinic) — это, как правило, структурное подразделение высшего учебного заведения (осуществляющего подготовку юридических кадров), обеспечивающее сочетание теоретического и практического обучения студентов в целях оказания юридических услуг по правовой поддержке населения на безвозмездной основе [3, с. 14].

Окончательное законодательное закрепление понятие «юридическая клиника» получило с момента принятия Федерального закона Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [2] (далее по тексту — ФЗ РФ № 324).

С момента принятия данного закона прошло уже больше четырех лет. Многие активисты клинического движения и его исследователи, подводят некоторые итоги реализации указанного закона и делают соответствующие выводы.

В соответствии с ФЗ РФ № 324 в Российской Федерации образовательные учреждения высшего образования для реализации целей, указанных в части 2 статьи 1 ФЗ РФ № 324, правового просвещения населения и формирования у обучающихся по юридической специальности навыков оказания юридической помощи могут создавать юридические клиники.

В ФЗ РФ № 324 обозначены следующие цели:

1. Создание условий для реализации установленного Конституцией Российской Федерации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой бесплатно в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — бесплатная юридическая помощь).

2. Формирование и развитие государственной системы бесплатной юридической помощи, а также содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи и ее поддержка со стороны государства.

3. Создание условий для осуществления прав и свобод граждан, защиты их законных интересов, повышения уровня социальной защищенности, а также обеспечение их доступа к правосудию.

В данном законе предусмотрена и возможность создания юридической клиники в качестве юридического лица в случае, если такое право предоставлено образовательному учреждению высшего профессионального образования его учредителем, или структурного подразделения образовательного учреждения высшего профессионального образования.

Как показывает анализ более чем десятилетней практики работы юридической клиники Института права, востребованность в её деятельности определённо имеется. Однако за это время не решен ряд организационных вопросов, а именно: существует потребность в вовлечении в работу по консультированию магистрантов как более грамотных специалистов — это с одной стороны, а с другой стороны в соответствии с п. 7.12 Приказа Минобрнауки РФ от 14 декабря 2010 года № 1763 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр») в вузе должно быть предусмотрено ... проведение юридических консультаций населения в студенческих правовых консультациях (юридических клиниках). Как нам представляется, вполне разумным было бы решение о внесении в учебный план магистрантов изменений о проведении одной из практик в рамках юридической клиники. Это позволило бы тщательно контролировать, отслеживать их профессиональное становление, руководить им. Приложенные к отчёту о прохождении практики самостоятельно выполненные процессуальные документы, сформатированные в «досье», «портфолио» позволят не только объективно оценить уровень подготовки магистранта, но и могут быть основанием для выдачи ему документа (сертификата) о наличии практического опыта работы определённого характера, что повысит конкурентоспособность выпускника при устройстве его на работу. С другой стороны, возможность получить такой сертификат будет дополнительным стимулом для магистранта добросовестно, с полной отдачей выполнять поручения в рамках юридической клиники.

Если рассуждать о дальнейших вариантах развития вуза в этом направлении, можно рассмотреть проект создания юридической клиники как отдельного структурного подразделения вуза в формате

дополнительного образования, осуществляющего свою деятельность параллельно и согласовано с основной программой обучения юристов. Представляется целесообразным создать такое структурное подразделение на базе Института повышения квалификации и переподготовки кадров «ЧелГУ». Полагаем, что лицо, прошедшее

курс обучения в рамках этого подразделения и положительно аттестованное, могло бы рассчитывать на получение документа, равнозначного диплому, подтверждающее наличие у него практического опыта работы в качестве юриста. Это, безусловно, повысило бы престиж вуза и привлекательность получения в нём образования.

Список литературы

1. О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров : приказ Министерства образования Российской Федерации от 30 сентября 1999 года № 433 // Бюллетень Министерства образования РФ. — 1999. — № 11.
2. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6725.
3. Юридическая клиника: теория и практика / отв. ред. М. Б. Поляков. — М. : ООО «Авансед Солюшнз», 2010. — 60 с.
4. Лими́на, Н. В. Организационно-правовое обеспечение деятельности юридических клиник в Российской Федерации / Н. В. Лими́на // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2013. — № 3. — С. 198—201.
5. Гришмановский, Д. Ю. О работе юридических клиник в Высших учебных заведениях (на примере Челябинской области) / Д. Ю. Гришмановский // Правопорядок: история, теория, практика. — 2013. — № 1. — С. 75—76.

**ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ
ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПРАВОВОЙ РАБОТЫ
В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ
СИСТЕМЫ МВД РОССИИ:
ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ**

(на примере Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России)

Василий Аделевич Мамедов

помощник начальника по правовой работе
Тюменский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России
E-mail: vas-mamedov@mail.ru

Диана Аскарровна Жахина

преподаватель кафедры административной деятельности
сотрудников органов внутренних дел
Тюменский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России
E-mail: dina-zhakhina@mail.ru

Авторами настоящей статьи освещаются положительный опыт и проблемы, возникающие в работе правовых подразделений при осуществлении правового обеспечения деятельности образовательных организаций МВД России.

Несмотря на итоги реализации Основных направлений совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы МВД России на 2007—2017 годы, проблемы правового обеспечения остаются актуальными и сегодня в условиях реализации Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год.

Проблемы организации правовой работы, затрагиваемые в рамках настоящей статьи, а также возможные пути их решения (положительный опыт) неоднократно были темой докладов на совещаниях — семинарах руководителей правовых подразделений образовательных организаций системы МВД России.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, внештатная юридическая клиника, мониторинг, образовательная организация системы МВД России, правовая работа, правовые подразделения, план правоподготовительных работ, правовая пропаганда.

**PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION
OF SELECTED DIRECTIONS OF LEGAL WORK
IN EDUCATIONAL ORGANIZATIONS
OF THE RUSSIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS SYSTEM:
POSITIVE EXPERIENCE AND PROBLEMS**

(on the example of the Tyumen Institute of Advanced Training
of the Ministry of Internal Affairs of Russia)

Mamedov V. A.,
Zhakhina D. A.

The authors of this article highlight the positive experience and problems arising in the work of legal units in the implementation of legal support for the activities of educational organizations of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Despite the results of the implementation of the Basic Guidelines for Improving Legal Support for the Organization and Operation of the Russian Interior Ministry System for 2007—2017, the problems of legal support remain relevant even today in the context of the implementation of the Concept of Legal Regulation and Legal Support of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the period from 2017 to 2021.

The problems of organization of legal work touched upon in the framework of this article, as well as possible solutions to them (positive experience) have repeatedly been the subject of reports at meetings — seminars of heads of legal divisions of educational organizations of the Russian Ministry of Internal Affairs.

Keywords: anti-corruption expertise, freelance legal clinic, monitoring, educational organization of the Ministry of Internal Affairs of Russia, legal work, legal units, legal preparation plan, legal propaganda.

Начало 2017 года для правовых подразделений ознаменовалось Концепцией правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год, утвержденной приказом МВД России от 9 января 2007 года № 1¹.

Основными направлениями совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы МВД России на 2007—2017 годы, действовавшими ранее, предполагалось, что основным результатом их второго (заключительного) этапа (2014—2017 гг.) должно стать качественное улучшение правового обеспечения системы МВД России, включающее, в том числе, достижение качественно нового, более высокого уровня правового обеспечения организации и деятельности органов внутренних дел, создание системы правового информирования и заметное повышение уровня правовых знаний сотрудников, нормотворческой культуры руководящего состава [1].

На первый взгляд, может показаться, что реализация Концепции менее сложна, что основная работа проделана в период с 2007 по 2016 годы и ее результаты отражены в соответствующих отчетах. Известно, какие основные направления включает в себя правовая работа, благодаря Договорно-правовому департаменту МВД России существует соответствующее методическое обеспечение, сотрудники правовых подразделений участвуют в видеоконференциях, обмениваются опытом своей работы на совещаниях — семинарах. Думается, что предприняты все необходимые меры, чтобы уменьшить количество исков и улучшить договорно-правовую работу, что информа-

ционная пропаганда и нормотворческая деятельность осуществляется на достаточном уровне, однако у каждой образовательной организации при осуществлении правовой работы возникают определенные трудности и при их решении формируется определенный положительный опыт.

В рамках настоящей статьи хотелось бы остановиться на особенностях реализации некоторых направлений правовой работы в Тюменском институте повышения квалификации сотрудников МВД России².

Следует отметить, что, несмотря на постоянную работу, проводимую правовыми подразделениями образовательных организаций, уровень правовой культуры сотрудников при подготовке документов остается по-прежнему низким.

При этом в рамках осуществления правового контроля правовому подразделению бывает недостаточно максимально расширить перечень нормативных и ненормативных правовых актов, проведение правовой экспертизы в отношении которых, является обязательным условием. При проведении правовой экспертизы сотрудники правового подразделения, вынуждены вносить существенные редакционные правки, а иногда даже заниматься собственно разработкой проекта документа, в случае, когда проект предусмотрен планом правоподготовительных работ образовательной организации и исполнитель не укладывается в сроки.

При этом особую обеспокоенность вызывают проекты, требующие определенных познаний. Осуществляя самостоятельную разработку проекта, сотруднику правового подразделения в обязательном порядке следует взаимодействовать с сотрудниками

¹ Далее — «Концепция».

² Далее — «ТИПК МВД России, институт».

(работниками), для которых деятельность, в рамках которой разрабатывается проект, является основной, а также шире использовать справочные правовые системы и ресурсы, размещенные в сети Интернет (в поисках аналогичных проектов), тем более, что в дальнейшем необходимо будет организовать сопровождение разработанного документа на ученом совете образовательной организации.

Отсюда вытекает следующая проблема: сотрудник правового подразделения, занятый разработкой «непрофильного» локального акта концентрирует свое внимание на верстке текста, редактировании проекта, подвергает его анализу, в лучшем случае, в его взаимосвязи в системе других локальных актов, не всегда принимая во внимание все ведомственные акты, действующие в сфере регулирования прорабатываемого вопроса, исчерпывающий перечень которых должен был представить исполнитель заинтересованного структурного подразделения, как узкий специалист в своей области, вследствие чего создается, что называется, «сырой» документ, требующий дальнейшей доработки.

Большую помощь при проведении правовой экспертизы в данном случае могут оказать собственные разработки. К примеру, электронный реестр локальных нормативных актов более удобен, чем изданный в бумажном виде сборник (можно осуществлять поиск по ключевым словам). Реестр размещается в локальной сети образовательной организации и поддерживается в актуальном состоянии, поэтому разработчикам проектов очень легко определить потребность в том или ином локальном акте, провести анализ норм, выявить существующие несоответствия и пробелы.

Далее, при расширении перечня документов, подлежащих правовой экспертизе, авторы столкнулись с ситуацией, при которой стало очевидным, что, в основном, непосредственные руководители исполнителей документов не подвергают проект внимательному изучению, не вникают в его суть, в связи с чем, для проведения правовой экспертизы поступает проект с ошибками юридико-технического характера, правил русского языка. Указанными руководителями приветствуется, что их подчиненный не консультируется с ними при подготовке документов, при этом они забывают, что это не всегда свидетельствует о компетентности, опыте и деловых качествах подчиненного.

Правовое подразделение буквально «завалено» обращениями сотрудников

(работников) по элементарным вопросам, возникающих в их повседневной деятельности, даже если решение проблемы лежит на поверхности, то есть достаточно обратиться к справочным информационно-правовым системам.

Возможно, выход из этой проблемы кроется в осуществлении качественного отбора кадров на руководящие должности и уровне их правовой подготовленности. В ТИПК МВД России есть достойные примеры руководителей, которые самостоятельно участвуют в локальном нормотворчестве, либо осуществляют консультационную работу среди своих подчиненных по его реализации.

Разумеется, в качестве возможного варианта решения названной проблемы, и этот опыт использовался в ТИПК МВД России, можно предложить закрепление локальным актом обязанности научно-исследовательского и редакционно-издательского подразделения осуществлять лингвистическую экспертизу проектов. В процессе лингвистической экспертизы текста проекта локального нормативного акта сотрудники, имеющие филологическое и юридическое образование оценивают проект на его соответствие правилам современного русского литературного языка с учетом особенностей стилистики юридических документов и устраняют грамматические, стилистические и терминологические неточности, допущенные разработчиком.

Несомненно, условием выполнения дополнительного объема работы, поручаемой этому подразделению, было проведение лингвистической экспертизы только тех локальных нормативных актов, при подготовке которых разработчик испытывает существенные затруднения, иначе деятельность его сотрудников, в конечном итоге, свелась бы к ежедневной работе над проектами актов управления.

Несколько слов об ученом совете образовательной организации. Многие исполнители при подготовке и утверждении проектов старательно пытаются обойти этот коллегиальный орган. Думается, что в образовательных организациях без участия ученого совета утверждать локальные нормативные акты по важнейшим направлениям деятельности нецелесообразно. Обсуждение проекта на ученом совете позволяет рассмотреть проект более объективно, в связи с участием в этом специалистов в различных областях права.

Представляется парадоксальным, но наличие плана правоподготовительных

работ еще больше увеличивает нагрузку на правовое подразделение. Отсутствие понимания со стороны руководства в части привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, нарушающих сроки разработки проектов локальных нормативных актов, необоснованное продление этих сроков, приводит к тому, что на правовую экспертизу накануне проведения заседания ученого совета может быть представлено несколько проектов общим объемом более сотни страниц машинописного текста. Несомненно, что это влияет на качество проведенной экспертизы и, как следствие, в дальнейшем ведет к доработке проекта.

Разумеется, сотрудники правовых подразделений сталкиваются и с иными проблемами при осуществлении правового контроля. К примеру, при проведении правовой экспертизы должностных регламентов (должностных инструкций). В настоящее время нет утвержденного, пусть даже на уровне методических рекомендаций, образца вариативной части — разделов «II. Права» и «III. Обязанности» — должностного регламента (должностной инструкции) сотрудников органов внутренних дел из числа профессорско-преподавательского состава, который бы способствовал более качественной разработке названного документа непосредственными руководителями, в связи с этим, в 2015 году авторским коллективом ТИПК МВД России, в который входил сотрудник правовой группы, подготовлены соответствующие методические рекомендации по разработке должностных регламентов (должностных инструкций) профессорско-преподавательского состава.

Представляется важным сказать несколько слов об участии сотрудников ТИПК МВД России в проведении независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России осуществляет эту деятельность на основании аккредитации Министерства юстиции Российской Федерации от 27 августа 2012 года № 1800-р (свидетельство об аккредитации от 27 августа 2012 г. № 1493) и является одной из немногих образовательных организаций МВД России, которые уполномочены заниматься данной экспертной деятельностью.

В рамках данной работы институтом проводилась независимая антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов Тюменской области, проектов

приказов Минобрнауки в целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Руководителем экспертной группы является заместитель начальника института по научной работе кандидат юридических наук, доцент, подполковник полиции Я. Л. Ванюшин, который имеет опыт работы в составе Экспертно-консультативного Совета по вопросам миграции и гражданства Комитета Государственной Думы РФ по делам СНГ и связям с соотечественниками. Им отмечается, что при осуществлении этой деятельности эксперты встретили ряд проблемных вопросов, которые постепенно решаются [2, с. 97—99].

К примеру, возможность привлечения экспертов, не имеющих аккредитации, и подготовки заключения в случае разногласия экспертов, то есть случаи, когда одними экспертами утверждается, что положения нормативных правовых актов носят коррупционный характер, другими же утверждается обратное. Нормативно не определено, каким образом составляется заключение в таком случае. При взаимодействии с представителями Минюста России по Тюменской области руководителем экспертной группы было разработано и утверждено приказом института Положение о порядке проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Стоит также отметить, что сложно осуществлять экспертную деятельность без поддержки руководства, а также в случае, когда отсутствует обратная связь с субъектом правотворчества или когда некоторые субъекты правотворчества в нарушении законодательства устанавливают исчерпывающий перечень экспертов, чьи заключения они принимают для рассмотрения.

Для решения вышеупомянутых проблем 20 августа 2014 г. институтом было подписано соглашение о взаимодействии с Минюстом России по Тюменской области, которое предусматривает также проведение обучающих семинаров с независимыми экспертами в целях повышения качества независимой антикоррупционной экспертизы.

Требует постоянного контроля работа в рамках эксплуатации АИС «Мониторинг». Зачастую руководители и ответственные сотрудники либо игнорируют это направление, либо относятся к нему безответственно, хотя при применении многих нормативных актов появляется масса проблем, заинтересованные сотрудники не всегда могут сформулировать их суть, изложить правильный

вариант решения. В этом случае, необходимо создавать инициативные группы, состоящие из числа профессорско-преподавательского состава (теоретиков), а также лиц, непосредственно принимающих участие в реализации норм закона (практиков). Этой инициативной группе также может быть поручено участие в федеральном и региональном нормотворчестве.

Необходимо организовать взаимодействия с кафедрами образовательной организации по вопросу своевременного доведения информации сотрудниками, участвующими в нормотворческом процессе на различных уровнях, относительно разработки ими соответствующих проектов нормативных правовых актов, с целью проведения правовой экспертизы и отражение указанной деятельности в правовой отчетности.

Хотелось бы обратить внимание, что при подготовке предложений необходимо больше внимания уделять описанию проблемы, а не путям решения, так как, в основном, как показывает практика, варианты решения проблемы выбираются инициаторами предложений неверно.

Конечно, стоит сказать о качестве мониторинга и здесь не обойтись без поддержки непосредственных правоприменителей нормативных правовых актов, то есть сотрудников, так называемых, практических органов внутренних дел [3, с. 14].

11 марта 2016 года подписано Соглашение между УМВД России по Тюменской области и ТИПК МВД России о взаимодействии в сфере правотворчества. Данное взаимодействие, а оно предполагает обобщение предложений, поступающих из территориальных органов МВД России различного уровня, позволит осуществлять мониторинг более качественно и продуктивно, вносить предложения, которые будут поддержаны ДПД МВД России и будут положены в основу нормативных правовых актов.

Одним из приоритетных направлений правовой работы, безусловно, является информационно-правовая деятельность или правовая пропаганда, на которую постоянно обращает внимание ДПД МВД России.

Учитывая, что ТИПК МВД России является образовательной организацией дополнительного профессионального образования, среди переменного состава отсутствуют такие категории обучающихся, как курсанты и студенты, которых можно было бы задействовать на постоянной основе в проведении правовой пропаганды, поэтому к ее осуществлению привлекаются сотрудники

института из числа руководства и профессорско-преподавательского состава, а также слушатели, прибывшие на профессиональное обучение и повышение квалификации.

В рамках заключенных договоров о сотрудничестве при осуществлении шефской помощи сотрудниками кафедры административной деятельности сотрудников органов внутренних дел проводится информационно-правовая деятельность среди детей и подростков школ, гимназий и детского дома г. Тюмени.

Шефская работа является важной частью правового воспитания, направленного на развитие личности детей, приобщение их к законопослушному образу поведения, формирование гражданского правосознания и патриотизма.

Во время мероприятий, проводимых в форме бесед, презентаций, викторин и конкурсов учащимся разъясняются понятие и сущность права, значение правовых норм для регулирования поведения человека в обществе, а также вопросы ответственности за собственные действия. Главная задача при этом заключается в том, чтобы сложные вопросы раскрывались простым, доступным языком, чтобы учащиеся смогли научиться правильно ориентироваться в определенных жизненных ситуациях, действуя в рамках закона, осознать свои жизненные возможности при выборе законопослушного варианта поведения.

В целях реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [4] и в соответствии с Соглашением о сотрудничестве и взаимодействии, заключенным ТИПК МВД России с негосударственным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Московский институт государственного управления и права» Филиал в Тюменской области, в 2014 году создана внештатная юридическая клиника. За 2 года ее функционирования осуществлено 16 мероприятий в рамках правовой пропаганды, проведено 66 консультаций по вопросам, касающимся реализации гражданами своих прав и социальных гарантий.

К деятельности внештатной юридической клиники в качестве слушателей — клиницистов под руководством преподавателей-кураторов привлечено 77 слушателей института, которые получили навыки использования ведомственных автоматизированных информационных систем правового назначения, изучили основы правового

информирования; способы получения и передачи информации.

Как справедливо отмечают Р. Н. Данелян [5, с. 2112] и Е. А. Летаева [6, с. 358], небольшой срок обучения, не является препятствием для участия слушателей в качестве клиницистов. Для сравнения, в Тюменском государственном университете студенты принимают участие в деятельности юридической клиники в течение двух недель, которые засчитываются им в качестве прохождения практики, что вполне можно перенять в качестве положительного опыта в образовательных организациях системы МВД России.

Представляется, что овладение клиницистами определенными навыками и приобретение ими компетенций, предусмотренных учебными программами, должно стать основной задачей при их привлечении к деятельности юридической клиники.

При создании юридической клиники ТИПК МВД России ориентировался на образовательные организации высшего образования, однако, в силу того, что в настоящее время отсутствует нормативно-правовое закрепление права учреждений дополнительного профессионального образования на создание юридических клиник в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», при инспектировании института, состоявшемся в июне 2016 года, было указано на нарушение в части осуществления указанной деятельности и рекомендована разработка программы правового просвещения и правовой пропаганды, реализуемой территориальными органами МВД России [7], предусматривающей, в том числе, консультирование и оказание юридической помощи гражданам, обратившимся в институт за помощью.

В настоящее время в рамках исполнения пункта 2 Плана мониторинга правоприменения в МВД России на 2017 год ТИПК МВД России подготовлены предложения о внесении соответствующих изменений в вышеназванный закон.

Следует отметить, что благодаря активной деятельности внештатной юридической клиники количество обращений сотрудников (работников) института в правовое подразделение по итогам 2016 года уменьшилось в три раза.

В первом квартале 2014 года в ТИПК МВД России введен в эксплуатацию крупный информационно-библиотечный центр, который оборудован автоматизированными

рабочими местами, содержащими каталоги имеющейся в наличии специальной юридической литературы, сборников нормативных правовых актов Российской Федерации. На базе информационно-библиотечного центра проводятся занятия с сотрудниками, прибывшими в институт для повышения квалификации и профессионального обучения.

С 2014 года в институте на кафедре правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел действует кабинет правовых знаний, который оснащен автоматизированными рабочими местами с доступом к ведомственным информационным системам правового назначения. Информационно-библиотечный центр и кабинет правовых знаний используются при проведении курсов профессионального мастерства, совещаний-семинаров и иных научно-представительских мероприятий.

Безусловно, важную роль в организации правовой работы играет организационно-методическое обеспечение. Представляется, что его составляющими являются обзоры, методические рекомендации и иные информационно-аналитические материалы, программное обеспечение по вопросам организации и осуществления правовой работы, а также правового обеспечения деятельности органов внутренних дел.

На протяжении вот уже нескольких лет вопросы, возникающие в деятельности правовых подразделений, отбираются Договорно-правовым департаментом МВД России из общего числа поступивших методических материалов, для обобщения и издания в виде сборников, которые, как правило, руководители правовых подразделений получают на совещаниях-семинарах, организуемых МВД России. Материалы, содержащиеся в сборниках, являются рекомендациями по каждому направлению правовой работы. К сожалению, в большинстве своем рекомендации разрабатываются не образовательными организациями, а территориальными органами МВД России с учетом их опыта работы. В частности, Сборник методических материалов 2013 года [8], хотя и ориентирован на территориальные органы МВД России, но и рекомендации для них, разработаны самими же территориальными органами (ГУ МВД России по Свердловской области, УМВД России по Новгородской области, Липецкой, Смоленской области и другими). Таким образом, можно сделать вывод о том, что потенциал профессорско-преподавательского состава образовательных организаций, используется слабо, при этом ТИПК МВД

России, так же не является исключением. При этом очень радует, когда сотрудники правового подразделения проявляют инициативу и самостоятельно или во взаимодействии с другими структурными подразделениями образовательной организации осуществляют методические разработки, в том числе, создают программное обеспечение.

Так, в рамках осуществления методического обеспечения договорно-правовой работы в 2014 году правовой группой ТИПК МВД России осуществлена подготовка памятки с отражением основополагающих моментов реализации Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [9], а также форм, позволяющих в автоматическом режиме производить расчеты начальной (максимальной) цены контракта, штрафных санкций в отношении сторон государственных контрактов, а также пеней в случае несвоевременного исполнения обязательств по заключенным государственным контрактам.

При подготовке к проведению второго этапа конкурса среди сотрудников правовых подразделений на звание «Лучший по профессии» по Уральскому федеральному округу, который состоялся на базе ТИПК МВД России в июне 2014 года, правовой группой осуществлена подготовка электронных ведомостей и итогового протокола, позволяющих оперативно подсчитывать баллы конкурсантов. Данная ведомость предоставлена в ДПД МВД России для организации конкурсов профессионального мастерства.

В 2017 году подготовлены Методические рекомендации по государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы образовательной организации системы МВД России, с использованием электронных сервисов ФНС России, которые также могут применяться при государственной регистрации учредительных документов (изменений, вносимых в учредительные документы) территориальных органов МВД России, осуществляемой в 2017 году в связи с утверждением Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» [10].

Практика показывает, что, образовательные организации, обычно ожидают

направления в их адрес методических рекомендаций, использование которых позволит повысить эффективность их деятельности, хотя ничто не мешает описать положительный опыт и представить это в виде методической разработки.

При этом не всегда надо понимать методическую работу, как нечто глобальное, иногда достаточно обратить внимание на некоторые моменты.

К примеру, организация конкурсов профессионального мастерства регламентирована отдельным положением [11]. При подготовке к проведению конкурса создается организационный комитет и, представляется, что каждый пункт плана указанного мероприятия находится под контролем компетентных должностных лиц образовательной организации. Но, на деле, получается, что сотрудники правового подразделения вынуждены решать проблемы с подготовкой мест проживания перед расселением участников, организацией их питания и досуга, закупкой ценных подарков и сувенирной продукции, подготовкой помещения для награждения победителей и призеров — существует еще масса нюансов организации данного мероприятия, на которые приходится обращать внимание, да, и при этом необходимо заниматься основной работой. Думается, что те, кто участвовал в проведении подобных мероприятий, будут согласны с авторами. При этом с годами трудности и ошибки, допущенные при организации мероприятия, забываются, и с ними приходится сталкиваться повторно, особенно, если состав правового подразделения обновился.

Возможно, в данном случае уместна разработка памятки по проведению подобных мероприятий, ведь в большинстве своем, не являясь специалистами в области методического обеспечения деятельности, сотрудники правовых подразделений, тем не менее, всегда старались оптимизировать свою работу и деятельность структурных подразделений института и, было бы не лишним, провести такую методическую работу.

Иногда для получения объективной оценки деятельности того или иного структурного подразделения не хватает независимого взгляда, который может обеспечить сотрудник, имеющий опыт правовой работы, но проходящий службу в ином структурном подразделении образовательной организации.

Этот опыт был успешно апробирован в институте в 2016 году в преддверии инспектирования. В соответствии с распоряжением начальника института осуществлена

проверка деятельности ТИПК МВД России. Целями проверки являлись: изучение и оценка фактического положения дел в институте, анализ и устранение выявленных недостатков. В ходе проверки деятельности института оценивалась достоверность статистической и иной отчетности института, представляемой в МВД России по соответствующим направлениям деятельности, и ее соответствие фактическому положению дел; соответствие организации деятельности института требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, ведомственных нормативных правовых актов, директивных, распорядительных и планирующих документов МВД России, нормативных правовых актов Минобрнауки России.

По направлению деятельности «Правовая работа» проверка осуществлялась преподавателем кафедры правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел ТИПК МВД России, ранее проходившим службу в правовом подразделении УМВД России по Тюменской области. Проверка осуществлялась по всем направлениям правовой работы. По ее результатам начальником ТИПК МВД России поставлена задача помощнику начальника института по правовой работе по устранению выявленных недостатков.

Единственным условием при этом является доведение результатов проведенного

обследования или проверки до заинтересованных лиц, со всеми существующими недостатками. Несомненно, данный подход не является новым, но всегда ли его применение результативно и способно повлиять на организацию правовой работы?

Таким образом, реализовать весь спектр задач, поставленных перед правовым подразделением в образовательной организации, возможно при осуществлении взаимодействия правового подразделения с другими структурными подразделениями, путем создания инициативных групп сотрудников из числа профессорско-преподавательского состава и вовлечения в эту работу сотрудников, прибывших на обучение, а также во взаимодействии с иными организациями в рамках соответствующих соглашений.

Представляется, что постоянное обращение внимания руководства образовательной организации (на заседаниях оперативного совещания, ученого совета, различных комиссий) на вопросы, возникающие в области организации правовой работы, и принятие соответствующих управленческих решений будут способствовать формированию единой позиции по решению проблем не только в части осуществления правового контроля, но и иных направлений деятельности, осуществляемой правовыми подразделениями образовательных организаций МВД России.

Список литературы

1. Об утверждении Основных направлений совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации на 2007—2017 годы : приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 5 // Текст документа официально опубликован не был.
2. Ванюшин, Я. Л. Рекомендации круглого стола по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Я. Л. Ванюшин // Юридическая теория и практика. — 2011. — №1 (12). — С. 97—99.
3. Авдейко, А. Г. Правовая работа МВД России: результаты и перспективы / А. Г. Авдейко // Профионал. — 2017. — № 2 (136). — С. 13—17.
4. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ // Рос. газ. — 2011. — 23 ноября.
5. Данелян, Р. Н. Осуществление деятельности по оказанию бесплатной юридической помощи в Тюменской области / Р. Н. Данелян // Концепт. — 2016. — Т. 15. — С. 2111—2115.
6. Летаева, Е. А. Об актуальных вопросах организации деятельности юридической клиники в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования / Е. А. Летаева // Концепт. — 2014. — Т. 26. — С. 356—360.
7. Об активизации работы по правовой пропаганде : письмо ДПД МВД России от 4 апреля 2012 г. № 35/3096 // Опубликовано не было.
8. Сборник методических материалов по основным направлениям правовой работы и иным вопросам правового обеспечения деятельности органов внутренних дел (практика работы правовых подразделений территориальных органов МВД России и окружных управлений материально-технического снабжения системы МВД России). — 2013. // Текст документа официально опубликован не был.
9. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Рос. газ. — 2013. — 12 апреля.

10. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. Законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 52. — Ст. 7614.

11. Об утверждении Положения о конкурсах профессионального мастерства среди сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации на звание «Лучший по профессии» : приказ МВД России от 21 октября 2005 г. № 850 // Текст документа официально опубликован не был.

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ЖЕНЩИНЫ-РУКОВОДИТЕЛЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Оксана Алексеевна Удовиченко

начальник отделения морально-психологического обеспечения

отдел по работе с личным составом

Краснодарский университет МВД России, Крымский филиал

Главным образом в статье рассматриваются проблемы профессионального роста женщин как руководителей на современном этапе. Речь идет о гендерных аспектах лидерства в профессиональной сфере, стереотипы, которые существуют в обществе относительно управленческой деятельности женщин и некоторые эмпирические факты, которые их объясняют или опровергают. Основное внимание сосредоточено на психологических особенностях успешных женщин, а также на гендерных различиях между руководителями.

Ключевые слова: успешность, лидерство, женщина-руководитель, гендер, стереотипы, самореализация.

PSYCHOLOGICAL FEATURES WOMEN-LEADER IN LAW-ENFORCEMENT ACTIVITY

Udovichenko O. A.

Mainly in the article the problems of professional growth of women as leaders at the present stage are considered. It is about the gender aspects of leadership in the professional sphere, the stereotypes that exist in society regarding women's managerial activity and some empirical facts that explain or disprove them. The focus is on the psychological characteristics of successful women, as well as on gender differences between leaders.

Keywords: success, leadership, female leader, gender, stereotypes, self-realization.

Начало XXI столетия ознаменовано масштабным реформированием органов внутренних дел российской федерации по Указу Президента России от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

Учитывая непростую демографическую ситуацию в России, которая свидетельствует о недостатке населения мужского пола, способного служить в органах внутренних дел, да и стремление самих женщин к равноправию и активному участию в жизни общества и государства, привлечение женщин на службу стало нормой. Нужно отметить, что в последние годы наблюдается тенденция увеличения количества лиц женского пола на службе в правоохранительных органах.

Более 20 % сотрудников российской полиции — а это более 180 тысяч человек — женщины, и эта цифра имеет тенденцию постоянно увеличиваться. Об этом свидетельствуют представленные данные: число женщин, состоящих на должностях среднего и старшего начальствующего состава (1996 г. — 14,2 %, 1997 г. — 15,1 %, 1998 г. — 15,6 %, 1999 г. — 16,2 %, 2000 г. — 16,7 %, 2001 г. — 17,8 %, 2002 г. — 19,9 %, 2003 г. — 20,5 %, 2004 г. — 21,1 %, 2005 г. — 21,9 %), а в некоторых службах (ФМС, подразделения по работе с личным составом, предупреждению правонарушений несовершеннолетних, дознания) от половины до трех четвертей личного состава — женщины.

Женщины-сотрудники достойно проходят службу наравне с мужчинами и нередко

занимают руководящие должности. Однако в обществе давно уже сформировался стереотип, что занимать руководящие должности должен мужчина, и разрушить его пока не удастся, хотя женщина уже, как минимум, последнее столетие ведет активный образ жизни. Есть и бизнес-women и женщины-военнослужащие и женщина-президент... Наше общество находится лишь на этапе становления гендерного равенства.

Для сегодняшней России актуальна проблема стереотипного отношения к представителям разных полов, что проявляется при отборе кандидатов на определенные должности, в том числе и руководящие.

Человеческая цивилизация связана с женским управлением. Лидерская роль на долю мужчины выпала во времена первобытного общества, когда не прекращалась война с соседними племенами. Мифы о женской деловой и профессиональной несостоятельности, несовместимости женственности с карьерным продвижением издавна существуют в нашем обществе: «...настоящая женщина не стремится к карьере». В общественном сознании существуют определенные стереотипы, которые отражают отношение общественности к профессиональной способности женщин: «Женщина не такая умная»; «Женщинам проще сделать карьеру»; «Карьера — это судьба одиноких женщин»; «У бизнеса не женское лицо»; «Женщины недостаточно честолюбивы»; «Руководить должен мужчина»; «Строя карьеру, она теряет женственность»; «Женщины не хотят делать карьеру»; «Женщины очень зависимы»; «Семья и карьера — несовместимы»; «Карьера, конечно, женского рода, но дело это мужское»; «Ищите женщину в искусстве»; «Некоторым женщинам достался мужской ум, а некоторым мужчинам — женская внешность»; «Достижения женщин обратно пропорциональны их красоте»; «Страх лидерства» и другие [1, с. 168].

Эти стереотипы основаны на физиологических, психологических особенностях женщин, некоторые из них во многом преувеличены, имеют характер предубеждений и неактуальны с точки зрения современных социокультурных условий. Начиная еще с 70-х гг. XX в., ведущие психологи исследовали гендерные особенности проявления лидерских качеств, что особенно ярко проявилось в период активизации феминистского движения в США. Лидерство преимущественно изучалось в деловых группах или в группах с близкими отношениями (брачные союзы, влюбленные пары).

Приверженцы фрейдизма стабильно проявляли негативное отношение к женскому лидерству. Женщины с лидерскими качествами считались владельцами нездоровой гендерной идентичности, а их «фаллическое» стремление к лидерству, рассматривалось как проявление неполноценности женщины, завидующей мужчинам.

По мнению К. Бартол и Д. Мартин женщина-лидер, в группе мужчин, играет одну из четырех неформальных ролей: 1) «матери» — от нее не ждут деловой активности, а рассчитывают на эмоциональную поддержку; 2) «соблазнительницы» для начальника, что вызывает негатив у коллег-мужчин; 3) «игрушки, талисмана» — миловидной, но не деловой женщины, которая способна принести удачу; 4) «железной леди», наделенной неженской жесткостью, в результате чего часто изолированной от группы [2, с. 216].

Все эти роли снижают возможности служебного роста женщин и не дают им возможности быть равными с мужчинами. Мужчины чаще пытаются доминировать над представителями своего пола. Женщины же в присутствии мужчин не всегда претендуют на роль стихийного лидера. По мнению норвежского психотерапевта Я. Джорстада, у многих женщин лидерство не входит в систему жизненных ценностей. Отсюда мнение, что женщины-лидеры уступают лидерам-мужчинам в эффективности руководства, так как имеют меньшую власть, влияние и ресурсы. Однако, как показали Маккоби и Джекклип, из-за более длительного общения женщины выравнивались по лидерству с мужчинами [2, с. 217].

Как показывают исследования американских ученых, в США в административной и управленческой сфере занято 12 % мужчин и 7 % женщин [2, с. 221]. Успех женщины-администратора и ее карьерный рост в этой сфере в большей степени зависит от ее семейного положения, т. к. муж часто выступает в роли наставника-мужчины. Но так как профессиональная карьера женщины занимает много времени и не дает возможности заниматься в полной мере семьей, мужчины-наставники перестают способствовать карьерному росту жены.

Тенденции, характерные для Запада в отношении женщины-руководителя, присущи и нашему обществу. По результатам исследования И. Рековской, каждый второй мужчина, имеющий высшее или среднее специальное образование, занимает руководящую должность. Среди женщин с аналогичным образованием руководителей только 7 %. Даже в школах из огромного

количества учителей-женщин среди директоров школ представительниц женского пола только 39 % [2, с. 228].

Было обнаружено, что если подчиненные являются сторонниками традиционных, а не эгалитарных взглядов на лидерство, то женщины-лидеры считаются менее компетентными, думая, что лидерская роль является маскулинной. Показано также, что этот взгляд больше присущ мужчинам.

Предубеждения в отношении женщин есть и в нашей стране. Исследования А. Шестакова показали, что мужчины-руководители предпочли мужчин как работников в 25,3 %, и только в 12,9 % — женщин. Примерно такой же политики придерживаются женщины, которые в свою очередь, в большей степени готовы сотрудничать и оказывать влияние на женщин, а не на мужчин [2, с. 230].

В нашем обществе существуют подтвержденные факты предвзятого отношения к женщине как к специалисту. Например, женщинам-менеджерам дают на выполнение задания минимум информации и более короткие сроки. Обычно, не дают заданий, которые позволили бы женщинам проявить лидерские качества или приобрести необходимый для руководящей должности опыт. Традиционно, во многих странах женщины зарабатывают меньше мужчин, выполняя одну и ту же работу.

Психологами проведены тщательные исследования связи между поло-ролевыми стереотипами и оправданием медленного карьерного роста женщин. Обобщая результаты этих исследований, приходим к выводу: женщинам безосновательно приписывают следующие установки: нравится больше та работа, что не требует особого интеллекта, больше привлекают в работе коммуникативные и эмоциональные аспекты, самоактуализацию и продвижение по карьерной лестнице женщины ценят меньше, чем мужчины, и работают только ради морального удовлетворения, особо не интересуясь материальным вознаграждением.

На самом деле, есть объективные причины того, что среди женщин меньше руководителей, чем среди мужчин. Как говорилось ранее, у мужчин прослеживается большее стремление к самореализации в профессиональной сфере, чем у женщин. Поэтому более высокие должности, естественно достаются более компетентным. А так как их среди мужчин преобладающее большинство, то и руководящие должности достаются им чаще. При этом в тех сферах деятельности, где женщин больше (сфера бытового обслуживания,

общепит, торговля, медицина, образование) женщин-руководителей значительно больше. Например, в Российской Федерации в научной сфере никакой сегрегации по половому признаку нет. Если женщины обладают организаторскими способностями, лидерскими качествами и имеют высокий профессиональный уровень, то они успешно руководят кафедрами, лабораториями и даже институтами. Но необходимо отметить, что именно в России среди докторов наук только 14 % женщин, это означает, что у мужчины стать заведующим кафедрой или лабораторией шансов в шесть раз больше, чем у женщины [3, с. 16].

Специалистами по психологии менеджмента Дж. Виткиным, С. Картером, М. Хеннингом и А. Жарденом сделан глубокий анализ причин, мешающих женщине в лидерстве достигать успехов [1, с. 180]. Этими авторами выделены следующие недостатки, препятствующие женщине в достижении успехов в своей профессиональной деятельности:

1. Женщины в значительно позже мужчин начинают строить свою карьеру. Длительное пребывание на самых низких должностях способствует формированию психологии исполнителя, а качества лидера-организатора, даже если они были ярко выраженными и проявлялись в детстве, бесследно исчезают.

2. Настроение женщины в большей степени подчинено физиологическим процессам, они более эмоциональны, поэтому в отличие от мужчин не всегда умеют управлять собой. Здесь уместно вспомнить слова Конфуция: «Кто не умеет владеть собой, тот не сможет управлять другими». Постоянное напряжение деловой женщины и необходимость «разрываться» между домом и работой объясняет ее неумение объективно оценивать и контролировать свое психическое состояние. Амбициозность, обидчивость, ранимость, желание перекладывать вину за свои действия на других — эти признаки экстернального поведения не дают возможности женщине объективно анализировать свои мотивы, намерения, поступки. Не признавая своих промахов и всегда находя себе оправдание, она оказывается неспособной учиться на своих ошибках и может повторять их много раз.

3. Готовность к риску у женщин гораздо ниже, чем у мужчин, поэтому они, сомневаясь и колеблясь, принимают решения, не терпящие отлагательств.

4. Исследовав мировоззрение деловых женщин, М. Хеннинг и А. Жарден пришли

к выводу, что оно у них недостаточно широкое; они менее информированы обо всем, что не связано с их непосредственной деятельностью и они не готовы к резким поворотам судьбы. Женщины склонны «пасовать» перед случайностями и не способны держать удары.

5. По мнению тех же авторов, женщины, как правило, склонны недооценивать значение протекционизма и неофициальных отношений, личные контакты и связи, пользу взаимных услуг [3, с. 17]. Почти во всех исследованиях последнего пятилетия, где обсуждается вопрос лидерства, отмечается всеобщая уверенность в том, что женщины имеют более низкие стартовые возможности по сравнению с мужчинами для занятия лидирующих позиций.

В середине 60-х годов К. Корнером был описан интересный феномен под названием «страх успеха», в основе которого лежит необъяснимое избегание успеха из-за внутреннего страха. Позже К. Корнер интерпретировал механизм данного феномена, как не «боязнь успеха», а страх перед его последствиями. Женщин пугает возможная расплата за успех — социальное отвержение, утрата женственности, потеря интереса у мужчин к своей персоне.

При этом исследования российских психологов 90-х годов, где эмпирически выявляются особенности самооценки восприятия лидерских качеств у мужчин и женщин, сильно разрушают сложившиеся по данному вопросу стереотипы и опровергают факт психологической неспособности женщин быть лидерами наравне с мужчинами. Минимальные различия в самооценке мужчинами и женщинами своих лидерских возможностей выявлены в исследовании, проведенном под руководством И. Г. Дубова. Проведенное в Москве исследование показало: 28,4 % мужчин и 24,9 % женщин заявили, что всегда или достаточно часто становятся лидерами. Такое же количество мужчин, и такое же количество женщин считают себя пассивными. 39,4 % опрошенных мужчин и 46 % опрошенных женщин заявили, о том, что «никогда не становятся лидером» и «становятся лидером в отдельных случаях» [1, с. 37].

Также обстоят дела и в отношении самооценок собственной энергичности и тенденции к риску. По итогам исследования И. Дубова, проведенного в Москве: рискуют собой всегда или достаточно часто 16,5 % опрошенных мужчин и 14,7 % опрошенных женщин (по России, всегда или достаточно часто рискуют собой 8,2 % опрошенных мужчин и 8,5 % опрошенных женщин).

Вместе с тем, в Москве рискуют собой только в отдельных случаях или никогда не рискуют 54,7 % опрошенных мужчин и 62,6 % опрошенных женщин (по России, это присуще 57,1 % опрошенным мужчинам и 57,7 % опрошенным женщинам).

Похожие результаты получены при исследовании самооценок энергичности. По результатам опроса в Москве, мужчин, уверенных, что они «самые энергичные люди» или «более энергичные, чем окружающие» — 22,7 % мужской выборки, при этом женщины с такими качествами составляют 25,0 % всех респондентов женского пола. Мужчины, которые считают себя пассивными, составляют 17,6 %, а женщины — 23,7 %.

Полученные результаты свидетельствуют об отсутствии существенной разницы в самооценке лидерских качеств, тенденций к риску и энергичности у мужчин и женщин.

Конечно же, существуют различия между мужчинами и женщинами в лидерских качествах, но они не являются препятствием для женщины в лидировании, а выступают подтверждением необходимости поиска женщинами моделей лидерства, разрушающих полоролевые стереотипы и обеспечивающих успех начатого дела. Именно поэтому лидерство женщин требует намного больше сил, по сравнению с мужчинами. Становление женского лидерства иногда происходит при достаточно неблагоприятных условиях, обусловленных отдельными факторами. Женщины очень хорошо это понимают, при этом готовы рисковать и довольно часто выигрывают.

Разнообразие факторов риска, с которыми женщине приходится сталкиваться при лидирующей позиции, можно рассматривать по-разному, но главное в том, что женщина имеет необходимый потенциал, чтобы минимизировать эти факторы риска.

Из этого следует вывод — влияние стереотипов, о котором часто упоминают российские и западные специалисты, в нашей стране постепенно ослабевает и на смену ему, в динамичных группах населения, приходят модели поведения, позволяющие выживать в нестабильной экономической ситуации.

Сила полоролевых стереотипов, в известном смысле уменьшается под давлением экономических обстоятельств. Этот факт обеспечивает перспективу притока женщин в частное предпринимательство и поступательное занятие в нем лидирующих позиций, но на этот раз уже по другим причинам, а именно — психологической эффективности типов лидирования, проявляемой женщинами

больше по сравнению с мужчинами, психологической гибкостью, дающей возможность не только начать свое дело, но и завершить его, невзирая на противодействие внешних обстоятельств.

Перед тем как рассмотреть психологические особенности женщины-руководителя в правоохранительной деятельности, остановимся на правах человека и вообще статусе женщин в системе правоохранительных органов.

Всеобщая декларация прав человека включает целый ряд статей, в которых определяются права и свободы человека. Например, все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны вести себя в отношении друг друга в духе братства (ст. 1). Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, которые провозглашены данной декларацией, без всякого различия относительно расы, состояния, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного или иного положения (ст. 2). Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда...; каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд; каждый, кто работает, имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее существование, что является достойным человека, для него самого и его семьи (ст. 23) [4].

Однако действительность свидетельствует, что права женщин нарушаются во всех странах мира. И когда корень причины этих нарушений в сфере гендерных представлений о женщинах и мужчинах, то за указанные нарушения не наказывают юридически. Как показали исследования американских ученых, в учреждениях США женщины обычно ниже по статусу, чем мужчины. Не является исключением и Россия, ниже по статусу являются женщины и в российском обществе, на предприятии, в политике, а также в правоохранительных органах.

В качестве примера, можно указать тот факт, что большинство самых престижных профессий в нашем обществе буквально оккупированы мужчинами: 80 % научных сотрудников, 61 % профессоров университетов — мужчины (учитывая при этом относительно высокий процент женщин среди преподавателей, женщин-профессоров, имеющих высокий статус, только 35 %), 67 % адвокатов и судей [5, с. 200].

Должности, которые предусматривают контроль над ресурсами и определение того, какие цели фирма будет преследовать и какими способами их достигать женщины занимают гораздо реже. Причиной этого стало мнение о том, что мужские половые стереотипы содержат в себе больше качеств, необходимых для завоевания и удержания власти. Аналогичную картину можно наблюдать и в структурных подразделениях системы правоохранительных органов. Об этом свидетельствуют результаты проведенного исследования, в котором принимали участие работники правоохранительных органов в возрасте от 25 до 60 лет. Результаты исследования показали, что опрашиваемых можно условно разделить на две подгруппы: в возрасте от 25 до 45 лет и от 45 до 60 лет. Представители этих разных возрастов по-разному представляют себе, каким должен быть «лидер», «настоящий мужчина», «настоящая женщина», они имеют разные гендерные представления о гендерном статусе претендентов на руководящие должности в правоохранительных органах.

Давайте более подробно рассмотрим некоторые из самых распространенных аргументов тому, почему женщины, как правило, занимают нижестоящие должности. Один из аргументов объясняет более медленное продвижение по службе в правоохранительных органах женщин, чем мужчин разницей в «человеческом капитале», то есть женщины якобы вносят меньший «человеческий капитал» в работу организаций, по сравнению с мужчинами. Такого мнения придерживаются опрошенные мужчины — работники правоохранительных органов, которые принадлежат в основном к возрастной группе 45—60 лет, и именно они, в основном занимают руководящие должности и определяют возможность и скорость продвижения по службе подчиненных, как мужчин, так и женщин (в возрастной группе 25—45 лет такое мнение почти не высказывалось).

Объяснением того, почему одни люди получают большую заработную плату и занимают более высокие должности, чем другие может стать теория человеческого капитала, но отличие во власти мужчин и женщин эта теория не объясняет. Как оказывается, более точным индикатором положения человека в организации является его пол, а не способности, опыт и количество лет, посвященных работе в этой структуре. Принадлежность работника к определенному полу объясняет значительную часть назначений на должности.

П. Глик пишет, что есть существенная разница в скорости продвижения по карьере мужчин и женщин, даже тогда, когда те и другие имеют одинаковые образование, опыт и способности. Он утверждает, что «хорошая деловая практика», то есть желание строить карьеру, приобретать опыт оказывает более сильное влияние на карьерный рост человека, чем его пол, но вместе с тем, женщины, придерживающиеся традиционно мужской модели карьеры, догнать мужчин все-таки никак не могут [6, с. 62].

То, что женщины обычно занимают организации, учреждении, в структурном подразделении периферийные позиции, а должности, предусматривающие активное продвижение по карьерной лестнице, заняты традиционно мужчинами, объясняется тем, что, хотя женщинам и могут быть присущи некоторые черты руководителя, но у них обычно нет качеств, которые позволяют стать настоящим лидером. Такое мнение высказывали 100 % опрошенных мужчин возрастной группы 45—60 лет и 10 % опрошенных мужчин возрастной группы 25—45 лет.

«Мужскими» должностями называют должности руководителей подразделений, начальников отделов, «женскими» называют должности в отделе кадров, канцелярии, секретариате, библиотеке. По мнению 80 % респондентов-женщин возрастной группы 25—60 лет и 60 % респондентов-женщин возрастной группы 45—60 лет, они могут быть заместителями начальников структурных подразделений.

В литературе рассматриваются неопровержимые доказательства того, что женщины не менее эффективные руководители, чем мужчины, и то, что более высокий уровень мотивации у женщин-менеджеров, чем у менеджеров-мужчин, а также что женщины-менеджеры более способны в разрешении конфликтных ситуаций. В 162 исследованиях при помощи метаанализа сравнивался руководящий стиль мужчин и женщин. Получены результаты, доказывающие, что женщины уделяют особое внимание человеческим взаимоотношениям и более склонны к демократичному стилю руководства. Эти данные явно говорят в пользу женщин-руководителей, так как другими исследованиями установлено, что подчиненные предпочитают демократичный стиль руководства, независимо от того, является их начальник женщиной или мужчиной.

В своих исследованиях П. Глик пришел к выводу, что должности в фирмах распределяются в зависимости от их гендера.

Когда просят мысленно нарисовать портрет лидера, то большинство людей представляют преимущественно белого мужчину, и это, конечно же, не может не сказываться на отношении работодателей к женщинам, стремящимся занять лидерские позиции [6, с. 68].

Указанные факторы характерны и для работников правоохранительных органов. Так, опрошенные респонденты, и мужчины (95 %), и женщины (65 %), считают, что «лидер» — это человек (5 % опрошенных мужчин и 35 % женщин считают, что пол не имеет значения) решительный, волевой, внутренне сильный, морально устойчивый, компетентный, дисциплинированный, профессионал, выдержанный, трудолюбивый, с чувством юмора, имеет свою точку зрения, активный, смелый, уверенный в себе, коммуникабельный, ответственный, умеет окружить себя умными людьми, умеет повести за собой, может быть жестким.

Это представление о лидере в основном совпадает с представлением о «настоящем мужчине», который является уверенным в себе, смелым, решительным, высоким ростом, спортивного телосложения, с темными волосами, прямолинейным, преданным своей работе, трудолюбивым, профессионалом, волевым, спокойным, выдержанным, с чувством юмора.

«Успешного лидера» также наделяют чертами, которые свойственны «лидеру» и «настоящему мужчине» (сила, смелость, профессионализм, компетентность, умение отстаивать интересы группы, уверенность в себе, ум, рассудительность, самодостаточность, ответственность, чувство юмора), но, кроме того, и чертами, являющимися «типично женскими» (доброта, чувствительность, коммуникабельность, человечность).

Таким образом, поведение лидера, достигшего успехов, включает в себя и черты, характерные преимущественно женскому поведению. Итак, многие качества, которые важны для успешной работы руководителя не учитываются, так как стереотип лидера-мужчины сужает понимание роли лидера в целом. Интересно, что в воображении сотрудников правоохранительных органов (и мужчин, и женщин), в отличие от данных, приведенных в литературе, «неуспешный лидер» не наделяется чертами, присущими «настоящей женщине». Так, «женщина», по мнению опрошенных сотрудников правоохранительных органов, целенаправленная, компетентная, внутренне сильная, умная, должна быть миниатюрного роста, внешне приятна, веселая, знает больше, чем говорит,

может больше, чем показывает, добрая, экспрессивная, откровенная, заботливая, чувствительная. Таким образом, она имеет черты, присущие «лидеру» и «успешному лидеру», а, следовательно, может занимать высокие должности и успешно справляться с руководящей работой.

А «не успешный лидер» характеризуется целым рядом особенностей, которые не имеют ничего общего с характеристиками «типичной женщины». По мнению 100 % опрошенных работников правоохранительных органов, и мужчин, и женщин, «неуспешный лидер» — слабыхарактерный, не может сам принять решение, зависимый, некомпетентный, несведущий, слабый духом, не уверен в себе или слишком самоуверенный, неуравновешенный, жестокий.

Некоторые исследования свидетельствуют о том, что через существующие в обществе стереотипы, власть обычно ассоциируется с мужчинами, а не с женщинами. Это мнение вместе с фактом, что относительно мало женщин занимают руководящие должности, создают трудности для многих в представлении себе роли лидера — женщины.

Причиной того, что руководство склонно оправдывать достижения женщин, которые занимают типично мужские должности, скорее их усердием, чем их способностями, скорее всего, стали гендерные стереотипы. Наши представления о жизни разрушают успех женщин в «мужском деле», заставляя нас недооценивать их деятельность и защищать привычную для себя картину мира [6, с. 71].

Часто вышестоящее руководство, хотя сами и не имеют никаких предубеждений в отношении женщин, но все же, проводят дискриминационную политику, поскольку опасаются того, что, если они будут действовать иначе, то это может негативно сказаться на их собственной карьере. Именно это явление и было названо «дискриминацией на основе рациональной предвзятости»: если беспристрастность приводит к неприятностям, то рациональнее быть предвзятым. Так же женщины с достаточно высокой квалификацией могут не получать повышение по службе из-за опасений вышестоящего руководства. Этим объясняется и тот факт, что женщины реже мужчин получают назначения, которые способствуют быстрому продвижению по служебной лестнице.

На современном этапе развития общества возникает вопрос эффективного руководства в ОВД. Ведь именно от личности, которая стоит во «главе», зависит быстрое и добросовестное выполнение задач и функций,

возложенных на правоохранительные органы. И можно долго спорить, кто будет лучшим руководителем, женщина или мужчина, но ответить на поставленный вопрос можно только проанализировав особенности руководства каждого.

Женщина-руководитель — уже не редкость в наши дни. Именно поэтому весьма актуальным остается вопрос ее успешности и в правоохранительной деятельности. К сожалению, часто можно услышать мнение, что женщина и военная служба не совместимы. Но на практике прослеживается совсем иное. Хотя руководители различных полов и занимают одинаковые должности, но все же выполняют различные задачи и функции. Иногда именно благодаря психологическим особенностям, которые присущи только женщинам, решаются очень важные вопросы. Поэтому следует отметить, что у нее есть ряд преимуществ, реализовав которые, она может стать успешным руководителем. Но прежде чем перейти к рассмотрению психологических особенностей, необходимо понять, кто такой руководитель и стоящие перед ним задачи?

Таким образом, руководитель — это индивид, на которого официально возложены функции управления и организации деятельности в группе. Для руководителя и системы руководства исходным является определение целей совместной деятельности, фиксирующих желаемое направление развития организации, то есть задают образ того конечного состояния, к которому должна прийти она через определенный промежуток времени. Считается, что само определение таких целей, структурирование деятельности отношений при выполнении задач сообщества, оказания влияния на персонал составляет смысл и сущность руководства [7, с. 246].

Под термином руководство в психологии управления, как правило, понимают процесс социально-психологического влияния, когда индивид или коллективный субъект управления с определенным намерением влияет на других людей с целью структурировать действия и отношения в группе или организации [8, с. 118].

Вообще быть руководителем — очень большая ответственность, ведь от правильности принятого решения зависит выполнение возложенных задач, обеспечение функционирования и общая успешность конкретной организации. Но если говорить о правоохранительной деятельности, то это двойная сложность. Ведь культура отношений

в полиции, мягко говоря, отличается от деятельности в общественных организациях.

На основе анализа литературных источников можно утверждать, что психологические особенности руководителя ОВД XXI века — это умение организовать и сплотить коллектив подразделения, нацелить каждого на достижение поставленных задач. Немаловажным качеством руководителя ОВД должно быть умение общаться с подчиненными и гражданами. Для современного руководителя полиции также важны нравственные качества: честность, доступность, человечность, дисциплинированность и законопослушность.

Задавая вопросы об успешном руководителе, нельзя пренебрегать профессионально важными личностными качествами, прежде всего, следует говорить об уровне готовности или пригодности человека к управленческой деятельности. В литературе отмечается, что готовность к труду является структурным личностным образованием, в состав которого входят морально-волевые качества личности, мотивы деятельности, знания, практические умения и навыки, индивидуально-психологические качества, которые обеспечивают эффективное включение в новую сферу деятельности и эффективность ее выполнения [9, с. 66].

Выполнение соответствующих задач по усилению борьбы с организованной преступностью во многом зависит от руководства состава ОВД, стиля и методов их работы, понимание ими стратегии и тактики борьбы с опасными проявлениями преступности. В современных условиях успешным руководителем коллектива ОВД может быть только тот человек, который способен управлять деятельностью сотрудников и владеть ситуацией, опираясь на авторитет должности и профессиональную компетентность, знание правил управления и психологии, не подавляет, а проявляет надежность. Также следует учитывать индивидуальные характеристики руководителя, которые чаще всего связывают с его успехом. Это — уверенность в себе, самостоятельность, самодостаточность, независимость, устойчивость к стрессу, готовность брать на себя ответственность, настойчивость, способность адаптироваться к ситуации и решимость.

Практическое решение проблем в системе правоохранительной деятельности возможно лишь при условии надлежащей подготовленности руководителей, способных эффективно осуществлять управление,

организовывать деятельность личности, группы, коллектива в сложных условиях.

Речь идет, прежде всего, о развитии тех психологических качеств руководителя, которые могут обеспечить эффективную реализацию функций профессиональной деятельности, особенно если управленец — женщина.

Необходимо отметить особенности, которые отличают женщину-руководителя от руководителя-мужчины, в частности в правоохранительной деятельности.

Женщины привносят в деловую жизнь новые черты и изменения, ломая стереотипы, характерные лидерам-мужчинам. Именно об этих особенностях успешных женщин-руководителей правоохранительной деятельности далее и пойдет речь.

Для женщины-лидера характерен более тонкий социальный интеллект, она отличается более тонким чутьем отношений, в том числе и по отношению к себе. Ее отличает умение давать оценку и прогнозировать поведение других людей. При этом она больше, чем мужчины подвержена своим эмоциям. Отличительной чертой женщины является хорошее владение контактностью и практичностью мышления. Женщине предпочтительнее получить конкретно гарантированный результат, «здесь и сейчас», в отличие от мужчины, который склонен строить долгосрочные, перспективные планы. Женщине присуще умение лучше мужчины контролировать свои и чужие ошибки. Как правило, у нее не вызывает затруднений формулировка своих мыслей и выражение своих идей. Следует отметить, что у женщин меньше реакция, чем у мужчин, на флирты и сексуальные заигрывания в деловых отношениях. Она четко разграничивает работу и развлечения. Однако нельзя не сказать о главной трудности на пути развития карьеры успешной женщины — нехватке глобального взгляда на проблему, у нее больше развит консерватизм, склонность заострять внимание на мелочах, эмоциях и на системе человеческих отношений [10, с. 58].

Руководители-женщины не редко делятся со своими подчиненными информацией, повышая, таким образом, уровень их мотивации и привлекая к управлению коллективом. Такого рода, шанс для сотрудников, почувствовать свою значимость, ощутить свою полезность. Женщины довольно часто применяют в управлении диалоговый стиль для достижения поставленных им целей. Женщина-руководитель, чаще, чем мужчина хвалит своих подчиненных.

Помимо этого, женщины-руководители менее амбициозные по отношению к себе в иерархии власти, так как знают себе цену. Деловая женщина, в отличие от мужчины, умеет вовремя остановиться. Как правило, мужчина более настойчив в достижении цели. Любые препятствия задевают его самолюбие, поэтому он, упорно занимаясь своим делом, быстро выдыхается. Для женщин характерна другая тактика: если что-то не ладится, она может остановиться, чтобы набраться сил и найти более рациональный способ достижения своей цели.

Необходимо отметить, что от выбранного метода воздействия на подчиненных зависит эффективность управления. Одним из самых распространенных методов является убеждение. Отличительной чертой делового руководителя является умение трансформировать любое явление на язык «интересов и стимулов, активности и пассивности, выигрышей и проигрышей, затрат и доходов». Этому феномену надо учиться, используя в общении метод убеждения, а не принуждения. Но необходимо помнить, что даром убеждения может обладать только человек, преданный своему делу. Убежденным может быть лишь руководитель, ощущающий себя частью своего дела. Только тогда можно отстаивать свое дело, продвигая его довести до конца.

Делового руководителя отличает умение четко и кратко излагать свои мысли. Речь деловой женщины всегда эмоциональна, и не отличается лаконичностью. В сложных ситуациях женщине сложно скрывать свои переживания и ей нужно выговориться. Она более подвержена влиянию настроения, при котором может не сдерживать своих эмоций и дать волю чувствам и словам. Женщина-руководитель, независимо от своей иерархии во власти, всегда придаст в коллективе эмоциональности, глубины восприятия межличностных отношений. Но, невзирая на все отличия в стиле руководства, самым важным признаком высокого профессионализма руководителя, является единство слова

и дела. И не важно, какого пола руководитель, мужчина или женщина. «Лучше не говорить, но делать, чем не делать, но говорить».

При этом женский стиль руководства более мягкий, гибкий, по сравнению с мужским. По своей природе женщины более коммуникативные, они легче устанавливают контакты, отношения, создают крепкую команду. Вербальные способности у них развиты лучше, и, к тому же, эмоционально и духовно они более разносторонние, чем мужчины.

Но в правоохранительной деятельности успешной женщине часто приходится забывать свои привычки. Чтобы достичь успеха, ей необходимо перенимать мужской стиль управления. На службе женщина должна быть властной, сильной, выносливой и жесткой.

В заключении постараюсь систематизировать рассмотренные в статье черты, характеризующие женщину-руководителя в органах правопорядка.

Во-первых, это стремление к равноправию, способность принимать активное участие во всех сферах жизни общества и государства.

Во-вторых, умение сочетать в себе женщину-лидера и хранительницу домашнего очага.

Свой жизненный путь каждая женщина выбирает сама, с учетом своих личностных качеств, интересов, увлечений и обстоятельств личной жизни, но возможность сделать свой выбор напрямую зависит от моральной, экономической и правовой поддержки общества и государства.

Равноправие женщин в обществе полностью разрушает привычные для всех понятия о мужественности и женственности. Женщина-сотрудник ОВД чаще всего использует мужские модели поведения, такие как, например, принятие решения, отстаивание собственного мнения, проявление независимости. Быть руководителем это всегда ответственно, а быть руководителем в правоохранительной деятельности — двойная сложность и ответственность.

Список литературы

1. Психология лидерства : хрестоматия / сост. К. В. Сельченко. — Минск : Харвест, 2004. — 368 с.
2. Ильин, Е. П. Дифференциальная психофизиология мужчин и женщин / Е. П. Ильин. — СПб. : Питер, 2003. — 544 с.
3. Чирикова, А. Е. Женщина во главе фирмы / А. Е. Чирикова. — Институт социологии РАН. — М. : Изд-во Института социологии РАН, 1998. — 358 с.
4. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Тюрина, В. О. Права человека и статус женщин в органах внутренних дел: гендерный аспект / В. О. Тюрина // Права человека в деятельности органов внутренних дел : материалы научно-практической конференции (г. Евпатория, 11—13 мая 2006 г.). — Титул, 2006. — 232 с.

6. Бурн, Ш. Гендерная психология / Ш. Бурн. — СПб. : Питер, 2001. — 320 с.
7. Москаленко, В. В. Социальная психология : учебник / В. В. Москаленко. — К. : Центр учебной литературы, 2005. — 624 с.
8. Моулл, Е. Г. Управление карьерой в России / Е. Г. Моулл // Проблемы теории практики управления. — 1996. — № 6. — С. 117—120.
9. Психология управления в бизнесе : учебное пособие для подготовки бакалавров всех форм обучения. — Изд. 2-е, доп., перераб. / Е. Ф. Ипатов, К. М. Левковский, В. В. Павловский. — Х. ; К. : НМЦВО, 2003. — 320 с.
10. Хорни, К. Женская психология : пер. с англ. / К. Хорни. — СПб. : Веила, 1993. — 222 с.

ИСТОРИЯ ПРАВОПОРЯДКА. ЮРИДИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ РОССИИ

УДК 351.74

№ 3 (14) / 2017, с. 91—96

СОЗДАНИЕ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ

Александр Иванович Семенов

кандидат исторических наук, доцент
доцент кафедры профессиональной подготовки
и управления в правоохранительной сфере
Южно-Уральский государственный университет
E-mail: semenovai@susu.ru.

В статье рассматриваются источники формирования и особенности становления советской милиции в 1917—1919 гг. как государственного инструмента охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Впервые в научной литературе дана биография руководителя милиции Челябинской области В. И. Маркичева.

Ключевые слова: рабочая милиция, НКВД РСФСР, народная (гражданская) милиция, рабоче-крестьянская милиция, губернская милиция, начальник Челябинской губернской милиции Г. Г. Морозов, начальник Челябинской областной милиции В. И. Маркичев, штаб охраны г. Челябинска.

THE CREATION OF THE SOVIET POLICE

Semenov A. I.

The article examines the sources of formation and peculiarities of the formation of the Soviet militia in 1917—1919 as a state tool for protecting public order and combating crime. For the first time in the scientific literature biographies of certain militia leaders of the Chelyabinsk region are given.

Keywords: workers' militia, NKVD of the RSFSR, people's (civil) militia, workers' and peasants' militia, provincial militia, head of the Chelyabinsk provincial militia G.G. Morozov, the head of the Chelyabinsk regional militia VI. Markichev, Chelyabinsk Security Staff.

История советской милиции началась с постановления НКВД РСФСР от 28.10.1917 г. «О рабочей милиции». Текст постановления был согласован с Советом народных комиссаров и подписан первым наркомом внутренних дел А. И. Рыковым. В постановлении сказано следующее: «1. Все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию. 2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов. 3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием» [1, с. 2]. Намерение власти организовать новую советскую рабочую милицию и подчинить ее Советам рабочих и солдатских депутатов

на местах означало ликвидацию прежних органов милиции. Отсутствие в документе упоминания об организации единого централизованного органа управления советской милицией в РСФСР соответствовало революционной теории «всеобщего вооружения народа» и местной самостоятельности пролетарских масс. По мнению российских социалистов с победой социалистической революции в ходе слома старой государственной машины в — первую очередь ликвидируется постоянная армия и полиция, и их функции переходят к вооруженному народу [2, с. 146; 3, с. 40]. Подобная идея господствовала вплоть до весны 1918 года при реализации на практике формирования советской рабочей милиции в центре и на местах.

Источниками и особенностями формирования советской рабочей милиции после октября 1917 года являлись события Февральской буржуазно-демократической революции. Временное правительство, упразднив в начале марта 1917 г. Корпус жандармов и Департамент полиции, учредило народную (гражданскую) милицию, положение о которой было принято 17 апреля 1917 г. [4, с. 186—192]. Органы народной (гражданской) милиции стали частью государственного аппарата Временного правительства по всей стране и сохранились к моменту победы Октябрьской революции и перехода власти к Советам. Одновременно с органами охраны правопорядка Временного правительства создавалась, как правило, по инициативе Советов рабочих и солдатских депутатов, рабочая милиция в форме отрядов вооруженных рабочих для борьбы с контрреволюцией и охраны общественного порядка. Разновидностью рабочей милиции была пролетарская заводская милиция, в сельской местности — крестьянские вооруженные отряды. Весной и летом 1917 г. с целью свержения правительства и проведения социалистических реформ по инициативе В. И. Ленина началось создание боевых рабочих организаций — Красной гвардии, которая в отличие от рабочей милиции была полностью подконтрольна партии большевиков.

Взаимоотношения между народной (гражданской) милицией Временного правительства и рабочей милицией характеризовались противоположными политическими целями и задачами, однако проблемы обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью, недопущение уголовного террора, погромов, хулиганства и грабежей вынуждали искать совместные формы работы. В большинстве городов отряды рабочей милиции вливались в милицию Временного правительства. Так в Петрограде многопартийный исполком Петросовета принял 7 марта 1917 г. решение о слиянии рабочей и общегородской милиции. Вместе с тем, рабочая милиция в значительной мере сохраняла свою самостоятельность, оставалась под влиянием большевиков оппозиционной силой по отношению к Временному правительству [5, с. 34]. Свидетелем и участником организации и деятельности рабочей милиции в Петрограде был Маркичев Валентин Иванович, в последующем руководитель Челябинской областной милиции в 1936—1939 гг.* В своей автобиографии он указывал, что работал с марта по октябрь 1917 г. в рабочей (выборной) милиции:

«...по указанию райкома большевиков, а также на собрании рабочих завода Вестингауза был выбран в рабочую милицию. Проработав некоторое время старшим милиционером в милиции 3-го подрайона Александроневского района, я был назначен заведующим паспортно-адресным столом» [6, л. 23].

После октября 1917 г. реализация постановления НКВД РСФСР от 28.10.1917 г. в большинстве регионов страны свелась к созданию добровольных вооруженных формирований милиции, названия и организационное построение которых определялись местными Советами. В ряде регионов вводилась всеобщая милиционная повинность. В некоторых городах и местностях сохранялись органы народной (гражданской) милиции Временного правительства, личный состав которых выражал готовность служить советской власти. Это позволяет утверждать, что наряду с различными формами рабочих отрядов народная (гражданская) милиция стала одним из источников формирования советской рабочей милиции [7, с. 96; 8, с. 88—89]**. В целом же НКВД РСФСР проводил курс на ликвидацию аппаратов милиции, сформированных при прежнем правительстве и замену их советской рабочей милицией.

В первые месяцы советской власти основными принципами организации рабочей милиции являлись: отказ от формирования на профессиональной и кадровой основе; добровольный набор в милицию, классовый принцип приема (только рабочие и надежные в политическом отношении служащие), безвозмездность службы. Рабочая милиция сочетала в себе как государственные (органы Советов), так и негосударственные (отсутствие постоянного штата кадров) черты. Являясь инструментом охраны общественного порядка, рабочая милиция совместного с Красной гвардией выступала и как вооруженная сила, выполнявшая военные функции.

В Челябинске Совет солдатских и рабочих депутатов формирует чрезвычайный орган — военно-революционный комитет (ВРК), который в свою очередь 25 ноября 1917 г. объявляет о создании штаба охраны города «для... предотвращения каких-либо эксцессов, беспорядков, нападения и насилия над гражданами». Руководил штабом Б. А. Окулов, а с 18 января 1918 г. — М. А. Болейко. Активное участие в деятельности штаба принимали инструктор Красной гвардии В. И. Могильников, член рабочей секции ВРК В. И. Евтеев и другие. Располагался штаб в здании 3-го участка городской милиции на Александровской площади (ныне Алое поле),

позднее — вместе с ВРК в «номерах Дядина М. И» (ныне здание ГУ МВД России по Челябинской области, ул. Елькина, 34). Штабу подчинялась специальная команда конных и пеших бойцов — добровольцев в количестве 120 человек, патрулировавших улицы города. Наряду со штабом охраной правопорядка занималась городская милиция, сформированная еще при Временном правительстве. Все назначения и перемещения на должности в городской милиции утверждались штабом охраны города. 29 марта 1918 года приказом комиссара внутренних дел Е. Л. Васенко городская и уездная милиция были упразднены, а обязанности милиции переданы штабу и местным боевым дружинам. В период с ноября 1917 г. по конец мая 1918 г. штаб охраны организовывал и координировал деятельность по охране общественного порядка квартальных комитетов, городской милиции, Красной гвардии, военного гарнизона. Сотрудники штаба занимались также выявлением контрреволюционных связей, разоружением следовавших через Челябинск воинских эшелонов, оказанием помощи рабочим коллективам в формировании отрядов Красной гвардии. При штабе работало бюро уголовного сыска. В конце мая 1918 г. выступление чехословацкого корпуса и другие события привели к падению советской власти на Урале [8, с. 31—38].

Общий надзор за формированием исполнительных органов местных Советов в республике осуществлял отдел местного управления (ОМУ) НКВД РСФСР, который также собирал подробные сведения об организации рабочей милиции в городах, уездах, волостях и сельской местности. Изучение практического опыта охраны общественного порядка позволяло формировать новые концепции и подходы в организации и деятельности милиции. К весне 1918 г. со всей очевидностью встал вопрос о неэффективности обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью силами самостоятельных организаций трудящихся.

Народный комиссар внутренних дел Г. И. Петровский ставит в СНК вопрос об организации советской милиции на штатных началах. 21 марта 1918 г. Совет народных комиссаров предлагает НКВД разработать положение о советской милиции, состоящей из рабочих и крестьян и защищающей права и интересы трудящихся. Своим циркуляром от 23 апреля 1918 г. НКВД РСФСР предлагает всем губернским исполнительным комитетам создать подотделы милиции (народной советской охраны); позднее

была предусмотрена организация подотделов милиции в уездах [9, с. 89—90]. В мае 1918 г. коллегия НКВД принимает решение: милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющих специальные функции, ее организация должна осуществляться независимо от организации Красной Армии, функции их должны быть разграничены. Необходимость штатной профессиональной и централизованной советской милиции в масштабах всей республики в условиях резкого роста уголовной и бытовой преступности, обострения продовольственного и товарного кризиса, активизации сил внутренней контрреволюции была поддержана съездом председателей губернских Советов (Москва, 30.07—01.08.1918).

12 октября 1918 г. НКВД и НКЮ РСФСР утвердили Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции» [10], которая юридически закрепила правовые основы функционирования советской милиции как штатного государственного органа охраны общественного порядка. Особенностью правового статуса милиции был ее классовый характер, что однако не меняло ее основного предназначения как государственного инструмента охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. В организационном отношении милиция строилась на основе принципа двойного подчинения: являясь исполнительным органом центральной власти на местах, милиция находилась в непосредственном ведении местных Советов и подчинялась общему руководству Наркомата внутренних дел. Главное управление милиции (Главмилиция) возглавил А. М. Дижбит. Основные звенья местного аппарата милиции составляли губернские и уездные управления. Городская организация милиции создавалась исключительно с разрешения НКВД. Низовым звеном являлся участок милиции во главе с участковым начальником, в ведении которого находились милиционеры и старшие милиционеры. Губернские управления милиции являлись одновременно местными органами НКВД и органами губернского исполнительного комитета Совета рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов. На милицию возлагались: охрана порядка в общественных местах и личной безопасности граждан; содействие государственным органам; наблюдение за исполнением гражданами запретов и распоряжений центральной и местной власти; контроль санитарного состояния и благоустройства территории; выдача удостоверений личности, трудовых книжек и т. д.

В октябре 1918 г. была создана единая система уголовно-розыскных органов в РСФСР. В составе Главмилиции образовано Центральное управление уголовного розыска (Центророзыск) во главе с К. Г. Розенталем. Правовой основой строительства советского уголовного розыска стало Положение об организации отдела уголовного розыска, утвержденное НКВД РСФСР 5 октября 1918 г. При губернских управлениях милиции создавались подразделения уголовного розыска для «охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом» [11].

Организационное становление профессиональной милиции продолжается в конце 1918 и в 1919 годах. Рамки правового регулирования деятельности милиции расширяются за счет принятия Общей инструкции милиционерам, Инструкции районным начальником и их помощникам, Инструкции старшим и дежурным по району милиционерам, Инструкции об употреблении оружия. Годы гражданской войны и иностранной интервенции также оказали влияние на организацию милиции. Так Декрет СНК РСФСР от 3 апреля 1919 г. «О Советской рабоче-крестьянской милиции» закрепил правовое положение порядка участия милиции в боевых действиях на фронтах. Декретом вводилась воинская дисциплина и обязательное обучение военному делу. Источником содержания милиции становился государственный бюджет. Необходимость наведения порядка на транспорте привело к организации железнодорожной милиции (железнодорожной охраны) и речной рабоче-крестьянской милиции. Осенью 1919 — весной 1920 г. НКВД создает промышленную милицию, что позволило уберечь от расхищения сырье и материалы, наладить работу промышленных предприятий. Укреплению взаимодействия милиции с органами ЧК по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией, пресечению преступлений способствовало слияние уездных ЧК с уездными управлениями милиции в первой половине 1919 г. Организационной формой этого стали политические бюро при уездных начальниках милиции. В целях объединения сил по борьбе с преступностью в апреле 1920 г. было проведено слияние органов уголовного розыска со следственными комиссиями при местных Советах. Созданный зимой 1919 г. кабинет судебной экспертизы при Центророзыске положил начало научно-техническим подразделениям в органах внутренних дел. С изданием Положения о рабоче-крестьянской милиции

(утвержден ВЦИК 10 июня 1920 г.) процесс организационного становления советской милиции в основном завершился.

События гражданской войны прервали процесс становления советской милиции на Южном Урале и только во 2-й половине 1919 г. милиция возобновила свою деятельность в Златоусте, Верхнеуральске, Челябинске, Троицке, Кургане, Кустанае и уездах. С созданием в начале сентября 1919 г. самостоятельной Челябинской губернии начинается формирование структур управления, в том числе губмилиции. Решением губернского революционного комитета первым руководителем губернской рабоче-крестьянской милиции был назначен Георгий Георгиевич Морозов***. На базе Челябинского горюездного уголовного розыска в сентябре 1919 г. создан губернский отдел уголовного розыска губмилиции во главе с А. И. Беляевым, а с весны 1920 г. начали действовать подразделения следственно-розыскной милиции. Челябинской губревком создал дорожный отдел губернской милиции (руководитель И. Е. Богомолов) с подразделениями на железнодорожных станциях Челябинска, Троицка, Кургана. В июле 1920 г. стали действовать специальные постоянные курсы «для милиционеров, комсостава и райисполнителей». В Челябинске все подразделения РКМ были сведены в особую милицейскую бригаду (командир бригады — заместитель начальника губмилиции С.И. Холкин), а в уездах — в батальоны и роты. Особенности деятельности милиции Южного Урала в 1919—1921 гг. было привлечение ее местными властями к участию в продразверстке, борьбе с дезертирством, ликвидации политического бандитизма и повстанческого движения. Значительную роль в становлении рабоче-крестьянской милиции в Челябинской области в 1917—1921 гг. сыграли: Л. П. Агапов, С. И. Антипин, И. В. Архангельский, А. Бакланов, А. К. Барсуков, И. А. Баукин, П. Ф. Братанов, А. Бухаров, Ф. А. Вандышев, А. М. Васильев, А. А. Воронин, М. Д. Голубых, И. В. Гордиенко, М. Л. Гербанов, И. П. Демьянович, С. Денисов, Н. Дорошенко, А. Н. Дресвянников, Р. К. Еронин, Г. Р. Иванов, А. Н. Каскевич, А. Д. Касьянов, Н. А. Колосов, А. Е. Кочнев, А. И. Кудрицкий, М. Г. Крылов, Ф. Косовский, А. В. Леоненко, Н. Лукинский, С. Н. Мансуров, С. П. Меркушев, Ф. Л. Мазур, С. С. Моисеев, Н. И. Николаев, И. Олехнович, П. Н. Овчинкин, А. Д. Панюков, А. Д. Плешаков, С. М. Плещеев, С. И. Прилепский, А. Я. Самаркин, В. Н. Соколов, А. Ф. Сеницин, Е. Сомов, Н. А. Шахов, В. К. Шинкарев, Д. Н. Шумков, Г. И. Чикишев и другие [12, с. 80—107; 13, с. 42—82; 14, с. 88—95; 15, с. 76—135].

Процесс становления советской милиции в 1917—1920 гг. характеризуется как закономерный переход от добровольной, выборной, непрофессиональной организации — рабочей милиции — к профессиональному штатному государственному органу охраны общественного порядка. Существование периода рабочей милиции как организационно-правовой формы в истории советской милиции объективно отражало черты исторического процесса того времени

и было обусловлено практической деятельностью органов правопорядка после февраля 1917 г., революционным творчеством народных масс, марксистской теорией «всеобщего вооружения народа». Дата 10 ноября (28 октября), которая отмечается с 1962 г. как День милиции (с 2011 г. — День сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации), символизирует принятие первого в истории советского государства нормативного правового акта о милиции.

Примечания

* Маркичев Валентин Иванович (1898, с. Палех Ивановской области — 1969, Москва) — сотрудник правоохранительных органов, театральный деятель, участник гражданской войны, член РСДРП (б) с 1917 г. Родился в семье потомственного палехского иконописца. Среди родственников Валентина Ивановича есть признанные мастера палехского искусства (Маркичев И. В., Маркичев М. А. и др.) Учился в ремесленной школе при Народном доме графини С.В. Паниной, а также прошел курс актерского мастерства в театре П.П. Гайдебурова (г. Петроград). Трудовую деятельность рабочего начал в 1914 г. В марте — октябре 1917 г. по направлению райкома РСДРП (б) и коллектива завода акционерного общества Вестингауза служил в рабочей милиции г. Петрограда (старший милиционер, заведующий паспортно-адресным столом). В октябре 1917 — ноябре 1918 работал на различных административных должностях, в том числе комиссаром искусств районного Совета. В ноябре 1918 г. был мобилизован Петроградским ГК РКП (б) на фронт для отражения наступления немецких войск. В Красной армии служил начальником политотдела 2-ой Новгородской дивизии, заместителем начальника политотдела Северного фронта. С июня 1919 г. по апрель 1925 г. на работе в органах ВЧК — ОГПУ. В 1919—1922 гг. совмещал работу в особом отделе Западного фронта с должностью директора драматического театра в Смоленске. С 1925 по 1933 гг. работал по направлению Московского ГК ВКП (б) заместителем заведующего художественным отделом Московского управления народным образованием, руководителем городского Управления зрелищных мероприятий, директором центральной кинофабрики «Совкино», заместителем начальника секретариата и секретного отдела Управделами СНК СССР. В 1933 г. был откомандирован ЦК ВКП (б) на работу в Московскую милицию начальником Отдела регулирования уличного движения. В сентябре 1935 г. был назначен заместителем начальника УРКМ УНКВД по Челябинской области, а приказом НКВД СССР № 380 от 13 мая 1936 г. утвержден в должности помощника начальника УНКВД Челябинской области — начальника УРКМ. Специальное звание «капитан милиции» Маркичеву В. И. было присвоено приказом НКВД № 598 от 11.07.1936 г. После увольнения из органов внутренних дел в отставку 1 сентября 1936 г. он работал начальником отдела кадров Комитета по делам искусств СНК СССР, директором областного драматического театра (г. Молотов). В ноябре 1942 г. Маркичев В. М. становится директором музыкального театра им. К. С. Станиславского и В. И. Немировича-Данченко. Награжден: револьвером «браунинг» (1928, Коллегия ОГПУ), орденами «Знак Почета» (1947) и Красной Звезды (1961) (ГА РФ. Ф. Р-5508. Центральный комитет профессионального союза работников искусств (ЦК РАБИС). Оп. 5. Д. 155. Л. 73—76; ИЦ ГУ МВД России по Московской области. Личное дело В. И. Маркичева; Гагин И. В. В пороховом дыму. Ярославль, 1985. С. 167—169; Встречи с Мейерхольдом : сборник воспоминаний. М. : ВТО, 1967. С. 114—140).

**Известен рукописный вариант проекта Постановления «О рабочей милиции», автором которого является М. А. Ларин (Лурье), российский революционер и советский хозяйственный деятель. Проектом предусматривалось учреждение рабочей милиции (подчинялась Советам) независимо от продолжающей функционировать народной (в тексте — «городской») милиции под руководством городского самоуправления. Формы взаимодействия этих органов охраны порядка были прописаны в документе отдельным пунктом [16, с. 34—35].

***Морозов Георгий Георгиевич (1879—1934) — профессиональный революционер, участник трех революций и гражданской войны, руководитель правоохранительных и судебных органов. Г. Г. Морозов родился в ноябре 1879 г. в семье сапожника в г. Бирск Уфимской губернии, окончил церковно-приходскую школу и духовное училище. Работал на различных заводах, на железной дороге. В 1902 году вступил в РСДРП, участвовал в нелегальной революционной работе, подвергался преследованию царской полиции. С 1911 г. живет и работает в Челябинске. Принимал активное участие в событиях Февральской революции, входил в состав местного Комитета общественной безопасности и Совета рабочих и солдатских депутатов. После установления советской власти на Южном Урале был назначен комиссаром городской телефонной станции. Как комиссар красногвардейского отряда железнодорожников участвует в подавлении мятежа казачьего атамана А. И. Дутова. В 1918 г. участвовал

как делегат в работе 3-го Всероссийского съезда Советов. Возглавлял военно-революционный трибунал, работал комиссаром призрения (социального обеспечения). После контрреволюционного мятежа белочехов в мае 1918 г. и свержения советской власти в Челябинске работал чрезвычайным комиссаром тюрьмы в г. Екатеринбурге. Во второй половине 1918 — первой половине 1919 служил в Красной армии на агитационно-пропагандистских и организаторских должностях. После освобождения Челябинска в начале сентября 1919 г. возглавил и занимался формированием Челябинской губернской милиции. С декабря 1920 г. последовательно возглавлял: Губревтрибунал, Челябинский уездный исполком Совета рабочих и солдатских депутатов, совет народных судей, губернский суд. С 1924 г. профессиональную деятельность вынужден был прекратить из-за болезни. По свидетельству родственников в 1920—1922 гг. «сочувствовал» идеям «рабочей оппозиции» в РКП (б). Умер в 1934 году в Челябинске (по другим сведениям в г. Таганрог) [19; 20, с. 379; 21].

Список литературы

1. Вестник народного комиссариата по внутренним делам. — 1917. — № 1.
2. Ленин, В. И. Полн. собр. соч. — Т. 31.
3. Ленин, В. И. Полн. собр. соч. — Т. 35.
4. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1 : 27 февраля — 5 мая 1917 г. — Пг., 1917.
5. Гутман, М. Ю. Правовые основы организации и деятельности милиции Временного правительства, рабочей милиции и Красной гвардии Петрограда (март — октябрь 1917 г.) / М. Ю. Гутман // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2007. — № 4 (36). — С. 32—43.
6. ИЦ ГУ МВД России по Московской области. Личное дело Маркичева В. М.
7. Борисов, А. В. Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов, А. Н. Дугин, А. Я. Малыгин [и др.]. — М., 1995.
8. Абрамовский, А. А. Штаб охраны Челябинска в 1917—1918 гг. / А. А. Абрамовский // Восьмые Бирюковские чтения. — Челябинск, 1988.
9. Скоркин, К. В. НКВД РСФСР: 1917—1923 / К. В. Скоркин. — М.: Объединенная редакция МВД, 2008.
10. СУ РСФСР. — 1918. — №75. — Ст. 813.
11. Вестник народного комиссариата по внутренним делам. — 1918. — № 24.
12. Милиция Челябинской области. 1802-2002 : Страницы истории / МВД РФ. ГУВД Челяб. обл. ; [В. И. Майоров и др.]. — Челябинск, 2002. — С. 80—107.
13. Кобзов, В. С. Правоохранительные органы Урала в годы гражданской войны / В. С. Кобзов, А. И. Семенов. — Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2002.
14. Семенов, А. И. Милиция Челябинской области: опыт энциклопедической статьи / А. И. Семенов, В. Н. Яковлев // Юридическая теория и практика. — 2006. — № 1 (1). — С. 88—95.
15. Уголовный розыск Южного Урала / авт.-сост. Д. В. Смирнов — Челябинск, 2003.
16. Малыгин, А. Как появилось постановление о милиции / А. Малыгин // Советская милиция. — 1990. — № 9.
17. Гагин, И. В. В пороховом дыму / И. В. Гагин. — Ярославль, 1985.
18. Встречи с Мейерхольдом : сборник воспоминаний / ред.-сост. Л. Д. Вендровская. — М.: ВТО, 1967.
19. Абрамовский, А. А. Рабочий, революционер, юрист. Морозов Георгий Георгиевич / А. А. Абрамовский // Южно-Уральский историко-правовой вестник : сборник научных трудов. Вып. 6. — Челябинск : Челябинский филиал РАНХиГС при Президенте РФ, 2011. — С. 226—235.
20. Морозов, Е. Г. Морозовы / Е. Г. Морозов, С. В. Щеткин // Челябинская область : энциклопедия. — Т. 4. — Челябинск : Каменный пояс, 2005.
21. Морозова, Н. А. Мое пристрастие к Диккенсу. — М.: Московский рабочий, 1990.

**ПОНЯТИЕ И ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ
НАРОДНЫХ ДРУЖИН
И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ**

Дина Маратовна Жакупова

студент 4 курса, группа ПД-401, Институт права
Челябинский государственный университет
E-mail: labour@csu.ru

Андрей Иванович Киселев

преподаватель кафедры прокурорского надзора
и организации правоохранительной деятельности
Институт права, Челябинский государственный университет
E-mail: a.i.kiselev69@mail.ru

Мария Александровна Пальчикова

студент 4 курса, группа ПД-401, Институт права
Челябинский государственный университет
E-mail: labour@csu.ru

Данная научная статья раскрывает значение понятия «народная дружина», а также повествует о возникновении первых идей привлечения населения к охране общественного порядка и воплощении таких идей в жизнь. В статье прослеживаются этапы становления и последующего развития института «народных дружин» как в дореволюционной России, так и в советское и постсоветское время. Рассказывается о нормативных правовых актах, регулирующих деятельность народных дружин, функциях, которые выполняли первые такие объединения, функциях народных дружин в настоящее время. Приводятся примеры действующих народных дружин, а также тех, чья деятельность была прекращена. В приложениях к статье приводятся статистические данные в виде графиков, гистограмм о числе зарегистрированных народных дружин в Челябинской области и их деятельности.

Ключевые слова: правопорядок, общественная безопасность, народная дружина, героизм, самопожертвование.

**THE CONCEPT AND HISTORY OF THE EMERGENCE
OF PEOPLE'S SQUADS AND PUBLIC ASSOCIATIONS
OF LAW ENFORCEMENT ORIENTATION**

**Zhakupova D. M.
Kiselev A. I.
Palchikova M. A.**

This scientific article reveals the meaning of the concept of «people's squad», and also tells about the emergence of the first ideas of involving the population in the protection of public order and the implementation of such ideas. The article traces the stages of the formation and subsequent development of the institute of «people's squads» both in pre-revolutionary Russia and in the Soviet and post-Soviet period. It tells about the normative legal acts regulating the activities of the people's squads, the functions that were performed by the first such associations, the functions of the people's squads

at the present time. Examples are given of the active people's squads, as well as those whose activities were terminated. In the appendices to the article statistical data are presented in the form of graphs, histograms on the number of registered national druzhin in the Chelyabinsk region and their activities.

Keywords: law and order, public security, people's squad, heroism, self-sacrifice.

В «Советском энциклопедическом словаре» 1980 года содержится целых три значения понятия «народная дружина»:

1. Отряд воинов, объединившихся вокруг племенного вождя в период разложения родового строя, а затем князя (короля), и составлявший привилегированный слой общества.

2. Вооружённые отряды при князе в Древней Руси, участвовавшие в войнах, управлении княжеством и личным хозяйством князя. Делились на «старшую» (наиболее знатные и близкие лица – «княжие мужи») и «молодшую» — «гриди» и «отроки».

3. Добровольная общественная организация по охране общественного порядка, борьбе с хулиганством и другими антиобщественными проявлениями. Формируется из рабочих, колхозников, служащих, учащихся. Основные права и обязанности дружины определены законом.

Идея привлечения населения к решению задач охраны правопорядка в нашей стране не является изобретением советского периода.

Добровольные дружины для охраны правопорядка появлялись как в царской России, так и в СССР в 20—30-е годы прошлого века.

Известны случаи создания народной охраны для поддержания порядка во время коронаций Александра III в 1881 году, когда в Москве была создана добровольная народная охрана, численность которой составляла 20 тыс. человек, и Николая II в 1894 году, где численность дружинников составила уже 80 тыс. человек, а также во время революции 1905—1907 годов [9]. В ходе восстания в Москве в 1905 году добровольная народная охрана помогала полиции в наведении порядка.

В 1907 году к патрулированию привлекали казаков Кавказского отдела и крестьян Черниговской губернии.

Один из первых случаев привлечения добровольцев для оказания помощи органам милиции имел место в 1926 году в Ленинграде (приказ начальника милиции Ленинграда № 120 за 1926 год) [6, с. 49], в соответствии с которым на ряде промышленных предприятий и в учреждениях города были созданы комиссии общественного порядка (КОП), в 1927 году в городе работали 240 комиссий, объединявших

2300 активистов. Комиссии оказали значительную помощь в работе с пьяницами и борьбе с хулиганством [7, с. 165—166, 186].

Так, в 1927 году НКВД СССР была утверждена «Инструкция о порядке назначения и деятельности сельских исполнителей», которая определяла права и обязанности помощников милиции в сельской местности. На сельских исполнителей были возложены следующие функции:

- оказание помощи органам милиции в поддержании общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью;
- при обнаружении преступления — охрана места происшествия до прибытия сотрудников милиции;
- сопровождение арестованных и задержанных до ближайшего органа милиции;
- сообщение органам милиции и сельскому Совету о появлении в деревне уголовных преступников, подозрительных лиц и дезертиров, хранении и сбыте самогона;
- содействие должностным лицам при исполнении ими своих обязанностей;
- наблюдение за порядком на ярмарках и базарах;
- наблюдение за чистотой и санитарным состоянием селения и исправностью дорог;
- сообщение в сельсовет о всех случаях появления в селении эпидемии или эпизоотии;
- оказание помощи больным, пострадавшим от преступления, стихийного бедствия или несчастного случая, а также другим лицам, которые нуждаются в помощи;
- получение и отправка почты своего сельсовета в случае, если сельсовет не имеет своего почтальона или письмоносца;
- объявление гражданам обо всех распоряжениях органов власти путём оповещения на сходах, съездах и собраниях, а также путём вывешивания распоряжений и собраний в специально отведённых для этого местах [7, с. 179—180].

К ноябрю 1928 года относятся первые официальные сообщения о деятельности ячеек добровольных обществ содействия милиции (осодмил) на Нижнетагильском металлургическом заводе. Осодмилцы дежурили в клубах, боролись с хулиганством, пьянством, самогонварением. Инициативу тагильцев подхватили в Свердловске, Челябинске и Перми, в течение года движение распространилось по всей стране.

В 1929 году было разработано Положение об обществах содействия милиции.

25 мая 1930 года было принято постановление СНК РСФСР «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска».

Осодмил находился в подчинении местных Советов, с целью повысить эффективность их работы было принято решение о их реформировании. 26 апреля 1932 года СНК РСФСР принял постановление «О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовного розыска», в соответствии с которым общества содействия органам милиции были преобразованы в бригады содействия милиции (бригадмил), которые создавались при отделениях милиции.

По состоянию на начало 1941 года в рядах Бригадмил насчитывалось до 400 тыс. помощников милиции.

Во время Великой Отечественной войны бригады содействия милиции использовались для комплектования народного ополчения, а также как пожарные и санитарные дружины, команды местной противоздушной самозащиты. После войны бригадмилы продолжили работу по борьбе с преступностью, предупреждению нарушений общественного порядка и проведению воспитательной работы вплоть до середины 50-х годов, когда им на смену пришли ДНД — добровольные народные дружины.

Бригады содействия милиции просуществовали до 1958 года.

Первые добровольные народные дружины охраны общественного порядка были в инициативном порядке созданы в 1955—1957 годы коллективами ряда предприятий Ленинграда: самая первая (120 чел.) возникла на Кировском заводе, впоследствии дружины были созданы на заводе «Русский дизель», металлическом заводе, Невском машиностроительном заводе им. В. И. Ленина, машиностроительном заводе им. Карла Маркса и Ижорском заводе им. А. А. Жданова. К 1958 году в Ленинграде насчитывалось 179 дружин общей численностью 8 тыс. чел. (в основном, рабочих, инженерно-технических работников и студентов), в это же время движение получило поддержку со стороны профсоюзных организаций.

В соответствии с Положением об охране государственной границы 1960 года, Добровольные народные дружины участвовали в охране государственных границ СССР. По решениям местных партийных и комсомольских органов Добровольные народные дружины или специально проинструктированные

по инициативе органов КГБ группы дружинников привлекаются к выполнению других задач по охране государственной безопасности СССР (недопущение противоправных связей иностранцев с советскими гражданами, патрулирование по периметру особо важных военных и иных объектов, пресечение попыток иностранцев незаконно проникнуть на эти объекты, фотографировать их и т. д.).

Добровольные народные дружины создавались на основе первичных комсомольских, партийных и профсоюзных отделений, которые находились в каждом учреждении (вуз, предприятие или организация и т. д.).

Народным дружинам оказывали организационно-методическую помощь по линии местных органов внутренних дел и материально-техническую помощь (предоставление помещений, телефона, мебели...) по линии руководства предприятий, местных Советов и органов ДОСААФ.

В марте 1960 года в Ленинграде был создан первый общегородской штаб ДНД и начали проводить обучающие семинары для дружинников. Позднее, на основе анализа опыта деятельности дружин МВД СССР и Министерством юстиции СССР была разработана единая 24-часовая программа подготовки дружинников.

В дальнейшем, к началу 1970-х годов, за каждой дружиной был закреплён определённый участок территории, а штабы народных дружин, которые осуществляли общее руководство деятельностью дружинников, создавались не только на общегородском уровне, но и на уровне городских районов, а также на предприятиях, имевших дружины численностью свыше 100 человек.

В начале 1970-х годов для повышения эффективности работы ДНД в составе крупных дружин в некоторых городах СССР выделяли специализированные формирования:

- оперативные отряды — как правило, молодёжные или комсомольские. Оперативные комсомольские отряды дружинников (ОКОД) обычно создавались в вузах страны и состояли из общественно активных студентов. Члены ОКОД в свободное время помогали милиции не только в охране общественного порядка на территории студенческих городков, но и раскрывали преступления вместе с сотрудниками милиции. Одним из примеров таких отрядов может служить ОКОД НЭТИ имени Назыфа Халимова из Новосибирска. Отряд назван в честь студента, погибшего от рук преступников во время дежурства по охране общественного порядка в 1966 году;

- воспитательные группы — по воспитательно-профилактической работе с учащимися, «трудными» детьми и подростками.

На рубеже 1958—1959 гг. движение получило поддержку со стороны партийных и государственных структур и стало массовым.

В 1958 году в Ленинграде действовали почти 700 дружин, в составе которых насчитывалось около 15 тысяч дружинников. Позже такие дружины были созданы и в других крупных промышленных центрах.

Основываясь на этом опыте, ЦК КПСС и Совет Министров СССР 2 марта 1959 приняли постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране». Это постановление стало основным нормативно-правовым документом, определившим задачи, полномочия и формы организации ДНД вплоть до середины 1970-х годов.

В связи с тем, что в период после 1960 года участились случаи агрессивного сопротивления дружинникам со стороны правонарушителей, 15 февраля 1962 года было принято Постановление Президиума ВС СССР «О усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников».

В конце 1962 года дружинники помимо патрулирования начинают работать в микрорайонах при жилищных конторах.

По состоянию на 1970 год в СССР действовали 100 тыс. народных дружин. По состоянию на начало 1972 года, численность дружинников в СССР составляла почти 7 миллионов человек, в течение 1971 года ими было задержано свыше 5 тыс. преступников, предотвращено значительное количество правонарушений.

В период после 1974 года была создана единая организационная структура народных дружин, в составе которых выделяли:

- территориальные народные дружины;
- специализированные народные дружины;
- дружины по работе на транспорте (действовали на пригородных поездах и в метро, совместно с линейными отделами УВДТ);
- группы регулирования дорожного движения (действовали совместно с сотрудниками ГАИ);
- дружины по борьбе с хищениями социалистической собственности (занимались сторожевой охраной объектов, участвовали в их инженерном укреплении — починке заборов, установке решёток и фонарей, следили за соблюдением пропускного режима и трудовой дисциплины);

- группы по работе с несовершеннолетними;

- сводные оперативные отряды дружинников (временные объединения, которые обеспечивали правопорядок на торжественных, праздничных, спортивных и иных массовых мероприятиях);

- оперативные комсомольские отряды дружинников (ОКОД).

Обычно дружинники в группах по несколько человек патрулировали улицы городов, периметр территории предприятий и следили за порядком в общественных местах. Они имели достаточно широкие полномочия, в частности имели право задержать человека и доставить его в отделение милиции. Таким образом, несколько человек без проблем справлялись с мелкими правонарушителями (хулиганами, пьяницами, нарушителями тишины и т. д.).

Достаточно часто практиковалось совместное патрулирование (два-три дружинника под руководством милиционера). В некоторых случаях, дружинники могли выполнять дополнительные функции: например, по поручению участкового инспектора милиции они вручали судебные повестки и извещения.

В 1984 году в СССР насчитывалось 282 тысячи дружин (в составе которых действовали 40 тыс. оперативных комсомольских отрядов), 50 тыс. пунктов охраны общественного порядка и 13 миллионов дружинников, ежедневно на дежурство выходили до 400 тыс. человек.

Заметный спад активности ДНД начался с 1989 года. К этому времени традиционные советские организационные формы участия общественности в борьбе с правонарушениями стали малоэффективными в связи с изменением характеристик преступности. С 1992 года серьёзным ударом стала передача коммерческим структурам помещений пунктов общественной охраны правопорядка, приватизация и закрытие крупных предприятий (из трудовых коллективов которых ранее создавались многие ДНД), отсутствие финансирования. Однако отдельные дружины сохранились.

В 1991 году после распада СССР и запрета КПСС, её молодёжная всесоюзная комсомольская организация ВЛКСМ была распущена. Многие государственные учреждения и предприятия были переданы в частную собственность. Большинство новых собственников отказалось от содержания своих профсоюзных организаций. Имущество партийных и комсомольских организаций было изъято.

В сентябре 1993 года было принято Постановление Правительства РФ № 959 от 22.09.1993 «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов РФ», устанавливавшее нормативно-правовые основы деятельности дружин на территории Российской Федерации. В результате, в ряде мест ДНД были созданы или восстановлены:

- общественный дивизион «Авторозыск» (специализированная ДНД ГАИ Оренбургского УВД) из 100 человек действовал в Оренбургской области. Дружинниками становились передовые рабочие и служащие по рекомендации предприятий и организаций, внештатные сотрудники милиции, работали на общественных началах (2 дежурства в месяц). Только за 1994 год они отработали 19 тыс. часов, установили 22015 нарушений ПДД, 325 водителей в состоянии алкогольного опьянения и 320 — не имевших водительского удостоверения;

- в 1993 году народная дружина была воссоздана в Москве на основании временного положения. 26 июня 2002 года мэром города Ю. М. Лужковым и депутатами Московской городской думы был принят закон о Московской городской народной дружине, установивший правовые основы и принципы деятельности этого государственно-общественного объединения. Автор документа — депутат О. Е. Бочаров;

- в 1994 году в Омске действовал оперативный молодёжный отряд (31 чел. в возрасте до 30 лет);

- в 1995 году в Ярославской области действовали 185 дружин общей численностью 2000 человек. В течение года они отработали 39 тыс. часов, пресекли 5 тыс. правонарушений и раскрыли 196 преступлений. Деятельность ДНД привела к снижению уличной преступности до уровня 1991 года.

Однако уже в 1996 году полковник милиции А. Кольцов отметил изменения в мотивации дружинников: «проблему вовлечения граждан в правоохранительную деятельность приходится решать уже не на энтузиазме, а на каких-то иных началах, решая прежде всего такой вопрос, как материальное вознаграждение за участие в охране общественного порядка» [8, с. 18—21].

В 1995 году в России был принят закон «Об общественных объединениях», в соответствии с которым действовавшие ранее нормативно-правовые документы о деятельности народных дружин были признаны утратившими силу, а создание и деятельность дружин и иных общественных объединений

граждан по охране правопорядка не предусматривались.

По состоянию на начало 2009 года в России действовало более 34 тысяч общественных формирований правоохранительной направленности, в которых состояло более 363 тысяч человек. При этом, несмотря на более чем скромное материально-техническое и финансовое обеспечение ДНД, с участием дружинников в год раскрывалось около 40 тысяч преступлений и выявлялось свыше 400 тысяч административных правонарушений.

В Санкт-Петербурге ежегодно проводится конкурс на звание лучшего дружинника. Одной из лучших добровольных народных дружин, удостоенных премии Правительства Санкт-Петербурга является Санкт-Петербургская РОО ДНД «Ульянка».

30 декабря 2013 года после серии терактов в Волгограде, губернатор Волгоградской области Сергей Боженков сообщил о том, что была образована дружина. Их цель — патрулирование улиц и остановок общественного транспорта.

4 апреля 2014 года вступил в силу федеральный закон №44-ФЗ от 2 апреля 2014 года «Об участии граждан в охране общественного порядка», главным нововведением которого стало возрождение добровольных народных дружин на территории России.

В мае 2006 года Молодёжным движением НАШИ было организовано направление «Добровольная молодёжная дружина» (ДМД).

В 2008 г. движение разделилось на автономные проекты и «ДМД» было преобразовано в отдельную общественную организацию. В 2009 году на Всероссийском слёте регионального актива дружины в лагере Селигер при поддержке Росмолодёжи проект был реорганизован в Межрегиональную ассоциацию «Добровольные Дружины Страны».

Проект не являлся государственной программой, участники ДМД не имели льгот. В 2011 году Росмолодёжь прекратила финансирование этого проекта, подразделения в регионах были распущены.

Добровольные народные дружины внесли значительный вклад в противодействие преступности. В общей сложности, за первые 25 лет работы дружин, свыше 800 дружинников были награждены правительственными орденами и медалями, более 6 тысяч — награждены медалью «За отличную службу по охране общественного порядка», ещё несколько тысяч были награждены почётным знаком «Отличный

дружинник», Почётными грамотами и ценными подарками. В память о дружиннике Шихане Батыршине (который задержал вооружённого нарушителя границы до прибытия пограничного наряда) был назван колодец в пустыне Каракумы.

Известны случаи героизма и самопожертвования, проявленные дружинниками, а также случаи задержания ими опасных преступников и рецидивистов.

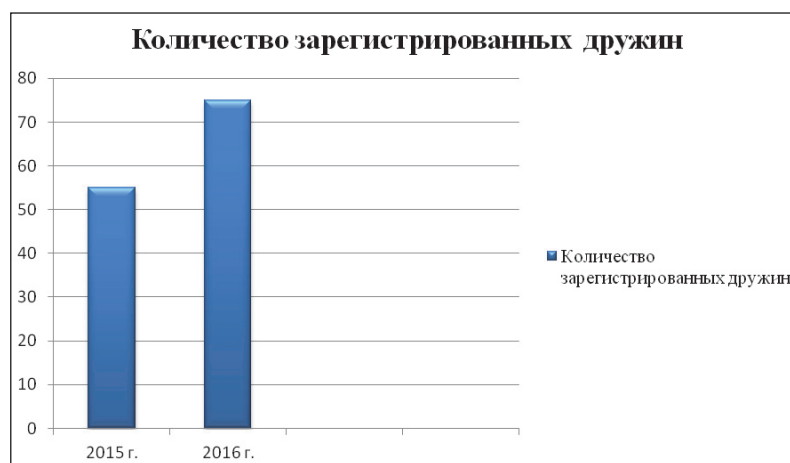
На территории Российской Федерации действует более 46 тысяч общественных формирований правоохранительной направленности, насчитывающих более 439 тыс. человек, в том числе 14 287 народных дружин (общей численностью 199 тыс.

человек), 970 казачьих дружин — более 72 тыс. человек.

Так, во исполнение Директивы МВД России от 03.11.2016 № 1 «О приоритетных направлениях деятельности ОВД РФ в 2017 году», территориальными У(О)МВД России по городам Магнитогорск, Озерск, Златоуст, Миасс и Копейск приняты организационные меры, по созданию народных дружин на автотранспортных предприятиях, для поддержания охраны общественного порядка по линии безопасности дорожного движения.

Развитие народных дружин на территории Челябинской области способствует формированию кадрового резерва силовых ведомств и государственных структур.

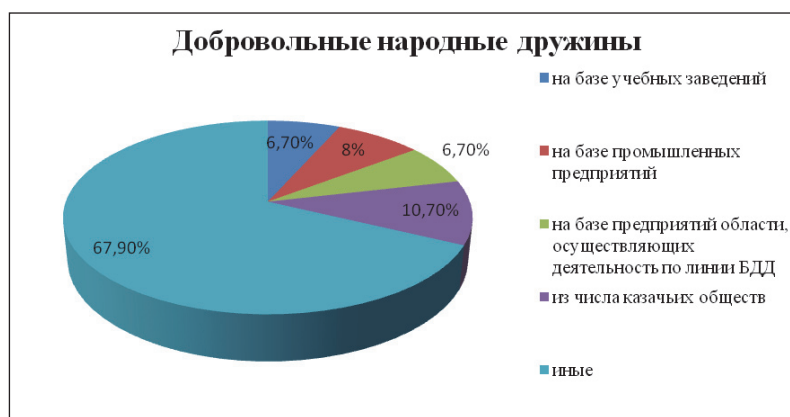
Диаграмма 1



На 1 января 2017 года в региональном реестре народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности Челябинской области зарегистрировано

75 добровольных народных дружин общей численностью 1270 человек. В сравнении с 2015 годом прирост составил 20 дружин, количество членов увеличилось на 341 человека.

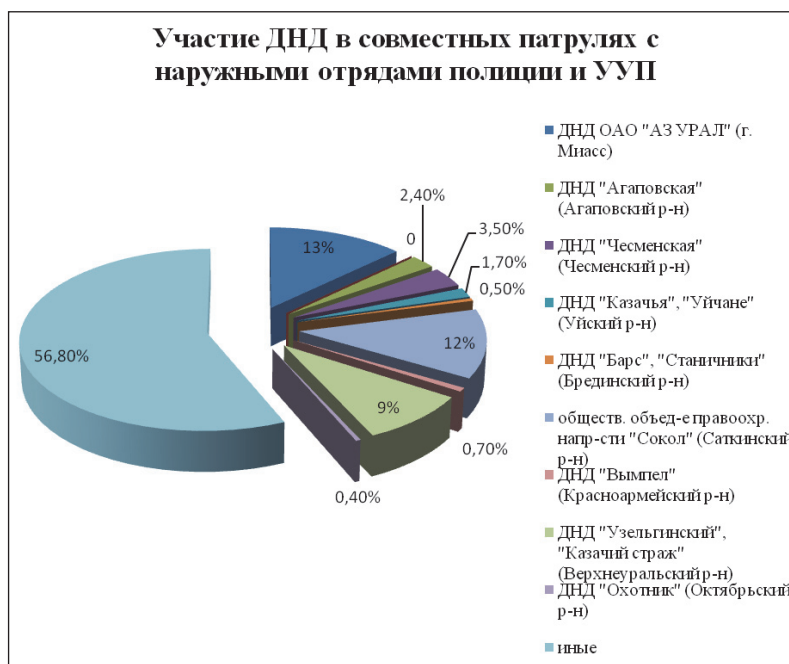
Диаграмма 2



Дружины созданы во всех муниципальных образованиях, из них: 5 дружин, созданных на базе учебных заведений, общей численностью 80 человек, 6 дружин на базе промышленных предприятий в количестве 72 человек, 5 дружин, созданных на базе

предприятий области, осуществляющих деятельность по линии безопасности дорожного движения, в количестве 88 человек, 8 дружин из числа казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ РФ, общей численностью 105 человек.

Диаграмма 3



С положительной стороны стоит отметить территориальные органы, в которых члены народных дружин принимали активное участие в охране общественного порядка в составе совместных патрулей с наружными нарядами полиции и участковыми уполномоченными полиции: ОМВД России по г. Миассу — ДНД ОАО «АЗ УРАЛ», ОМВД России по Саткинскому району — общественное объединение правоохранительной направленности «Сокол», ОМВД России по Верхнеуральскому району — ДНД «Узельгинский», «Казачий страж», ОМВД России по Агаповскому району — ДНД «Агаповская», ОМВД России по Чесменскому району — ДНД «Чесменская», дружины Уйского района — ДНД «Казачья», «Уйчане». Участие вышеперечисленных народных дру-

жин в совместных патрулях с наружными отрядами полиции и участковыми уполномоченными полиции составило 42 % от общего количества случаев участия народных дружин в обеспечении общественного порядка в составе совместных патрулей.

Менее же активное участие в охране общественного порядка в составе патрулей с наружными отрядами полиции и участковыми уполномоченными полиции приняли участие ДНД «Охотник» (Октябрьский район), ДНД «Барс», «Станичники» (Брединский район), ДНД «Вымпел» (Красноармейский район). Их участие составило 1,6 % от общего количества случаев участия народных дружин в обеспечении общественного порядка в составе совместных патрулей.

Диаграмма 4



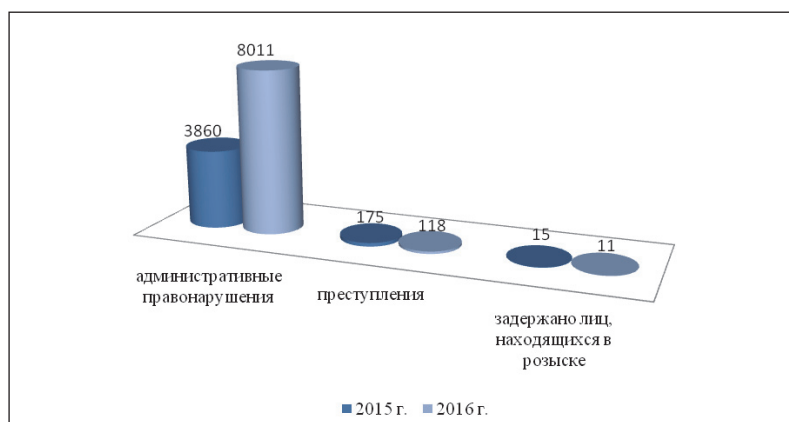
На основе приведенных данных, можно сделать вывод о том, что народные дружины

принимают участие чаще всего в совместном патруле с сотрудниками наружных нарядов

и участковыми уполномоченными полиции, меньше всего участвуют в оперативно-профилактических мероприятиях. Кроме того, уча-

стие в массовых мероприятиях увеличилось на 45 %, в оперативно-профилактических на 38 % и в составе совместных патрулей — 32 %.

Диаграмма 5



На основе представленной гистограммы, можно оценить деятельность народной дружины следующим образом:

1. Правоохранительными органами совместно с народными дружинами было выявлено 8011 административных правонарушений в 2016 г., а в 2015 г. — 3860, прирост составил более чем в два раза.

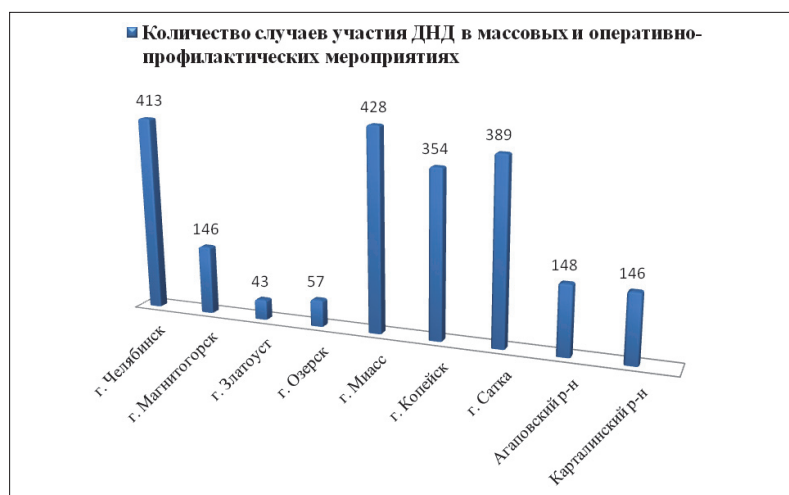
2. Правоохранительными органами при участии народных дружин было раскрыто в 2015 г. — 118 преступлений, а в 2016 г. —

175, т. е. эффективность взаимодействия увеличилась на 48%.

3. Правоохранительными органами совместно с народными дружинами было выявлено лиц, находящихся в розыске в 2015 г. — 11, а в 2016 г. — 15 человек.

Таким образом, деятельность народных дружин оказывает эффективное содействие в выявлении административных правонарушений, и помощь в расследовании уголовных дел и розыске лиц, совершивших преступления.

Диаграмма 6



Представленные данные свидетельствуют о том, что самое продуктивное и оперативное участие в массовых и оперативно-профилактических мероприятиях показали дружинники из г. Миасса, поучаствовав 428 раз, на втором месте находятся дружинники г. Челябинск, участвовавшие 413 раз в мероприятиях, и на третьем месте дружинники из г. Сатка, которые приняли участие 389 раз. Самыми малоактивными и безыници-

ативными оказались дружинники из г. Златоуст и г. Озерск.

На основе представленных данных, можно сделать вывод о том, что деятельность по выявлению административных правонарушений в количестве 2176, дружинников в г. Миассе при численности населения 151 тыс. человек и количестве дружинников — 64 человека, является наиболее эффективной по сравнению с представленными городами.

Также с положительной стороны показало участие дружинников в составе 16 человек в г. Сатка при численности населения 43 тыс. человек выявлено 1806 административных

правонарушений. И на третьем месте находится г. Челябинск при численности населения — 1 млн. человек и 103 дружинников, выявлено 683 административных правонарушений.

Диаграмма 7

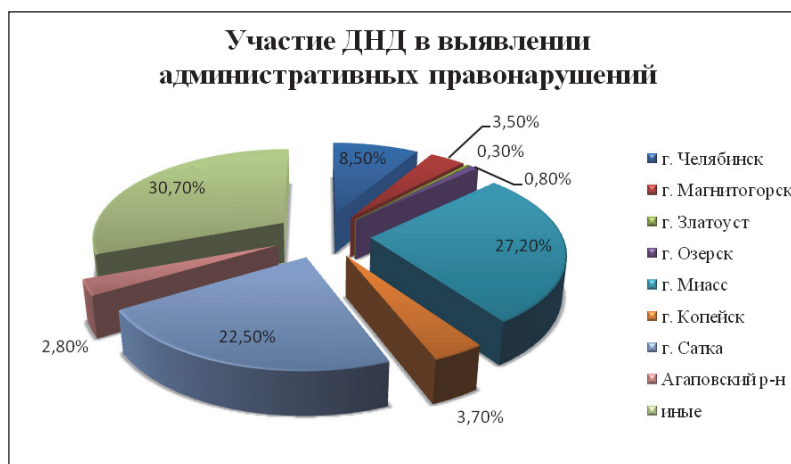


Диаграмма 8



В г. Магнитогорске с населением свыше 411 тыс. человек с участием народных дружин общей численностью 73 человека за 2016 год было раскрыто 19 преступлений, что составило 16 % от общего количества раскрытых с участием ДНД преступлений. Дружинники г. Челябинска общей численностью 103 человека содействовали в раскрытии 10 преступлений, что составило 8 % от общего количества раскрытых с участием ДНД преступлений. Проявили себя 2 народные дружины г. Златоуста с общим количеством 25 человек, с участием которых за 2016 год было раскрыто 6 преступлений.

Следует отметить, что в 2016 году в 20 муниципальных образованиях области органами местного самоуправления на финансирование деятельности народных дружин выделено 1 968 662,00 руб., из них 442 000,00 руб. на поощрение членов народных дружин, участ-

вующих в охране общественного порядка. Вместе с тем в Верхнеуфалейском, Нязепетровском, Кизильском, Октябрьском муниципальных районах денежные средства на обеспечение деятельности народных дружин запланированы, но не выделялись.

Таким образом, итоги работы по организации деятельности ДНД, казачьих обществ и общественных объединений правоохранительной направленности на территории Челябинской области в рамках исполнения Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» и закона Челябинской области от 31.03.2015 № 148-30 «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка» свидетельствуют о наличии как положительной работы, так и ряда проблемных вопросов, требующих решения.

Список литературы

1. Об участии граждан в охране общественного порядка : Федеральный закон Российской Федерации от 02.04.2014 № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161195 (Дата обращения: 25.04.17).
2. О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 года № 3-ФЗ // ИСПС «КонсультантПлюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165 (Дата обращения: 25.04.17).
3. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 // СПС «КонсультантПлюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262 (Дата обращения: 25.04.17).
4. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : Федеральный закон от 07.08.2001 года № 115-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834 (Дата обращения: 25.04.17).
5. О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка на территории Челябинской области : Закон Челябинской области от 31 марта 2015 г. № 148-30 // ИС «Докипедия». — URL: <http://dokipedia.ru/document/5210842> (Дата обращения: 25.04.2017).
6. Административный вестник. — № 10. — 1926.
7. Дела и люди ленинградской милиции / сост. А. Т. Скилягин. — Л. : Лениздат, 1967. — 247 с.
8. Кольцов, А. «Агент» с красной повязкой / А. Кольцов // «Милиция». — № 2. — 1996.
9. Невский, С. А. Участие населения в охране правопорядка в Российской империи / С. А. Невский, Е. А. Сычев // Историческая и социально-образовательная мысль. — Краснодар, 2011. — № 1—2 (7). — С. 84—91.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

БОГДАН Варвара Владимировна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет», г. Курск
E-mail: KurskPravo@yandex.ru.

ВИННИКОВА Рушания Васильевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, Институт права, Челябинский государственный университет, Челябинск. E-mail: rushana_v@inbox.ru.

ГЛУХОВА Евгения Викторовна, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин, АОЧУ ВПО «Московский финансово-юридический университет МФЮА», Орский филиал, г. Орск. E-mail sergeev_ab@bk.ru.

ГРИЩЕНКО Валерия Александровна, студент, 3 курс, Юридический институт, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: ms.emig@mail.ru.

ЖАКУПОВА Дина Маратовна, студент, Институт права, ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет», г. Челябинск. E-mail: zhakupova-13@mail.ru.

ИШМАЕВА Татьяна Павловна, старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, Институт права, ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет», г. Челябинск. E-mail: t.p.ish@mail.ru.

КАРПОВА Алена Игоревна, магистрант, 1 курс, Институт прокуратуры, ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет». E-mail: karpova.1994@yandex.ru.

КИСЕЛЕВ Андрей Иванович, преподаватель кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, Институт права, Челябинский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: a.i.kiselev69@mail.ru.

КИСЕЛЕВ Александр Сергеевич, заместитель руководителя Студенческой правовой консультации «Юридическая клиника», аспирант, 3 год обучения, кафедра Теории и истории государства и права, Институт права и национальной безопасности, ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина». E-mail: pain068@yandex.ru.

МАГЕРРАМОВ Рафаэль Карамович, студент, 4 курс, Юридический институт, Южно-Уральский государственный университет (НИУ). E-mail: Bc2sport75@mail.ru.

ОВЧИННИКОВА Оксана Витальевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, Институт права, Челябинский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: ovchinnikova-ov@yandex.ru.

ПАЛЬЧИКОВА Мария Александровна, студент, 4 курс, группа ПД-401, Институт права, Челябинский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: labour@csu.ru.

ПОПОВА Татьяна Вадимовна, доцент кафедры уголовного процесса и экспертной деятельности, Институт права, ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет». E-mail sergeev_ab@bk.ru.

ПОСПЕЕВ Константин Юрьевич, кандидат педагогических наук, доцент кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, Институт права, ЧелГУ; доцент кафедры правоохранительной деятельности и национальной безопасности, Юридический институт, ЮУрГУ, г. Челябинск. E-mail: pospееv65@mail.ru.

ФАТКУЛИН Сафаргалей Таминдарович, кандидат юридических наук, доцент уголовной кафедры, Юридический институт, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: safar53@mail.ru.

Правила предоставления рукописей статей в научно-практический журнал «ПРАВОПОРЯДОК: ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА»

Общие рекомендации

К публикации принимаются рукописи статей, ранее не издававшиеся и не предназначенные к одновременной публикации в других изданиях. Рукопись, присылаемая в редакцию, должна соответствовать тематике журнала и требованиям по оформлению статей. Текст для публикации объемом 8—15 страниц формата А4 должен быть подписан автором (соавторами) следующим образом: «Рукопись вычитана, факты, цитаты, ссылки проверены. Публикуется впервые». Ставя свою подпись под статьей, автор тем самым передает права на издание своей статьи редакции.

Требования к оформлению статей

- УДК (обязательно перед текстом рукописи).
 - Фамилия и инициалы автора(ов) на русском и английском языках.
 - Название статьи заглавными буквами на русском и английском языках.
 - Аннотация (от 5 до 7 строк) и список ключевых слов в именительном падеже (от 5 до 7 слов) на русском и английском языках.
 - Параметры страницы (формат А4; поля по 2 см с каждой стороны).
 - Редактор — Microsoft Word (.doc). Шрифт (гарнитура) — Times New Roman.
 - Размер шрифта (кегель) — 14, без уплотнения или разрежения. В таблицах и иллюстрациях допускается уменьшение размера шрифта до 12.
 - Абзацный отступ («красная строка») — 0,75 см.
 - Межстрочный интервал — полуторный. Выравнивание текста — по ширине.
 - Автоматическая расстановка переносов допускается.
 - Цитируемая в статье литература приводится в виде списка. В тексте в квадратных скобках дается ссылка на порядковый номер источника в списке литературы (ГОСТ Р 7.0.5.-2008). Использование автоматических сносок в тексте не рекомендуется.
 - После статьи указываются: фамилия, имя, отчество автора (полностью), ученая степень, ученое звание, должность, полное наименование места работы (на русском и английском языках), контактный телефон, адрес электронной почты автора (обязательно).
- При необходимости в текст статьи можно включить иллюстрации (черно-белые рисунки, таблицы) и формулы. Нумерация рисунков и таблиц сквозная арабскими цифрами.

Для размещения статьи в нашем журнале к рукописи необходимо предоставить:

1. Файл со статьей, оформленной надлежащим образом. В наименовании файла должна быть указана фамилия автора или первого из соавторов (например, «Иванов.doc»).
2. Сведения об авторе(ах) по представленной ниже форме (отсканированную копию).
3. Для аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук рецензия, подписанная рецензентом и заверенная печатью учреждения (оригинал или отсканированную копию оригинала).

Подготовленные материалы необходимо отправить на E-mail: pravoporyadok74@bk.ru, либо заполнить электронную форму заявки на сайте издания <http://pravoporyadok74.pф>

В случае отказа в публикации редакция обязуется мотивировать свое решение.

Редакция оставляет за собой право редактировать статьи и сокращать материал.

Сроки предоставления статей для опубликования не ограничены (поступившая статья будет опубликована в очередном номере). Авторский экземпляр номера журнала высылается на указанный в заявке адрес наложенным платежом после выхода в свет. Все номера журнала размещаются в электронном виде на сайте издания <http://pravoporyadok74.pф>.

Журнал включен в наукометрическую базу данных **Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)**.

Редакция журнала

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В редакцию журнала «ПРАВОПОРЯДОК: история, теория, практика»
ПИ № ФС 77-54870

Анкета автора* представленной в Редакцию рукописи статьи

_____ (название статьи)

ФИО (полностью)	
Author (полностью)	
Ученая степень	
Ученое звание	
Иные почетные звания	
Должность	
Место работы, учебы (полное наименование организации)	
Адрес места работы, учебы (с указанием индекса)	
Контактный телефон (с указанием кода города)	
Адрес электронной почты	
Адрес, на который следует выслать авторский экземпляр журнала (с указанием индекса)	
Иные сведения	

Направляя и подписывая данные сведения, я _____
(Фамилия Имя Отчество)

выражаю согласие с тем, что представление рукописи статьи в адрес редакции журнала «ПРАВОПОРЯДОК: история, теория, практика», является конклюдентным действием, направленным на передачу редакции исключительных прав на произведение: права на воспроизведение и права на распространение, а также на размещение статьи в электронной версии журнала в открытом доступе в сети Интернет и в наукометрических электронных базах данных. Также предоставляю редакции свои персональные данные без ограничения по сроку (фамилия, имя, отчество; сведения об образовании; сведения о месте работы и занимаемой должности) для их хранения и обработки в различных базах данных и информационных системах, включения в аналитические и статистические отчеты, создания обоснованных взаимосвязей объектов произведений науки, литературы и искусства с персональными данными и т. п. Редакция имеет право передать указанные данные для обработки и хранения третьим лицам.

* В случае подготовки статьи в соавторстве, сведения предоставляются каждым из авторов.

« ____ » _____ 20__ г. _____ / _____ /