

ФАКУЛЬТЕТ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ЮЖНО-УРАЛЬСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

ПРАВОПОРЯДОК: ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА

№ 2 (5) / 2015

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

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

А. В. МАЙОРОВ

кандидат юридических наук,
доцент, подполковник
милиции в отставке

**КОРРЕКТУРА, ВЕРСТКА
Е. В. ЮЖАКОВА**

**ПЕРЕВОД
И. В. КОНДРАШОВА**

**УЧРЕДИТЕЛЬ:
ООО «ЭСКУЭЛА»**

Адрес редакции:
Россия, 454081, г. Челябинск,
ул. Артиллерийская, д. 100
Тел./факс: 8 (351) 243-05-25
E-mail: pravoporyadok74@bk.ru

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, а также за соблюдение законов
об интеллектуальной и иной собственности
несут авторы публикуемых материалов

Отпечатано в типографии «СитиПринт»

ИП Мякотин И.В.

Подписано в печать 10.06.2015
Формат 60x84/8. Усл. печ. л. 21,0
Тираж 300 экз. Заказ № 546

© Редакция журнала «Правопорядок: история,
теория, практика», 2015

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ

РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ:

доктор юридических наук, доцент
подполковник милиции в отставке
С. В. ЗУЕВ

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

кандидат юридических наук, доцент
подполковник полиции

Я. Л. ВАНЮШИН

кандидат юридических наук, доцент
полковник милиции в отставке

Н. П. ГЕРАСИМОВА

кандидат юридических наук, доцент
подполковник юстиции

Д. Ю. ГОНЧАРОВ

кандидат педагогических наук, доцент
полковник милиции в отставке

Г. А. КАЗАРЦЕВА

доктор исторических наук, доцент
полковник милиции в отставке

Т. К. МАХРОВА

кандидат юридических наук, доцент
полковник внутренней службы в отставке

К. В. МИХАЙЛОВ

доктор педагогических наук, доцент
полковник милиции в отставке

З. Р. ТАНАЕВА

кандидат юридических наук, доцент
полковник внутренней службы в отставке

Ф. М. ТЮЛЬПАНОВ

В НОМЕРЕ

Общие вопросы теории права

Рукавишников Т.А. *Права человека: общие аспекты содержания*..... 4

Административное право и процесс

Безлепкина О.В. *Основные направления совершенствования института применения физической силы сотрудниками полиции на современном этапе развития общества* 9

Ванюшин Я.Л., Ванюшина И.Н. *Организационное построение органов внутренних дел Российской Федерации* 14

Герштейн С.Е. *Административно-правовое регулирование обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, как мера обеспечения безопасности дорожного движения* 19

Гражданское право и процесс

Гришмановский Д.Ю., Гайдук И.Е. *Региональный оператор в системе ЖКХ: анализ рисков*..... 22

Медведева Д.И. *Защита прав потребителей в договорных отношениях*..... 26

Савченко Е.Я. *Проблемы определения способов защиты гражданских прав в современном гражданском праве* 29

Уголовное право и процесс

Овсянников Д.В. *Доказательственное значение результатов копирования электронной информации в уголовном процессе* 33

Овчинникова О.В. *Обеспечение законности при выявлении преступлений в сфере интеллектуальной собственности*..... 37

Сергеев А.Б., Никулочкин Е.О. *Взаимообусловленность главных и доказательственных фактов в процессе доказывания*..... 42

Сумачев А.В., Черепашкин А.С. *Охрана культурных ценностей (объектов культурного наследия): административно-правовой и уголовно-правовой аспекты* 46

Сумский Д.В. *Переквалификация преступлений в связи с изменением фактических материалов дела* 51

Теория и практика противодействия преступности

Великий А.А. *Некоторые меры по противодействию коррупции* 55

Кудряшов А.В. *Оптимизация личного состава в Министерстве внутренних дел как фактор, влияющий на рост преступности* 60

Международное право. Сравнительное правоведение

Майсак В.Н., Шадрин В.М. *Конституция США в иерархической системе источников американского права* 62

Юридические аспекты экологии

Тюльпанов Ф.М. *К вопросу о понятии правовой охраны животного мира* 68

Фаткулин С.Т. *Незаконная добыча водных биологических ресурсов: некоторые направления совершенствования правового регулирования* 74

Правовая культура, правосознание и образование

Базелюк В.В., Романов Е.В., Романова А.В. <i>Мониторинг мнения родителей по проблеме профессионального самоопределения учащихся 11-х классов образовательных организаций</i>	78
Кондрашова И.В. <i>Edutainment как современная технология обучения иностранному языку будущих сотрудников правоохранительных органов</i>	82
Магденко С.А. <i>Развитие умений самообразовательной деятельности студентов юридических вузов</i>	86
Носков В.А., Семикин Д.С. <i>Методика развития силовых качеств у студентов-юристов в процессе самостоятельной подготовки в период обучения в вузе</i>	90
Танаева З.Р., Носков В.А. <i>Профессионально ориентированная физическая подготовка студентов, обучающихся по специальности «Правоохранительная деятельность»</i>	94

История правопорядка. Юридическое наследие России

Левшин П.Л. <i>Становление нормативной основы охраны и защиты территории Российского государства</i>	97
Махрова Т.К. <i>Из истории винного откупа и питейного кормчества на Урале в конце XVIII – начале XIX веков</i>	100
Сисакьян А.К. <i>К истории юридической ответственности врачей</i>	108

К юбилею профессора В.Е. Севрюгина

Майоров В.И. <i>Значение трудов профессора В.Е. Севрюгина в становлении и развитии административного права в Уральско-Сибирском регионе (к 70-летию со дня рождения)</i>	112
Десятова О.В. <i>Некоторые случаи правовой оценки причинения вреда при задержании лица, совершившего общественно опасное посягательство</i>	116
Доцкевич М.В. <i>Особенности действий инспекторов ДПС ГИБДД по пресечению и документированию (фиксированию) правонарушений, совершаемых должностными лицами, выполняющими определенные государственные функции</i>	122
Емельянов В.М. <i>Правовые основы профилактики административных правонарушений подразделениями полиции</i>	129
Ефремовцев А.Р. <i>Правовые основания и регулирование ношения форменной одежды со знаками различия, символикой государственных военизированных организаций и правоохранительных органов Российской Федерации</i>	134
Зырянов И.В. <i>Формирование административного потенциала российских органов местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка: краткий историко-правовой обзор</i>	140
Иванова С.И. <i>Особенности и сроки рассмотрения заявлений об административных правонарушениях, совершенных неустановленными лицами</i>	145
Оренбуркина Е.В. <i>Виды нарушений законности при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях</i>	150
Хаметдинова Г.Ф. <i>Административно-правовой статус инспектора подразделения по делам несовершеннолетних</i>	155
Шадрина Л.В. <i>Выявление и документирование правонарушений, предусмотренных статьей 19.15.2 КоАП РФ «Нарушение правил регистрации гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении»</i>	162

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ ПРАВА

УДК 342.7

Т.А. Рукавишникова
T. Rukavishnikova

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ СОДЕРЖАНИЯ

Статья посвящена исследованию современных аспектов содержания понятия прав человека.

Ключевые слова: права человека, обеспечение прав человека.

HUMAN RIGHTS: MODERN ASPECTS OF CONTENTS

The article is devoted to studying modern aspects of contents of such concept as human rights.

Keywords: human rights, human rights ensuring.

Современные стандарты в области прав и свобод человека, закрепленные в международно-правовых документах и в национальном законодательстве, являются плодом длительной борьбы личности с властью. Поиск оптимальных моделей взаимоотношений государства с личностью всегда представлял сложнейшую проблему. Со временем менялся объем прав и свобод, которые государство предоставляло своим гражданам. Оптимальные модели в решающей степени зависели от характера общества, типа собственности, демократии, развитости экономики, культуры и других объективных условий. Во многом они определялись также властью, законами, правящими классами, то есть субъективными факторами. При поиске моделей взаимоотношений государства с личностью главная трудность всегда состояла в установлении такой системы и порядка, при которых и личность имела бы возможность беспрепятственно развивать свой потенциал (способности, талант, интеллект), и общегосударственные цели – то, что объединяет всех, – признавались бы и почитались. Подобный баланс как раз и получает свое выражение в правах, свободах и обязанностях человека [5, с. 13].

Всю историю развития института прав человека можно рассматривать как путь постепенного признания всеми народами достоинства и ценности человеческой личности. Каждая отдельная личность – это продукт социализации, единый по существу субъект деятельности и носитель определенных культурных ценностей. Рассматривая человека в структуре философских категорий «общее – особенное – частное», можно представить его как человечество в целом и общечеловеческое в каждом конкретном представителе нашего рода либо как определенную общность людей (расовую, национальную, классовую, конфессиональную, профессиональную, характерологическую и др.) и проявления этой общности

в конкретных людях, или же как отдельного человека в конкретной единственности своего реального существования. Эта трехуровневая структура, по мнению исследователей, представляет собой одну из важнейших универсалий бытия и самосознания человека [9, с. 66]. Каждый из этих уровней существует как объективная реальность.

Природа прав человека в современном мире приобрела новые свойства и возможности. Права вышли за пределы взаимоотношений личности только с государством, превратились в конструктивный элемент демократических государственно-правовых систем, способствуют интеграции общественных и правовых отношений, участвуют в формировании личности с ноосферными характеристиками (т. е. творчески созидательной, деятельность которой становится определяющим фактором социального и природного развития) и т. д.

Появилось право прав человека, поставлен вопрос о формировании самостоятельной научной отрасли – науки прав человека, ее официальном оформлении в перечне научных специальностей. Существенно изменились социально-политические условия в разных странах, в том числе в Российской Федерации, и в мире в целом. Под влиянием модернизационных и глобализационных проблем возникли неизвестные ранее серьезные противоречия: в сфере и теории и практики прав человека [6, с. 4].

В правах человека сконцентрированы все важнейшие социальные нормы и принципы – не только правовые, но и моральные, политические, религиозные, философские, которые в различные эпохи придавали им своеобразную окраску в соответствии с экономическим строем и культурой того или иного общества [4]. Реализацию прав и свобод нельзя рассматривать вне связи с функционированием правоохранительной системы

и правосудия, которые как раз и призваны обеспечивать их защиту.

К числу наиболее актуальных направлений развития современной российской теории права относится разработка теории защиты основных прав человека и гражданина, ориентированной в конечном счете на реализацию прикладной функции общей теории права, связанной с совершенствованием практики защиты закрепленных в Конституции РФ, а также иных общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Очевидно, что создание такой теории должно опираться на доктрину действующего права, а также на осмысление опыта правозащитной практики правосудия. Однако на данный момент приходится констатировать отсутствие в общей теории права доктринальной (то есть общепризнанной, авторитетной, обладающей регулятивным потенциалом) позиции по целому ряду ключевых проблем защиты основных прав. Главная задача, которую необходимо решить для формирования полноценной правовой доктрины, – это освоение заложенного в основу действующей Конституции РФ принципиально нового для нашей правовой науки естественно-правового типа правопонимания. В настоящее время традиции легистско-позитивистского правопонимания все еще фактически доминируют в отечественной теории права. Вынужденные попытки соединить позитивистское правопонимание с естественно-правовым носят эклектичный характер, поскольку из механического соединения этих двух типов правопонимания не получается единого понятия права, на базе которого могли бы полноценно развиваться и общая теория права, и доктрина действующего права, охватывающая как позитивное право, так и нормативное значение естественных прав человека и основных свобод, не поддающееся в полной мере позитивации в рамках законодательства [7, с. 14].

Профессор А.В. Поляков в докладе «Антрополого-коммуникативное обоснование прав человека» пояснил, что современное правопонимание нуждается в антропологическом ракурсе, то есть должно отвечать на вопрос, как право связано с человеком. Возможность связать право и права человека, рассматривая само право как человекоразмерный феномен, как психосоциокультурную систему, а не как чей-то дар, появилась только в рамках постнеклассической науки; отсутствие серьезных достижений общей теории прав человека объясняется «инерцией» рационалистического правовосприятия. А.В. Поляков поставил целью доказать, что право – это и есть права человека, но права, которые существуют

не сами по себе, а оказываются связанными и с правовыми обязанностями, и с правовыми нормами, и с правовыми текстами в рамках рекурсивной системы правовых коммуникаций.

И.В. Михайловский считал, что право есть «самостоятельное начало» и никак не определяется материальными условиями жизни. «Если бы право было отражением экономики, надстройкой над нею, то, очевидно, что сначала должен образоваться определенный экономический порядок, а потом в результате сложится соответствующий юридический. Между тем ... институт частной собственности во много раз старше капитализма» [12, с. 104].

Как справедливо отмечает И.В. Гончаров, со сложившейся психологией и правосознанием невозможно установить правовой порядок в обществе, поскольку этот процесс не спонтанный, не автоматический, он требует усилий каждого. Права человека не реализуются автоматически даже при благоприятных условиях. Необходимы усилия или даже борьба человека за свои права и свободы. Но этой борьбы как раз в обществе не видно.

Права человека – отмечает профессор В.В. Лазарев, – основополагающий элемент правового статуса личности, наряду с обязанностями и законными интересами, взятыми в единстве [15].

Теория естественного права стала знаменем борьбы за коренные изменения в общественном и политическом строе, в правовой системе на основе равенства и справедливости. Гроций заявлял, что только нормы естественного права являются правом («в собственном смысле слова»), а нормы, установленные людьми, признаются правом лишь в той мере, в какой они не противоречат естественному праву. Формально в этом тезисе не было ничего принципиально нового. Подобные положения встречались у стоиков, Цицерона, римских юристов, Августина Блаженного, Фомы Аквинского. Но прежде они носили маргинальный характер, были данью логике, широкие практические выводы из них не делались. В XVII и XVIII вв. естественное право провозглашается высшим по отношению к позитивному, выдвигается революционная цель – привести позитивное право в соответствие с естественным [11, с. 5].

«В современных условиях, – по мнению В.Е. Чиркина, – утрачены многие различия между естественными правами, принадлежащими человеку как таковому, и позитивными правами, принадлежащими гражданину как члену государственного, политического сообщества». Эти концепции хотя и являются противоположными,

но в современном мире «вряд ли можно встретить в чистом виде как позитивистские, так и естественно-правовые теории».

В.С. Нерсесянц считал, что права человека даже после их официального признания и закрепления (во внутригосударственном и международном праве) остаются естественными правами, радикально отличными от позитивного (официально-властного, государственного, волеустановленного) права [17, с. 90].

С точки зрения теории естественного права, естественные права можно считать производными от естественного порядка вещей, т. е. от строя мироздания и природы человека как разумного существа, являющегося неотъемлемой частью миропорядка [13, с. 607-613]. По мнению И.Л. Петрухина, естественные права человека также не являются вечными и неизменными, и их содержание менялось с развитием цивилизаций. И даже сами термины «неотчуждаемые» или «неотъемлемые» права означают лишь то, что поскольку государство не подарило эти права своим гражданам, оно не может их взять обратно [16, с. 63-90]. То, что мы понимаем под правом на жизнь, не было социальной ценностью в условиях, когда применялась кровная месть (убийство в порядке мести не преследовалось, а наоборот, поощрялось). В условиях первобытного общества вряд ли существовали такие ценности, как честь и достоинство личности. Право собственности появилось после отчуждения и распределения материальных ценностей. Идеи равенства и братства не имели почвы при рабовладельческом строе и феодализме. Как видим, содержание естественных прав менялось от эпохи к эпохе [16, с. 90].

К естественным правам человека все авторы обычно относят право на жизнь, выделяя его в качестве основополагающего (В.А. Кучинский, М.И. Ковалев, В.М. Чхиквадзе и другие). В числе естественных прав разные авторы называют также право на свободу (И.Л. Петрухин); право на равенство (А.Б. Венгеров); право на достоинство личности (Ф.М. Рудинский); право на личную неприкосновенность (К.Б. Толкачев); право на охрану здоровья (Н.С. Малеин); право на неприкосновенность частной жизни, на благоприятную окружающую среду (В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева); право на общение с себе подобными, на продолжение рода (В.К. Бабаев); право на собственность (А.О. Хармати); право на индивидуальный облик (М.Н. Малеина); право на безопасность, на сопротивление угнетению (И.С. Нерсесянц); право на добровольное объединение в союзы, на справедливый судебный процесс

(Ю.И. Гревцов); право народов на определение своей судьбы, право наций на самоопределение, право прийти на помощь народу – жертве агрессии, право на эквивалент в экономических отношениях (С.С. Алексеев).

В современных международных актах вслед за научными доктринами также указывается, что естественные права вытекают исключительно из свойств самой личности.

Россия конца XX века по формально-юридическому отношению к проблеме прав человека достаточно резко отличается от России совсем недавнего, даже десятилетнего прошлого. Сначала в Декларации прав и свобод человека и гражданина [1], а затем на высшем конституционном уровне [8, с. 17] закреплено следующее: человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека являются прямой обязанностью государства; в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права; основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения; права и свободы являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Если в этом плане сравнить Конституцию Российской Федерации и определяющие, общепризнанные международно-правовые акты, составляющие Хартию прав человека, то, во-первых, необходимо признать, что в Конституции РФ действительно закреплен широкий круг личных, социально-экономических, политических и культурных прав и свобод человека в полном соответствии с международными стандартами. Во-вторых, текущее законодательство, несмотря на отдельные отступления в целом находится в рамках соответствующих конституционных норм. В случае его противоречия конституционным нормам, принципиальную и четкую позицию занимает Конституционный Суд Российской Федерации [2]. В целом можно констатировать, что формально-юридическая основа прав и свобод человека и гражданина в России создана.

Отсюда, как полагает П.И. Новгородцев, главная задача нового времени «...состоит в том, чтобы снова пересмотреть и переработать эти принципы, свести их в цельную систему, освободить от сомнений, предохранить от искажений. Оберегать нравственную основу права от воздействий мелкой практики и односторонней теории,

утверждать его чистое, идеальное значение, его моральную основу – вот цель, которой должна служить современная философия права» [14, с. 306].

Можно было бы отметить и еще ряд особенностей российского правосознания, оказывающих непосредственное воздействие на понимание и воплощение идеи прав и свобод человека. Здесь и признание особой связи права с государством, особой роли в формировании российского правосознания традиционных форм общения и православия и другие особенности, анализируемые в юридической литературе.

Признание и соблюдение основных прав и свобод человека – основа безопасности, стабильности отношений как в отдельных странах, так и во всем мире. «Мир, прогресс, права человека – эти три цели неразрывно связаны, нельзя достигнуть какой-либо одной из них, пренебрегая другими» – говорил академик А.В. Сахаров. Уверенность человека в том, что и другие люди имеют, знают и действуют в соответствии с общепринятыми правами и свободами, правилами, условиями взаимоотношений позволяет предвидеть ситуацию, ожидать определенной реакции и поведения членов человеческого сообщества. Соблюдение прав человека – это отсутствие страха, ненависти, агрессии, войн. Этот позитивный фактор подчеркивается в преамбуле Всеобщей декларации прав человека: «признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы справедливости и всеобщего мира» [3, с. 269].

Основные фундаментальные права и свободы человека – это те права, которые закреплены в международных нормах и в основном законе государства – Конституции, – их зачастую называют конституционными правами и свободами. Кроме этих прав в различных законах, подзаконных актах закреплено еще множество наших прав.

Правовой статус личности составляет лишь часть ее общественного статуса и относится исключительно к ее качеству человека и гражданина, к связям личности только и именно с государством, а не с обществом в целом. Но ее статус человека характеризует одновременно и ее связь с государственно-организованным обществом.

Как отмечает Л.С. Мамут, основные права и обязанности, свободы и ответственность человека в правовом государстве высоко чтутся и защищаются конституцией (законодательством), институты публичной власти легитимны и легализованы, в котором существует разделение властей и независимость суда [10, с. 13].

Важным средством осуществления и защиты прав и свобод граждан, укрепления связей населения с государственным аппаратом является предусмотренное статьей 33 право граждан Российской Федерации на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. В демократическом государстве граждане не просто пассивно исполняют веления государства. Они выступают как активная, инициативная сила, побуждающая государство на реформаторские действия и предупреждающая ошибки и злоупотребления властей.

Таким образом, можно констатировать, что на современном этапе развития общества возникла настоятельная необходимость выделения такой самостоятельной комплексной отрасли права и законодательства соответственно как право прав человека и гражданина. Это, прежде всего, связано с тем, что права человека и гражданина в жизни общества приобретают особую значимость, и требуется определение общих закономерностей этих явлений, позволяющих координировать и упорядочивать общественные отношения. Принципы, сформулированные теорией прав человека и гражданина, являются ценностными ориентирами в современном мире. Они формировались исторически и являются неотъемлемой частью человеческой культуры.

Кроме того, по нашему мнению, права человека в современном мире являются мощным пластом общечеловеческой культуры. Понимание прав и свобод, принадлежащих человеку, освобождает его от чрезмерной зависимости от государства, позволяет ему отстаивать свои права от каких бы то ни было посягательств.

Но для реального обеспечения прав человека необходим государственно-правовой механизм их защиты, представляющий собой систему правовых норм, структуру государственных органов, разнообразные политические, социальные, экономические и другие факторы, формы и методы, способы осуществления правовых норм.

Примечания

1. Декларация прав и свобод человека и гражданина // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 52.

2. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам прав и свобод человека и гражданина : сборник судебных решений // Конституционное право Российской Федерации. – Екатеринбург, 1997. – С. 160–326.
3. Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. – М. : Московская школа прав человека, 2000. – С. 269.
4. Байтин М. А. О современном понимании права // Журнал российского права. – 1999. – № 1. – С. 99-100.
5. Басик В. П. Эволюция правового статуса личности и его отражение в правовой науке // Правоведение. – 2005. – № 1. – С. 21.
6. Глухова Л. И. Права человека в системе теории права и государства: общетеоретические, философско-правовые и методологические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. – С. 4.
7. Лапаева В. В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. – 2005. – № 7. – С. 14.
8. Лебедев В. А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности) : моногр. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2005. – С. 17.
9. Лукашева Е. А. Правое государство и обеспечение прав человека // Права человека: проблемы и перспективы. – М., 1990. – С. 66.
10. Мамут Л. С. Социальное государство с точки зрения права // Государство и право. – 2001. – № 7. – С. 13.
11. Мартышин О. В. Нравственные основы теории государства и права // Государство и право. – 2005. – № 7. – С. 5.
12. Михайловский И. В. Очерки философии права. – М., 1999. – Т. 1. – С. 104.
13. Нерсесянц В. С. Философия права : учеб. – М. : ИНФРА-М НОРМА, 1997. – С. 607-613.
14. Новгородцев П. И. О задачах современной философии права : сочинения. – М., 1995. – С. 306.
15. Общая теория права и государства : учеб. / под ред. проф. В. В. Лазарева. – М. : ЮРИСТЪ, 1999. – С. 447.
16. Петрухин И. Л. Человек как социально-правовая ценность // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 83-90.
17. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 90.

РУКАВИШНИКОВА Татьяна Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: trukavishnikova@yandex.ru

RUKAVISHNIKOVA Tatiana, Candidate of Law, assistant professor, Chair of State and Civil Disciplines of the Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: trukavishnikova@yandex.ru

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 351.74

О.В. Безлепкина
O. BezlepkinaОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА
ПРИМЕНЕНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

В статье рассматривается понятие физической силы, актуальные проблемы применения сотрудниками полиции физической силы. Автором предложены изменения в действующее законодательство регламентирующее порядок и условия применения сотрудниками полиции физической силы.

Ключевые слова: физическая сила, сотрудник полиции, законодательство, меры принудительного воздействия, применение.

MAIN DIRECTIONS OF IMPROVING THE INSTITUTE
OF PHYSICAL FORCE BY THE POLICE OFFICERS
AT THE PRESENT STAGE OF SOCIETY DEVELOPMENT

The article discusses the concept of physical force, topical problems of using the physical force by the police. The author proposes the changes in the legislation regulating the procedure and conditions for using the physical force by the police.

Keywords: physical force, police officer, legislation, measures of enforced action, application.

Федеральный закон «О полиции» не раскрывает содержание понятия «физическая сила», указывая лишь на «боевые приемы борьбы» как на разновидность физической силы. В теории и методике физической культуры понятия физической силы нет; сила является одним из физических качеств человека.

При этом термин «сила» может пониматься не только как одно из физических качеств человека, но и как комплекс физических действий, осуществляемых вопреки воле какого-либо гражданина или группы граждан. Нередко юридическое и иное специальное, а также бытовое значения термина не совпадают. Так, анализ международных норм свидетельствует о том, что термин «сила» давно и успешно используется в международной терминологии, регулирующей правоохранительную деятельность, а также отечественными и зарубежными учеными-правоведами [6, с. 131].

В российской юридической литературе справедливо отмечается, что одна из закрепленных в законе разновидностей физической силы – боевые приемы борьбы в большей мере, нежели понятие «приемы самбо», соответствует полицейским задачам, ориентирует на активные действия с целью пресечения правонарушений и задержания лиц, их совершивших, а не только на самозащиту. При этом отмечается, что «боевой» означает относящийся к ведению боя,

в ходе которого уничтожаются живая сила и техника противника. Полиции ведение боевых действий не свойственно. По мнению В.Н. Лаврова, правильнее было бы заменить законодательный термин «боевые приемы борьбы» понятием «служебно-боевые приемы», охватывающим и силовые приемы, и применение специальных средств и огнестрельного оружия [3, с. 116].

Реализация данного предложения представляется нецелесообразной, поскольку чрезмерная широта содержания термина «служебно-боевые приемы» опять же затруднит оценку законности соответствующих действий сотрудников полиции. Ведь применение физической силы не включает в себя применение специальных средств и огнестрельного оружия (этому посвящены самостоятельные ст. 21–24 Федерального закона «О полиции» [5]). Здесь налицо ошибка, уже допущенная составителями Наставления по физической подготовке сотрудников органов внутренних дел, утвержденного приказом МВД России от 13 ноября 2012 г. № 1025. В Наставлении к боевым приемам борьбы относятся не только удары и защита от ударов, болевые и удушающие приемы, броски, освобождение от захватов и обхватов, пресечение действий вооруженного преступника, способы наружного осмотра, но и способы надевания наручников, действия с использованием средств индивидуальной защиты и активной обороны [4]. Представляется, что боевые

приемы борьбы как разновидность применения сотрудниками полиции физической силы с точки зрения своего содержания включают в себя силовые физические действия без применения специальных средств и огнестрельного оружия, состоящие в причинении лицу, против которого они применяются, боли или телесных повреждений.

Ранее действовавший Закон «О милиции» уполномочивал ее сотрудников применять физическую силу «для пресечения преступлений и административных правонарушений». В Федеральном законе о полиции рассматриваемая норма, к сожалению, не претерпела никаких изменений (п. 1 ч. 1 ст. 20).

Некоторые российские ученые полагают, что подобное законодательное предписание включает в себе избыточный потенциал полицейского принуждения. Так, по мнению А.П. Рыжакова, «неправомерно использовать в отношении граждан, совершивших незначительные правонарушения, а нередко и просто законопослушных граждан такие же методы (в нашем случае – физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы), как и в отношении опасных преступников» [8, ст. 20].

Зарубежные эксперты в области прав человека выражаются более четким юридическим языком, подчеркивая, что наделение полиции правом применять физическую силу для пресечения административных правонарушений «совершенно явно противоречит принципу пропорциональности» [1]. Однако, если вспомнить, что в число административных правонарушений входит мелкое хулиганство и подобные ему деликты, круг которых в связи с перспективой декриминализации преступных (на сегодня) деяний будет возрастать, то указанную оценку придется признать, на наш взгляд, излишне категоричной.

Думается, в качестве основания (цели) применения физической силы целесообразнее представить п. 1 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О полиции» в следующей редакции: «...для пресечения преступных и административно наказуемых действий...» (в отличие от бездействия) [5].

Применение физической силы для пресечения преступлений и административных правонарушений, совершаемых в форме бездействия, т. е. невыполнения юридически обязательных для тех или иных субъектов действий (например, проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности (паспорта), управление транспортным средством без документов, выгул собаки в общественном месте без поводка

и намордника и т. п.), если и может мыслиться, то лишь в качестве телесного наказания. Понятно, что такой подход является антиправовым, противоречащим принципу соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, которым, как устанавливает ст. 5 Федерального закона «О полиции», ее сотрудники должны руководствоваться во всей своей деятельности.

Статья 20 Федерального закона «О полиции» недостаточно четко закрепляет положение о вынужденном характере применения физической силы сотрудником полиции, пресекающим преступные и административно наказуемые действия. Общим, «прописанным» в законе правилом должно стать предварительное предъявление сотрудником полиции к соответствующим лицам требования о прекращении указанных действий либо использование им иных, несиловых способов выполнения возложенных на полицию обязанностей. Исключения из данного правила могут касаться только тех случаев, когда предъявление соответствующего требования либо использование несилового способа выполнения служебных обязанностей неуместны (например, для прекращения пьяной драки в общественном месте) или невозможно (например, против крупной породистой собаки, находящейся в общественном месте в отсутствие владельца, без поводка, намордника и создающей своим поведением угрозу жизни и здоровью окружающих).

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О полиции» сотрудникам полиции запрещается применять специальные средства для пресечения незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций, однако в данном пункте не упоминается о запрете на применение сотрудниками полиции физической силы. Более того, фактически дезавуированным оказывается и провозглашенный запрет на применение специальных средств. Все дело в том, что объекты правонарушения, предусмотренные рассматриваемым пунктом Федерального закона «О полиции», в сравнении с аналогичным положением Закона «О милиции» дополнены «общественным порядком». Между тем ст. 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» расположена в главе 20 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». Иными словами, законодатель

презюмирует, что организация и участие в незаконных публичных мероприятиях нарушают общественный порядок всегда, самым своим фактом, и, следовательно, полиция вправе пресечь любое такое мероприятие, в том числе и применением специальных средств. Данное противоречие в правовом регулировании применения полицией мер государственного принуждения, конечно, требует своего устранения.

Пункт 2 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О полиции» разрешает ее сотрудникам применять физическую силу «для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц».

Некорректность данной законодательной нормы обусловлена, во-первых, тем, что само понятие «лица, совершившие преступления и административные правонарушения» в рассматриваемом контексте противоречит положениям закона о презумпции невиновности.

Во-вторых, согласно ст. 14 Федерального закона «О полиции» далеко не все лица, которые могут быть подвергнуты полицией доставлению и задержанию, охватываются понятием «лица, совершившие преступления и административные правонарушения».

В-третьих, такие лица могут доставляться не только в указанные в п. 2 ч. 1 ст. 20 Федерального закона о полиции органы и подразделения, но и в иные организации, например медицинские (п. 14 и 15 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

В-четвертых, понятие «задержание» до сих пор и в теории и на практике трактуется как ограничение свободы граждан на месте вступления в контакт с сотрудником полиции (например, для составления протокола об административном правонарушении). В результате возникают серьезные сомнения в законности действий сотрудника полиции, применившего в указанных случаях физическую силу.

Наконец, в-пятых, физическая поддержка может потребоваться не только для осуществления сотрудниками полиции доставления и задержания граждан, но и для реализации других предусмотренных законом мер государственного принуждения – личного досмотра, досмотра и изъятия вещей, досмотра транспортных средств, отстранения водителей от управления транспортными средствами, проникновения в жилые и иные помещения в случаях, предусмотренных федеральным законом, и т. п. Очевидно, что при

применении физической силы в целях беспрепятственного осуществления перечисленных и иных мер государственного принуждения сотрудник полиции должен, как исключение из общего правила, иметь право не предъявлять соответствующие требования или не прибегать к иным несиловым способам обеспечения выполнения служебных обязанностей, если это неуместно или невозможно.

Законодатель, разрешивший полиции физической силой пресекать преступления и административные правонарушения, казалось бы, не должен был предусматривать в качестве еще одного основания применения такой силы «преодоление противодействия законным требованиям сотрудника полиции» (п. 3 ч. 1 ст. 20 Федерального закона о полиции), поскольку неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности и воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей являются административными правонарушениями (ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ) [2], а применение насилия в отношении сотрудника полиции в связи с исполнением им своих должностных обязанностей влечет уголовную ответственность (ст. 318 УК РФ). Однако включение рассматриваемого положения в закон имеет под собой определенные основания.

Во-первых, противодействие законным требованиям сотрудника полиции, которое иногда невозможно преодолеть без физической силы, может и не заключать в себе состава административного правонарушения (например, в ситуациях, когда сотрудники полиции применяют физическую силу для преодоления противодействия их требованиям со стороны лица, пытающегося покончить жизнь самоубийством в общественном месте).

Во-вторых, вводя подобное основание применения физической силы в отличие от «пресечения преступлений и административных правонарушений» законодатель, по-видимому, стремился ограничить принудительную деятельность сотрудников полиции, когда они сталкиваются с одним лишь неповиновением своим законным требованиям.

Действительно, пресечь физической силой такое правонарушение, как сопротивление или иное активное противодействие законной деятельности сотрудника полиции, – значит силой заставить соответствующее лицо бездействовать. Например, если задерживаемый отталкивает сотрудника полиции и пытается вырваться

либо убегает от него, вполне допустимо, как справедливо указывается в ведомственной литературе, нанесение рассредоточивающего удара по ноге, по туловищу либо выполнение подножки, подсечки с последующим в обоих случаях загибом руки за спину с умеренным болевым воздействием [7, с. 52].

Пресечь же силовым способом неповиновение, т. е. пассивное противодействие, когда соответствующее лицо просто отказывается исполнить законное требование сотрудника полиции, не совершая при этом никаких активных противоправных действий, – значит, силой заставить его самого совершить требуемые сотрудником полиции действия. Получается, что, скажем, сотрудники полиции, прибывшие в квартиру по вызову на «семейный скандал» и с учетом ситуации принявшие решение о задержании пьяного «семейного дебошира», находящегося в одном нижнем белье, лежащего на диване и отказывающегося пройти с ними, вправе, добываясь цели пресечения неповиновения, применять к нему физическую силу, а попросту говоря, бить его до тех пор, пока он сам не оденется, не возьмет свой паспорт и не проследует за ними. Данный пример, очевидно, свидетельствует о том, что достижение цели пресечения неповиновения предполагает использование силы в качестве телесного наказания, которое следует расценивать не иначе, как грубое нарушение прав человека.

Наряду со сказанным следует иметь в виду, что зачастую в пресечении собственно неповиновения нет необходимости, так как требования сотрудника полиции легко могут быть осуществлены им самостоятельно, вместо лица, которому предъявлено требование (например, при отказе лица, подвергнутого личному досмотру, выложить содержимое карманов одежды на стол, сотрудник полиции сам извлекает это содержимое).

Решение проблемы видится в следующем алгоритме действий: сотрудники полиции должны были бы сами принудительно одеть задерживаемого (или взять его одежду с собой), предложить членам семьи передать им его паспорт или иной документ, удостоверяющий личность, и, взяв под руки, отвести (отнести) его в служебный автомобиль. Неповиновение здесь оказалось не пресеченным, но преодоленным, и этого вполне достаточно для выполнения сотрудниками полиции возложенных на них служебных обязанностей. Более жесткие действия полиции явились бы допустимыми только при условии, что неповиновение со стороны задерживаемого переросло в сопротивление.

Поэтому в целях ограничения «силовой» полицейской деятельности в ст. 20 Федерального закона «О полиции» следовало бы указать, что при отказе обязанных граждан от исполнения законных требований сотрудников полиции целью применения физической силы, прежде всего, выступает самостоятельное, в принудительном порядке, осуществление сотрудниками полиции указанных требований.

Федеральный закон «О полиции» ввел совершенно новое в сравнении с Законом «О милиции» основание применения полицией физической силы – «для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения».

Подобное утверждение со всей очевидностью следует из сопоставления ч. 2 ст. 20 и п. 10 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О полиции».

Указанное правовое основание применения физической силы открывает «широчайший простор» для легализации разнообразных нарушений сотрудниками полиции прав граждан, прежде всего в ходе оперативно-розыскной и контрольно-надзорной деятельности.

Нет никаких сомнений, что ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О полиции» должна быть изменена в целях безусловного исключения возможности применения сотрудниками полиции физической силы «для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения».

Все сказанное выше, как представляется, требует изложения ст. 20 Федерального закона «О полиции» в следующей редакции:

«1. Сотрудники полиции имеют право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе приемы рукопашного боя, то есть совершать физические действия, направленные против отдельных граждан либо имущества и состоящие в ограничении телесной неприкосновенности этих граждан, свободы их действий, передвижения или распоряжения какими-либо предметами, а также в повреждении или временном изъятии принадлежащего кому-либо имущества, для:

1) самостоятельного осуществления в принудительном порядке любых своих законных требований при отказе обязанных граждан от их исполнения, за исключением случаев, когда закон прямо предусматривает иные, кроме ответственности, последствия отказа или допускает возможность неисполнения предъявленных сотрудником полиции законных требований либо указанные требования не могут и (или) не должны исполняться немедленно;

2) пресечения преступных и административно наказуемых действий, ограничения свободы граждан на месте, их доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в другое служебное помещение, медицинские и иные предусмотренные федеральным законом организации и задержания этих граждан, беспрепятственного осуществления в соответствии с федеральным законом иных мер государственного принуждения, когда предъявление соответствующих законных требований сотрудников полиции, использование ими иных несиловых способов выполнения возложенных на полицию обязанностей неуместны или невозможны.

2. Сотрудник полиции имеет право применять физическую силу в случаях, предусмотренных п. 1–9, 11 ч. 1 ст. 21, пунктами 1–7 части 1, пунктами 1–3 части 3 статьи 23 настоящего Федерального закона».

Представляется, совершенствование положений Федерального закона «О полиции» в предложенном направлении позволит создать более надежные юридические гарантии, с одной стороны, соблюдения в деятельности полиции прав и свобод человека и гражданина, а с другой – уверенного и эффективного осуществления полицией возложенных на нее полномочий.

★

Примечания

1. Заключение эксперта Генерального директората по правам человека Совета Европы доктора С. Казале на Закон Российской Федерации «О милиции» // Вестник Московского университета МВД России. – 2006. – № 3. – С. 159.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.

3. Лавров В.Н. О совершенствовании правового обеспечения применения милицией физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан : материалы науч.-практ. конференции (21 апреля 2006 г.). – М., 2006. – С. 116.

4. Наставление по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 13 ноября 2012 г. № 1025.

5. О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 8 февраля.

6. Оссе А. Принципы деятельности полиции: методическое пособие по правам человека // Амстердам. – 2007. – С. 131–153.

7. Песлякас В., Николаенок Г. Вопросы правомерности причинения вреда лицу, совершившему общественно опасное деяние, при его задержании // Бюллетень МВД Литовской ССР. – 1988. – № 2. – С. 52.

8. Рыжаков А. П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». – М., 2011. – С. 65.

БЕЗЛЕПКИНА Ольга Вячеславовна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел, Дальневосточный юридический институт МВД России.

E-mail: oly-le@mail.ru

BEZLEPKINA Olga, Candidat of Law, senior lecturer, Chair of the Administrative Law and Administrative Activity of Law Enforcement Agencies, the Far Eastern Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation.

E-mail: oly-le@mail.ru

УДК 342.6+351.741

*Я.Л. Ванюшин, И.Н. Ванюшина
Ya. Vanyushin, I. Vanyushina*

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье раскрываются основные вопросы системы органов внутренних дел Российской Федерации. В частности, рассматриваются вопросы организации и правового положения МВД России и территориальных органов внутренних дел.

Ключевые слова: *МВД России, министерства, органы внутренних дел, полиция, федеральные органы исполнительной власти.*

ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article describes the main issues of law enforcement agencies system of the Russian Federation. In particular, the issues of organization and legal status of the Russian Interior Ministry and territorial bodies of internal affairs are considered.

Keywords: *Ministry of Interior of Russia, ministry, law enforcement agencies, police, federal executive bodies.*

Органы внутренних дел представляют возглавляемую МВД России систему органов исполнительной власти и их подразделений, осуществляющих публичные функции в сфере внутренних дел и наделенных в установленных законом случаях полномочиями по применению принудительных мер воздействия на участников контролируемых правоотношений [1, с. 34].

Министерство внутренних дел Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Основными задачами МВД России являются:

1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел – издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации федеральных конституционных законов, федеральных законов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;

4) управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками МВД России;

5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

МВД России относится к группе федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации. МВД России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и Положением о МВД России.

Правовой основой статуса МВД России являются Конституция Российской Федерации, Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [3] и Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2001 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел» [6] и другие нормативные правовые акты.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел и органы управления внутренними войсками. МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Целостность системы органов внутренних дел объясняется общими задачами и функциями, закрепленными за ними действующим законодательством. При этом задачи органов внутренних дел представляют круг тех вопросов, которые требуют непосредственного повседневного решения и направлены на достижение основной цели – защиты от противоправных посягательств жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности, интересов общества и государства [1, с. 33].

В отличие от многих правоохранительных федеральных органов исполнительной власти, например ФМС России [2, с. 292-298] и других, органы внутренних дел представляют сложную многоуровневую систему, основанную на территориальном и функциональном принципах построения.

В соответствии с Положением о МВД России в состав органов внутренних дел входят:

- 1) центральный аппарат МВД России (за исключением Главного командования внутренних войск МВД России);
- 2) территориальные органы МВД России;
- 3) образовательные, научные, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России;
- 4) окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России;
- 5) представительства МВД России за рубежом;
- 6) иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

Центральный аппарат МВД России представлен руководством МВД России и структурными подразделениями.

Руководство МВД России осуществляют министр и заместители министра, назначаемые на должность и освобождаемые от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Количество заместителей министра устанавливается Президентом Российской Федерации и в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г.

№ 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» составляет 8 заместителей.

Руководство МВД России:

Министр внутренних дел Российской Федерации;

первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации;

первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации – главнокомандующий внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации;

статс-секретарь – заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации;

заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации – начальник Следственного департамента МВД России;

заместители Министра внутренних дел Российской Федерации;

начальник ГУ МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, пользующийся правами заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации.

В МВД России образуется коллегия для рассмотрения вопросов по реализации возложенных на МВД России задач, относящихся к установленной сфере деятельности, а также выработке обоснованных и целесообразных управленческих решений, являющаяся постоянно действующим совещательным органом при Министре внутренних дел Российской Федерации [7].

Коллегия МВД России является совещательным органом, который на своих заседаниях вправе рассматривать любой вопрос, входящий в компетенцию МВД России, требующий коллегиального обсуждения. Состав коллегии МВД России (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом Российской Федерации. По должности в состав коллегии МВД России входят Министр внутренних дел Российской Федерации (председатель коллегии), заместители Министра внутренних дел Российской Федерации, начальник Главного управления МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу.

Для реализации полномочий по основным направлениям деятельности в центральном аппарате созданы главные управления, департаменты и управления. Структура центрального аппарата МВД России нормативно определена – установлена Положением о МВД России и включает применительно к органам внутренних дел 8 главных управлений (например, ГУВО МВД России, ГУОБДД МВД России), 7 департаментов (ДПД МВД России и др.), 10 управлений (например,

УОС МВД России, УБКМ МВД России) и Национальное центральное бюро Интерпола.

В задачи подразделений центрального аппарата входит исполнение законодательства в сфере внутренних дел, осуществление организационно-методического руководства деятельностью территориальных органов МВД России и обеспечение их контроля. Часть подразделений центрального аппарата МВД России (главные управления, большинство управлений) являются подразделениями полиции.

В целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции, образуется Общественный совет при Министерстве внутренних дел Российской Федерации.

Общественный совет является совещательным органом, решения которого носят рекомендательный характер. Состав Общественного совета при МВД России формируется и утверждается Министром внутренних дел Российской Федерации с учетом результатов консультаций с Общественной палатой Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, общественными объединениями и организациями. Правовое положение Общественного совета при МВД России определяется указами Президента Российской Федерации [4; 5].

Территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации являются:

1) на окружном уровне – ГУ МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, управления на транспорте МВД России по федеральным округам;

2) на межрегиональном уровне – оперативные бюро МВД России, центры специального назначения МВД России, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

3) на региональном уровне – МВД по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам Российской Федерации (например, УМВД России по Тюменской области);

4) на районном уровне – управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы, отделения МВД России по ЗАТО, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы, отделения МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управление внутренних дел на Московском метрополитене ГУ МВД России по г. Москве, Управление МВД России на комплексе «Байконур».

Подчиненность территориальных органов и их структура территориальных органов внутренних дел определяется МВД России. Типовые структуры территориальных органов установлены приказом МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».

Территориальными органами МВД России на региональном уровне являются министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам Российской Федерации. Правовое положение территориальных органов МВД России на региональном уровне определяется Типовым положением о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации [8] и положением утвержденным Министром внутренних дел Российской Федерации. Например, правовое положение УМВД России по Тюменской области определено приказом МВД России от 27 апреля 2011 г. № 322 «Вопросы Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Тюменской области».

Территориальные органы внутренних дел на региональном уровне осуществляют свою деятельность непосредственно и (или) через подчиненные территориальные органы МВД России на районном уровне, подразделения и организации, созданные для реализации задач и обеспечения деятельности территориальных органов.

Перечни органов внутренних дел, подразделений и организаций, подчиненных территориальным органам, утверждаются Министром внутренних дел Российской Федерации.

Территориальный орган внутренних дел на региональном уровне возглавляет министр внутренних дел по республике либо начальник главного управления (управления) МВД России по иному субъекту Российской Федерации. Структура территориального органа внутренних дел на региональном уровне предусматривает должности трех заместителей руководителя

(за исключением руководителей территориальных органов по Краснодарскому краю, по Московской области, по г. Москве, по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области)

1) заместителя – начальника полиции;
2) заместителя – начальника главного следственного управления (следственного управления, отдела);

3) заместителя, курирующего иные вопросы.

Руководитель территориального органа внутренних дел на региональном уровне и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Министра внутренних дел Российской Федерации.

Структура территориальных органов внутренних дел на региональном уровне включает также подразделения (областной аппарат) и территориальные органы на районном уровне.

Подразделениями являются, как правило, управления, отделы, центры и иные подразделения, формируемые по аналогии с центральным аппаратом МВД России.

В территориальном органе внутренних дел на региональном уровне образуется коллегия в составе руководителя территориального органа (председатель коллегии), его заместителей, входящих в нее по должности, а также других сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих соединений и воинских частей внутренних войск, дислоцированных на территории субъекта Российской Федерации. Состав коллегии территориального органа (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Министром внутренних дел Российской Федерации по представлению руководителя территориального органа.

В целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции, при территориальном органе внутренних дел Российской Федерации действуют общественные советы.

Порядок образования общественных советов при территориальных органах МВД России и формирования состава этих советов, а также порядок утверждения положений о них устанавливается Министром внутренних дел Российской Федерации по согласованию с Общественным советом при МВД России.

Территориальные органы на районном уровне (управления, отделы, отделения) функционируют на территории одного или нескольких муниципальных образований. Внутренняя организация территориальных подразделений, как правило, по аналогии со структурой территориального органа внутренних дел на региональном уровне с учетом типовой структуры и штатного расписания.

Организациями системы МВД России являются образовательные, научные, медико-санитарные и санаторно-курортные организации.

Образовательные организации МВД России – организации, осуществляющие на основании лицензии образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, образовательным программам среднего профессионального образования, программам профессионального обучения, дополнительным профессиональным программам.

Научно-исследовательской организацией, осуществляющей функции головного научно-исследовательского учреждения МВД России по проведению и координации научных исследований в области оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной, административной и иной деятельности органов внутренних дел, является Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России.

Медико-санитарные и санаторно-курортные организации – организации медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения в системе МВД России. Медико-санитарные организации системы МВД России, за исключением ФКУ «Центральная медико-санитарная часть МВД России», подчиняются территориальным органам МВД России на региональном уровне.

Организационно-методическое руководство медико-санитарными организациями по вопросам медицинского и санаторно-курортного обеспечения, санитарно-эпидемиологического надзора, военно-врачебной экспертизы и психофизиологической диагностики осуществляет МВД России.

Окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России – федеральные казенные учреждения системы МВД России, осуществляющие централизованное обеспечение материально-техническими средствами подразделений МВД России.

В целях представления интересов МВД России в области внутренних дел работают представительства МВД России за рубежом. В настоящее время МВД России представлено в 19 странах: Абхазии, Австрии, Азербайджане, Армении, Беларуси, Израиле, Испании, Кипре, Китае,

Никарагуа, Таджикистане, Турции, Финляндии, Франции, ФРГ, Швейцарии и Лихтенштейне, Южной Осетии, а также при Палестинской национальной администрации.

Иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних

дел представлены различными центрами, учреждениями и бюро. Примером центра является Экспертно-криминалистический центр, иных учреждений – Центр социальных программ МВД России, Научно-исследовательский центр проблем безопасности дорожного движения МВД России и др.



Примечания

1. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник. – М. : ЦОКР МВД России, 2009. – 264 с.

2. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная : учебник. – М. : ЦОКР МВД России, 2009. – 552 с.

3. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собрание законодательства РФ. – 2004. № 11. Ст. 945.

4. Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах : указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3154.

5. Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4712.

6. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2001 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1334.

7. Регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 // Российская газета. – 2013. – 21 ноября.

8. Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 01 марта 2011 г. № 249 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1335.

ВАНЮШИН Ян Леонидович, кандидат юридических наук, доцент, ученый секретарь ученого совета, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России; доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: janych@bk.ru

ВАНЮШИНА Ирина Николаевна, преподаватель кафедры кадрового, морально-психологического и информационного обеспечения органов внутренних дел, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: irinaonline@bk.ru

VANYUSHIN Yan, Candidate of Law, Assistant Professor, academic secretary of the academic council, Tyumen Institute of Law Enforcement Officers' Advanced Training of the Ministry of Interior of Russia; Associate Professor, Chair of State and Civil-and-Legal Subjects, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: janych@bk.ru

VANYUSHINA Irina, lecturer of the Chair of Personnel, Moral-and-Psychological and Information Support of Law Enforcement Agencies; Tyumen Institute of Law Enforcement Officers' Advanced Training of the Ministry of Interior of Russia.

E-mail: irinaonline@bk.ru

УДК 342.9

С.Е. Герштейн
S. Gershtein

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЛАДЕЛЬЦЕВ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В статье анализируется возможность привязки полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств к количеству нарушений Правил дорожного движения. Предполагаемые меры направлены на повышение безопасности дорожного движения путем усиления административной ответственности для нарушителей Правил дорожного движения. Появляется возможность при создании «коэффициента соблюдения ПДД» увеличить собираемость штрафов, размеры страховых премий за счет нарушителей Правил дорожного движения, уменьшить количество нарушений ПДД и уменьшить аварийность на дорогах.

Ключевые слова: обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, безопасность дорожного движения, единая база нарушителей Правил дорожного движения.

ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF VEHICLE OWNERS' COMPULSORY INSURANCE OF CIVIL LIABILITY AS A TRAFFIC SECURITY MEASURE

The article analyzes the problem of binding the compulsory insurance policy of liability to a driver. The proposed measures are aimed at improving road safety by tracking emergency or accident-free driving. There is an opportunity through the creation of the policy of compulsory third party liability insurance to enter the path of the civilized method of work of insurance companies and to create the foundation for the establishment of a unified database of drivers insured.

Keywords: compulsory motor liability insurance, road safety, unified basis of policyholders.

Известно, что за нарушения Правил дорожного движения, в зависимости от тяжести последствий, предусматривается административная или уголовная ответственность. Часто нарушения Правил дорожного движения приводят к дорожно-транспортным происшествиям.

Принимая Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», государство ставило одной из целей повысить безопасность дорожного движения. С принятием закона об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств автовладельцы стали меньше переживать за последствия дорожно-транспортных происшествий, так как обладают полисом обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, который покрывает ущерб при дорожно-транспортных происшествиях. Осознание этой относительной безнаказанности привело к тому, что многие водители стали небрежнее относиться к самому факту дорожно-транспортного происшествия. Психологическая уверенность в компенсации

чужого ущерба не из собственных средств ослабляет водителя. Понимая, что за причиненный в дорожно-транспортном происшествии ущерб другому лицу материальную ответственность несет не виновник происшествия, а страховая компания, водители стали проявлять халатность в поведении на дороге. При этом административная ответственность не сильно влияет на поведение водителей.

Институт административной ответственности в основном специализируется на осуществлении штрафной функции и направлен на общее и частное предупреждение правонарушений. Когда существует система норм, запрещающих определенное поведение, возникает общее правоотношение ответственности. Административная санкция как часть нормы административного права предусматривает возможность применения мер государственного принуждения в случае ее нарушения. Несоблюдение требований норм влечет возникновение конкретного отношения ответственности.

Строгое соблюдение Правил дорожного движения его участниками в значительной степени

зависит от эффективности применяемых к нарушителям мер воздействия, среди которых наиболее распространенные – административные санкции [2, с. 88]. Однако одних административных санкций недостаточно. Нарушение правил дорожного движения и дорожно-транспортные происшествия (далее ДТП) происходят ежедневно. В случае ДТП, если участники обращаются в ГИБДД, то на виновника ДТП может быть наложен штраф за нарушение Правил дорожного движения. Бывают ситуации, когда при ДТП соблюдено несколько условий:

в ДТП принимало участие не более двух автомобилей;

не был причинен вред жизни и здоровью водителей, пешеходов, пассажиров;

не был нанесен ущерб другому имуществу, кроме автомобилей участников ДТП;

ответственность каждого из водителей на момент ДТП была застрахована по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, заключенному в отношении именно того ТС, при использовании которого произошло ДТП;

у участников ДТП нет разногласий относительно его обстоятельств, а также перечня и характера повреждений автомобилей.

размер ущерба (при условии, что договоры обоих участников заключены не ранее 2 августа 2014 г.) не превышает 50 000 руб. (25 000 руб., если хотя бы один из договоров заключен ранее 2 августа 2014 г.) [4].

При соблюдении вышеназванных условий участники ДТП могут воспользоваться «Евро-протоколом» (Европейский протокол) – самостоятельное фиксирование факта ДТП и оформление документов о ДТП для страховой компании без участников сотрудников ГИБДД.

Получается, что при «Европротоколе» участие сотрудников ГИБДД не нужно, а ДТП почти всегда происходит из-за нарушения Правил дорожного движения, значит виновник аварии, он же нарушитель ПДД, не несет заслуженную административную ответственность. Хотя при этом он все-таки является виновником и ему будет присвоен повышающий коэффициент «бонус-малус», который увеличит стоимость полиса обязательного страхования при продлении на следующий год.

Получается, при участии сотрудников ГИБДД виновник ДТП может быть наказан штрафом за нарушение ПДД, а при их отсутствии он избегает такого наказания. Однако нарушение ПДД при действующей системе административной ответственности остается по-прежнему основной проблемой.

Решением данной проблемы может стать экономический метод воздействия на безопасность дорожного движения – увеличение стоимости полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств для водителей, не соблюдающих Правила дорожного движения [1, с. 164-166].

В таком случае, нарушать Правила дорожного движения будет не только небезопасно, но и экономически невыгодно. Полис обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств должен стоить дороже не только для виновников аварий, но и для автолюбителей, грубо нарушающих Правила дорожного движения. Даже если их действия не приводят к ДТП, максимально повышается риск наступления такого события, так как нарушение Правил дорожного движения – нарушение закона, а нарушение закона всегда есть покушение на правопорядок. Охрана правопорядка – одна из основных функций государства, ибо без правопорядка исчезает само государство как организация общества [3, с. 209].

По мнению автора, страховые компании были бы готовы поддержать данную идею, так как обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств является убыточным видом страхования, при том, что базовые ставки были повышены [4], а повышение стоимости полиса для нарушителей Правил дорожного движения может привести не только к снижению убыточности, но и к увеличению размеров страховых премий за счет нарушителей Правил дорожного движения, которые частично покроют высокую убыточность из-за аварийности, связанной как раз с нарушениями Правил дорожного движения.

Однако данный коэффициент сами страховщики ввести не могут, эта норма должна быть прописана законодательно.

Даже если бы данная норма была введена, страховые компании столкнулись бы еще с одной проблемой: у ГИБДД нет единой по стране базы данных о нарушениях ПДД. Для статистики они регистрируют только ДТП, повлекшие вред для жизни и здоровья людей, а также ДТП, которые были зарегистрированы по инициативе сторон ДТП. У страховых компаний нет возможности узнать, часто ли клиента штрафуют. Страховые компании сами фиксируют аварии, случившиеся с их клиентами, в случае обращения клиента в страховую компанию.

Применительно к административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения под эффективностью санкций следует

понимать достижение посредством их применения определенных положительных результатов – сокращения числа правонарушений и связанных с ними дорожно-транспортных происшествий. Степень же достижения этих результатов и их соотношение с целями санкций характеризуют уровень эффективности административного воздействия [2, с. 89]. Дополнительный коэффициент под названием «коэффициент соблюдения ПДД» привел бы к тому, что нарушители Правил дорожного движения стали бы платить за полис обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств больше, нежели чем те люди, которые соблюдают ПДД. Этот коэффициент должен иметь очень высокий предел. Каждое зафиксированное нарушение должно увеличивать стоимость полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. В этом случае сотрудникам ГИБДД будет иметь смысл выписывать даже самые незначительные штрафы, так как эффект от такого штрафа нарушитель Правил дорожного движения ощутит не только оплачивая его, но и оплачивая повышенную страховую премию за полис обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Также нужно учесть, что любая мера должна не только наказывать за неправомерное поведение, но и поощрять и стимулировать. В связи

с этим «коэффициент соблюдения ПДД» должен быть не только повышающим, но и понижающим.

Создание единой базы нарушений Правил дорожного движения ГИБДД и страховых компаний и введение дополнительных требований могут увеличить собираемость штрафов, поскольку и ГИБДД и страховые компании будут иметь информацию о неоплаченных штрафах. При наличии таковой страховая компания может отказать в выдаче полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. В современном мире нет проблемы оплатить штраф, когда на каждом шагу есть терминалы оплаты, банкоматы, офисы банков, которые могут принять оплату штрафа. А при предоставлении квитанций сотрудники страховых компаний могут внести в базу номер квитанции или иного платежного документа, подтверждающего оплату штрафа и выдать полис обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Для решения подобных задач необходимо создание рабочей группы, в которую будут входить представители ГИБДД, Российского Союза Автостраховщиков, крупных страховых компаний, Центрального Банка, целью которой будет создание единой базы данных, позволяющей реализовать данную инициативу и тем самым уменьшить количество нарушений на дорогах, а значит, снизить аварийность.

Примечания

1. Герштейн С. Е. Повышение уровня безопасности дорожного движения: привязка обязательного страхования автогражданской ответственности к водителю // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 4. – С. 164-166.

2. Майоров В. И. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы : монография. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 208 с.

3. Майоров В. И. Управление отделом полиции с ориентацией на общественность // Полицейское право. – 2007. – № 1(9). – С. 209-211.

4. О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон № 223-ФЗ от 21 июля 2014 г.

5. О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств : указание Банка России от 19 сентября 2014 г. № 3384-У.

ГЕРШТЕЙН Станислав Евгеньевич, аспирант Уральского финансового юридического института, г. Екатеринбург.
E-mail: gesesk@mail.ru

GERSHTEIN Stanislav, applicant for a Degree, Ural Finance and Law Institute, Yekaterinburg.
E-mail: gesesk@mail.ru

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 349.999

Д.Ю. Гришмановский, И.Е. Гайдук
*D. Grishmanovsky, I. Gayduk*РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЕРАТОР В СИСТЕМЕ ЖКХ:
АНАЛИЗ РИСКОВ

В работе рассматриваются основные понятия капитального ремонта, размер платы за капитальный ремонт в различных субъектах Российской Федерации, а также порядок формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора в системе ЖКХ. Особое внимание авторами уделено анализу рисков, возникающих при формировании фонда капитального ремонта.

Ключевые слова: жилищное право, жилищно-коммунальное хозяйство, капитальный ремонт, многоквартирный дом, региональный оператор.

REGIONAL OPERATOR IN MUNICIPAL HOUSING ECONOMY:
RISK ANALYSIS

The article deals with the basic concepts of overhaul, the fee for overhaul in different regions of the Russian Federation as well as the procedure for forming the overhaul fund at the account of a regional operator in the municipal housing economy system. Particular attention is paid to the analysis of risks arising from the formation of the overhaul fund.

Keywords: housing law, municipal housing economy system, overhaul, apartment house, regional operator.

Жилищно-коммунальное хозяйство – это та фундаментальная сфера экономики, от которой зависит уровень жизни и благополучие большинства населения России.

В настоящее время состояние жилищно-коммунальной сферы Российской Федерации можно в целом охарактеризовать как кризисное. Усугубляется данная ситуация тем, что кризис в жилищно-коммунальном хозяйстве имеет застарелый характер.

Для того чтобы проиллюстрировать состояние ЖКХ конкретными данными, достаточно прибегнуть к оценке, проведенной Минрегионразвития, в ходе которой было выявлено, что «износ сетей составляет 60%, а 40% всех домов, которые есть в Российской Федерации, нуждаются в капитальном ремонте» [7].

Более 75% многоквартирных домов, которые прослужили дольше 25 лет нуждаются в проведении капитального ремонта для восстановления надлежащего технического состояния.

Чтобы раскрыть понятие капитального ремонта, обратимся к ст. 15 ч. 3 Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

«3. К видам работ по капитальному ремонту многоквартирных домов в соответствии с настоящим Федеральным законом относятся:

1) ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения;

2) ремонт или замена лифтового оборудования, признанного непригодным для эксплуатации, при необходимости ремонт лифтовых шахт;

3) ремонт крыши;

4) ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирных домах;

5) утепление и ремонт фасадов;

6) установка коллективных (общедомовых) приборов учета потребления ресурсов и узлов управления (тепловой энергии, горячей и холодной воды, электрической энергии, газа);

7) ремонт фундаментов многоквартирных домов.

3.2. Капитальный ремонт многоквартирных домов, указанных в пункте 1 части 2 настоящей статьи, обязательно должен включать в себя выполнение работ по установке коллективных (общедомовых) приборов учета потребления ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг (тепловой энергии, горячей воды и холодной воды, электрической энергии, газа), и узлов управления и регулирования потребления указанных коммунальных ресурсов в соответствии с требованиями Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ РФ

«Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и других нормативных правовых актов Российской Федерации» [4].

Как видно из этого понятия, данного в Законе, капитальный ремонт – это сложный и многоструктурный процесс восстановления дома, однако, чтобы капитальный ремонт был воплощен не только на бумаге, требуется успешно преодолеть первую стадию – финансирование.

Согласно ст. 158 ЖК РФ [1], капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов является обязанностью собственников. Все собственники помещений (жилых и нежилых) в многоквартирном доме обязаны участвовать в финансировании ремонта общего имущества пропорционально их долям в праве общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме. От уплаты освобождены только жители домов, которые находятся в аварийном состоянии и подлежат сносу [9].

Порядок расчета суммы определяется каждым субъектом РФ отдельно, путем издания соответствующей программы. Так, жители Москвы будут обязаны ежемесячно делать взносы на капитальный ремонт домов – от 15 руб. за квадратный метр [2; 5]. Владельцы многоквартирных домов Свердловской области будут платить не менее 6,10 руб. / кв. м в месяц [8], а жители Приморского края будут обязаны делать взносы на капитальный ремонт общего имущества не менее 6,57 руб. / кв. м в месяц [6].

Эти данные уже дают общее представление о том, сколько денежных средств предстоит платить жителям регионов многоквартирных домов за капитальный ремонт.

Хранение собранных средств на капитальный ремонт может происходить двумя способами – хранение денег на специальном счете, предназначенном для определенного дома, или направление средств на счет Регионального оператора.

Логично предположить, что первый способ в большей степени подходит собственникам новых жилых помещений, так как капитальный ремонт им понадобится нескоро и, чтобы накопить на предстоящий ремонт, время еще есть. Они могут сами установить увеличенный размер взноса и проводить работы, не предусмотренные Жилищным кодексом РФ.

Второй способ заключается в направлении средств на счет Регионального оператора, где с течением времени будут аккумулироваться

взносы собственников жилья. По законодательству в течение 2 месяцев после официального опубликования региональной программы [3, ст. 168] собственники помещений в многоквартирных домах могли выбрать на общем собрании один из способов формирования фонда капитального ремонта.

Если жильцы многоквартирного дома не приняли решения о выборе способа формирования фонда капитального ремонта, то все функции начисления сбора взносов собственников, а также функции заказчика работ по умолчанию выполняет Региональный оператор.

Таким образом, каждый региональный оператор из субъекта РФ обязан создать схему и очередность многоквартирных домов, нуждающихся в капитальном ремонте, планы работ на несколько лет вперед. Если же денег на определенный дом не хватает, а время ремонта уже подходит, то он может быть проведен за счет средств, выплаченных собственниками других домов, за счет субсидий, полученных из бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета.

Вследствие того, что на данный момент в субъектах РФ большинство населения по умолчанию выбрало второй путь для накопления средств на капитальный ремонт, возникает несколько рисков, например:

отсутствие правоприменительной практики, из-за чего появляются определенные правовые противоречия, связанные с различным толкованием норм законодательства, с возможными коллизиями правовых норм, которые осложняют операторам его применение и понимание заложенных в законе норм непосредственно населением [10];

закон превращает региональных операторов в монополистов заказа на выполнение работ (услуг) по капитальному ремонту общего имущества на всей территории субъекта Российской Федерации, вследствие чего есть риск возникновения коррупции и повышения цен на ремонтные работы;

при условии, что руководство будет осуществлять чиновник, также возникает риск коррупции и бюрократии, который конкретно может проявиться в возможность давать предпочтение «своим людям» в первоочередности ремонта их дома, несмотря на то, что другой дом будет находиться в худшем состоянии [11];

решение вопроса об игнорировании собственниками помещений участия в реализации программы в силу различных причин – из-за незнания законодательства, из-за недоверия к новой

системе капитального ремонта, из-за отсутствия инициативы, из-за нежелания нести бремя затрат на оплату взносов на капитальный ремонт и так далее. А ведь из этих факторов складывается приемлемый результат ремонта.

Названа лишь небольшая часть рисков, которая связана с темой данного анализа.

Можно проиллюстрировать, что общественность в большей части не принимает такого способа для осуществления капитального ремонта. Это наглядно видно из результатов опроса, проведенным Российской газетой, на тему: «Кто должен оплачивать капитальный ремонт?». Его результаты представлены в диаграмме (Рис.1).

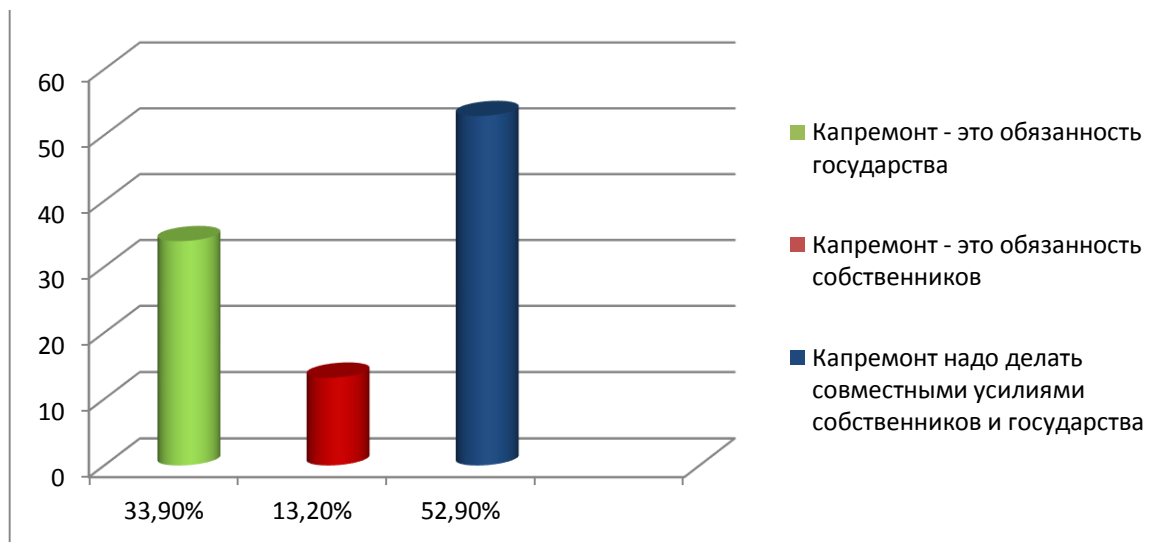


Рис. 1. Кто должен оплачивать капитальный ремонт?

Результаты показывают, что жители считают правильным делать капитальный ремонт совместными усилиями собственников и государства.

На основе вышеизложенного анализа, можно сделать заключение.

Важным направлением развития ЖКХ в городах страны является формирование эффективной системы финансирования капитального ремонта данной сферы. Но для проведения эффективной ремонтной политики необходимо решить ряд задач теоретического и практического характера.

Исходя из анализа, мы можем сделать вывод о том, что одной из наиболее острых проблем является финансирование капитального ремонта жилищного фонда города.

Данная проблема многогранна и имеет следующие аспекты:

- источники финансирования;
- механизмы привлечения финансовых ресурсов;
- эффективность использования привлечённых финансовых средств.

Как показывает зарубежный опыт, для решения вышеперечисленных проблем можно использовать платежи потребителей, т. е. населения и арендаторов жилья, но нельзя говорить о том, что полное заимствование зарубежного опыта будет уместно для современной России. Инициативность «зарубежного собственника», к сожалению,

далека от инертного и неэффективного собственника в России. Но в целом система регионального оператора могла бы мотивировать жильцов к стабильному сбору средств, а государство к эффективной реновации.

При этом деятельность региональных операторов имеет важнейшее социальное значение, а потому должна находиться под наблюдением различных заинтересованных юридических и физических лиц, поскольку затрагивает интересы всех граждан.

Помимо общественного надзора также требуется контроль органов власти, представителей общественности и средств массовой информации. В связи с чем риски в деятельности регионального оператора в современной действительности исключать нельзя. В этом нам видится опасность недовольства итогами деятельности операторов населением, а в конечном итоге – территориальными властями. То есть уже сейчас необходимо предусматривать меры, которые бы защищали от указанных рисков.

Думается, что введение данного варианта оплаты капремонта – не что иное, как новый способ для осуществления коррупционной деятельности. В связи с этим предлагается последовать совету председателя комитета по жилищной политике в Госдуме Галины Хованской: «Нужно не сидеть, сложа руки, а действовать. В частности,

избрать председателем Совета дома или ТСЖ активного знающего пенсионера из числа собственников квартир. У таких людей есть желание, силы и свободное время вникать во все вопросы, связанные с ЖКХ, и иметь в доме порядок». Известная поговорка гласит: «Под лежащий камень вода

не течет». По любому спорному вопросу всегда можно обратиться в государственную жилищную инспекцию. Без активного противодействия коррупции в системе ЖКХ, оказываемого населением всей нашей страны, искоренить это зло (источник наживы чиновников) будет практически невозможно.

Примечания

1. Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 14.
2. Москва определилась с капремонтом. – http://www.gazeta.ru/realty/2014/12/23_a_6333837.shtml (дата обращения 11 марта 2015 г.).
3. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7596.
4. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства: федер. закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3799.
5. О региональной программе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы : постановление № 832-ПП от 29 декабря 2014 г. – http://dom-i-dvor.info/kapremont_12434_1354 (дата обращения 11 марта 2015). Проблемы ЖКХ // Актуальные комментарии. URL: http://actualcomment.ru/problemu_zhkkh.html (дата обращения 22 февраля 2015 г.).
6. Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт на 2014-2016 годы : постановление Администрации Приморского края от 18 ноября 2013 г. № 411-па. – <http://www.garant.ru/hotlaw/primor/508328/> (дата обращения 11 марта 2015 г.).
7. Проблемы ЖКХ // Актуальные комментарии. – http://actualcomment.ru/problemu_zhkkh.html (дата обращения 22 февраля 2015 г.).
8. Региональная программа капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов Свердловской области // Управление Государственной жилищной инспекции Свердловской области (Госжилинспекция Свердловской области). – <http://www.gilinsp.ru/?category=27&class=news&id=156> (дата обращения 11 марта 2015 г.).
9. Цена квадрата // Российская газета. – <http://www.rg.ru/2013/07/12/minregion.html> (дата обращения 24 февраля 2015 г.).
10. Справедливороссы продолжают отстаивать права граждан, связанные с капитальным ремонтом жилья // Справедливая Россия в Ямало-Ненецком автономном округе – <http://yamal.spravedlivo.ru/005112060-00134.html> (дата обращения 22 февраля 2015 г.).
11. С 2014 года все в обязательном порядке будут платить за капитальный ремонт многоквартирных домов // Жуковские Вести. – <http://zhukvesti.info/articles/detail/32540/> (дата обращения 22 февраля 2015 г.).

ГРИШМАНОВСКИЙ Денис Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой предпринимательского права и защиты прав потребителей Института экономики, торговли и технологий; Доцент кафедры Общеправовых и специальных дисциплин по юриспруденции филиала в г. Снежинске, Южно-уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: grishmanovsky@mail.ru

ГАЙДУК Иван Евгеньевич, студент Челябинского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

E-mail: radioactive-man@mail.ru

GRISHMANOVSKIY Denis, Candidate of Law, Assistant Professor, acting head of the Chair of Entrepreneurial Law and Consumers' Protection, Institute of Economics, Trade and Technologies, South Ural state University (NRU).

E-mail: grishmanovsky@mail.ru

GAYDUK Ivan, student, Chelyabinsk branch of the Russian Academy of National Economy and State Service under the President of the Russian Federation.

E-mail: radioactive-man@mail.ru

УДК 347.451.031

Д.И. Медведева
D. Medvedeva

ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

В статье рассмотрены проблемы реализации прав на защиту от недобросовестных действий одной из сторон потребительского договора, включения в договор условий, ущемляющих законные права потребителя, правовой механизм регулирования рассматриваемых правоотношений. В ходе исследования анализировалась судебная практика. Автором обосновывается вывод о необходимости совершенствования законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: защита прав потребителей, договор, правовой механизм, гражданское законодательство, административная ответственность, правоприменительная практика.

CONSUMERS' RIGHTS PROTECTION IN CONTRACT RELATIONS

The article deals with the problem of the rights protection against fraud of one of the parties of the consumer contract, the inclusion into the contract conditions that infringe the legitimate rights of consumers, the legal mechanism of regulation of such relations. Judicial practice has been analyzed in the research. The author substantiates the conclusion about the need to improve legislation in this area.

Keywords: consumers' rights protection, contract, legal mechanism, Civil Law, administrative responsibility, law enforcement practice.

Система правовых мер, реализуемых путем регулирования общественных отношений, возникающих между потребителем и продавцом, направлена на создание комплексного института защиты прав потребителей, который составляют нормы гражданского, гражданско-процессуального, административного и других отраслей российского права.

В соответствии с общими принципами гражданского права участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. При этом согласно п. 1 ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ) «не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом)» [1].

В правовом регулировании отношений, связанных с участием потребителя применение договора как правового средства, имеются свои особенности. Это связано с обязанностью контрагента потребителя заключить публичный договор с любым потребителем, который посредством договора реализует свои потребности в товарах, работах, услугах.

Эта специфика проявляется в использовании законодателем императивных норм для определения содержания договора, что выражается в установлении повышенной ответственности одной из сторон договора (изготовителей, продавцов, исполнителей).

Контрагенты, обращающиеся к коммерческой организации с предложением заключить публичный договор, имеют различные цели: извлечение прибыли, удовлетворение личных потребностей и т.п., но в большинстве случаев контрагентами коммерческих организаций выступают граждане, удовлетворяющие свои личные или иные потребности, не связанные с предпринимательской деятельностью, т.е. потребители. Соответственно, большая часть публичных договоров являются потребительскими.

В 2013 году в органы местного самоуправления по вопросам, связанным с защитой прав потребителей, поступило 374,8 тыс. обращений. Устные консультации по вопросам защиты прав потребителей получили более 232 тыс. человек. Несмотря на имеющийся у органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере правоотношений несомненный потенциал, защита прав потребителей для подавляющего большинства из них является скорее исключением из правил, чем общепринятой системной практикой [4, с. 147].

Для реализации прав на защиту от недобросовестных действий одной из сторон договора законодатель устанавливает правовой механизм регулирования. В случае нарушения прав потребитель имеет возможность обратиться в административные государственные органы, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) или органы местного самоуправления, полномочные выступить в защиту его прав. Кроме того, потребитель может инициировать административное производство в отношении

продавца (глава 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ): ст. 14.1-14.8, 14.10, 14.15, 14.16, 14.18) [5].

Правоприменительная практика показывает необходимость совершенствования механизма правовой защиты рассматриваемых правоотношений. Так, например, общая сумма наложенных административных штрафов за нарушение норм и правил торговли в сфере нарушения прав потребителя в 2014 году по России составила 198145,43 рубля, из которых уплачено 153277,62 рубля, а в 2013 году общая сумма штрафов приравнивалась к 172797 рублям [2].

Кроме того, анализ судебной практики свидетельствует о том, что неоднозначно подходят к решению споров по рассматриваемой категории дел и судебные органы. Верховный Суд РФ в обзоре применения судами законодательства о защите прав потребителей при рассмотрении гражданских дел указал, что в споре между покупателем и продавцом о качестве проданного товара продавец доказывает факт отсутствия в товаре недостатков либо факт возникновения недостатков не по его вине [6]. Так, например, заявитель К. обратился в суд с иском к ООО «Урал-Авто», в котором просил обязать ответчика произвести замену проданного с существенными недостатками автомобиля, взыскать неустойку за просрочку исполнения требований, компенсацию морального вреда и расходы на оплату услуг представителя. Определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда К. в удовлетворении исковых требований отказано.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ решение суда отменила по следующим основаниям. В суде истец обосновал свои требования тем, что, по его мнению, проданный ему автомобиль подвергался ремонту, однако об этом обстоятельстве продавец ему не сообщил, в связи с чем было нарушено его право на получение достоверной информации о покупаемом товаре, гарантируемое ст. 10 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» [7].

В соответствии с п. 2 названной нормы, если приобретаемый потребителем товар был в употреблении или в нем устранялся недостаток (недостатки), потребителю должна быть предоставлена информация об этом.

Проблема включения в договор условий, ущемляющих законные права потребителя

по-прежнему является актуальной [3, с. 62]. Такие нарушения со стороны исполнителя образуют состав не только гражданского, но и административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ.

Пункт 1 ст. 18 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» предполагает обязанность возвратить (передать) товар с недостатками соответствующему субъекту (лицу), которому предъявляется требование, а п. 5 данной статьи закрепляет обязанность продавца (изготовителя), уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера принять товар ненадлежащего качества у потребителя.

Неисполнение условий по приему-передаче (возврату) товара с недостатком приводит к несоблюдению тех норм Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», которые возлагают на соответствующих лиц обязанность по проведению проверки качества (экспертизы) такого товара в рамках досудебного рассмотрения требований потребителя, а также устанавливают сроки для удовлетворения соответствующих требований потребителя. При рассмотрении таких обстоятельств судом должен быть установлен факт несоблюдения добровольного порядка удовлетворения требований потребителя, выражающийся в уклонении от рассмотрения и/или удовлетворения соответствующего требования. [7].

Публичный договор вполне можно рассматривать и как средство охраны прав потребителей. Согласно п. 1 ст. 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» условия договора, ущемляющие права потребителей по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, признаются недействительными. В соответствии с п. 3 ст. 428 ГК РФ требование о расторжении или об изменении договора, предъявленное стороной, присоединившейся к договору в связи с осуществлением своей предпринимательской деятельности, не подлежит удовлетворению, если присоединившаяся сторона знала или должна была знать, на каких условиях заключает договор.

Таким образом, можно сделать вывод, что регулирование отношений с участием потребителей имеет свою специфику, которая выражается в экономическом содержании регулируемых законодательством о защите прав потребителей общественных отношений. Правовой механизм регулирования таких отношений носит

охранительный характер с целью получения потребителем безопасных товаров и надлежащего качества работ, услуг. Такой правовой институт как договор приобретает охранительный характер, который выражается в том, что у сторон договора появляются дополнительные права

(право на безопасность, на информацию, на получение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и т. д.) и обязанности по обеспечению указанных прав, которые контрагент потребителя обязан исполнить в силу административно-правового предписания.



Примечания

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 06 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
2. Единая межведомственная информационно-статистическая система. – <http://www.fedstat.ru/indicators/org.do?id=1>
3. Жданова Е. И. Административная ответственность юридических лиц за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей // Административное право и процесс. – 2012. – № 5. – С. 62-66.
4. Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2013 году : государственный доклад. – М. : Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2014.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 06 апреля 2015 г.) // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.
6. Обзор по отдельным вопросам судебной практики Верховного Суда РФ о применении законодательства о защите прав потребителей при рассмотрении гражданских дел : утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 1 февраля 2012 г. – <http://zpp74.ru/jurisprudence/>
7. О защите прав потребителей : федеральный закон от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 (ред. от 05 мая 2014 г.) // Российская газета. – 1996. – 16 января.

МЕДВЕДЕВА Диана Игоревна, старший преподаватель кафедры Государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, кафедры Предпринимательского права и защиты прав потребителей Института экономики, торговли и технологий, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail : medvedevs12012@yandex.ru

MEDVEDEVA Diana, senior lecturer, Chair of State and Civil-and-Legal Subjects, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, Chair of Entrepreneurial Law and Consumers' Rights Protection, Institute of Economics, Trade and Technologies, South Ural State University.

E-mail: medvedevs12012@yandex.ru

УДК 347.1

Е.Я. Савченко
E. Savchenko

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СПОСОБОВ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ В СОВРЕМЕННОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

В статье освещаются различные точки зрения ученых-цивилистов на определение понятия «способы защиты». При этом автором раскрывается соотношение таких понятий, как «способы защиты», «меры ответственности» и «меры оперативного воздействия», что имеет важное значение на практике.

Ключевые слова: права, способы защиты прав, материально-правовые способы, процессуальные способы, меры ответственности, меры оперативного воздействия.

WAYS TO PROTECT CIVIL RIGHTS IN MODERN CIVIL LAW

The article highlights the different viewpoints of scientists on the definition of «ways of protection» The author reveals the correlation of such concepts as «ways of protection», «accountability measures» and «measures of operational impact», which is important in practice.

Keywords: rights, ways to protect rights, substantive and legal ways, procedural ways, accountability measures, measures of operational impact.

Положение личности в обществе, ее защищенность во многом зависят от широты предоставляемых ей прав и свобод. Но одного их провозглашения еще недостаточно. Необходима система гарантий, которая могла бы предупредить нарушение или ограничение прав и свобод и позволила бы быстро и эффективно восстановить нарушенное или оспариваемое право. И здесь важную роль играют гарантии, установленные законодательством в области защиты гражданских прав [4, с. 3]. В частности, Гражданский кодекс Российской Федерации в ст. 12 называет способы защиты гражданских прав, причём перечень этих способов не является исчерпывающим [1]. Такими способами являются: признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки; признание недействительным решения собрания; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащита права; присуждение к исполнению обязанности в натуре; возмещение убытков; взыскание неустойки; компенсация морального вреда; прекращение или изменение правоотношения; неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону; иные способы, предусмотренными законом.

В российском законодательстве нет легального определения способов защиты. Более того,

для обозначения защиты зачастую используется различная терминология: «способы», «формы», «средства». В теории право на защиту может рассматриваться либо как правомочие, входящее в содержание всякого субъективного гражданского права, либо как самостоятельное субъективное право. Но в любом случае, по мнению А.А. Родионова, право на защиту – это узаконенная возможность восстановить нарушенное право, возместить понесенный ущерб либо осуществить реализацию законного интереса [3, с. 36]. Кроме того, данный автор считает, что способы защиты прав имеют материально-правовой характер. Применение определенных способов защиты должно приводить к тому, что недобросовестный участник изменяет свое поведение. Если этого не происходит, то заинтересованная сторона не реализует или не может реализовать свои возможности по защите нарушенного права. Таким образом, утверждает А.А. Родионов, способы защиты прав – это материально-правовые меры, позволяющие восполнить потери имущественного и неимущественного характера, понесенные ущемленной стороной. Материально-правовой результат, основанный на процессуальном решении и достигнутый в результате применения способов защиты при исполнении данного процессуального решения, выражается в изменении поведения недобросовестной стороной и может квалифицироваться как защита; само же процессуальное решение, вынесенное в пользу одной из сторон, по которому такой результат не достигнут, не является защитой [3, с. 37].

По мнению С.В. Потапенко, способы защиты, перечисленные в ст. 12 ГК РФ, являются

предусмотренными законом материально-правовыми мерами принудительного характера, посредством которых производится восстановление (признание) нарушенных (оспариваемых) прав и воздействие на правонарушителя. В каждом конкретном случае обладатель нарушенного права вправе выбрать подходящий для этого способ защиты своего права, исходя из его специфики и характера его нарушения [2, с. 12].

В связи с этим представляется неоправданным деление способов защиты на материальные и процессуальные, предложенное А.П. Вершининым. Материально-правовые способы, по мнению А.П. Вершинина – это «способы действий по защите прав в соответствии с охранительными нормами права», а процессуально-правовые способы это «властные акты юрисдикционных органов по подтверждению прав и фактов, имеющих юридическое значение».

Однако, как утверждает большинство авторов, способы защиты – это материально-правовые меры. Следовательно, те категории ст. 12 ГК РФ, которые не соответствуют данному критерию, надо признать не способами защиты, а процессуальными решениями, утверждающими наличие или отсутствие того или иного юридического факта. Способы защиты в данном случае будут не сами эти решения, а те действия материально-правового характера, которые недобросовестного субъекта обязует исполнить суд. Причем, как уже ранее было отмечено, защита будет считаться осуществленной тогда, когда достигнут некий результат. Данное мнение можно проиллюстрировать следующими примерами:

а) если суд принимает решение о признании права, то способом защиты будет возложенная на лицо обязанность прекратить нарушение этого права;

б) если сделка признана недействительной, то способом защиты будет не само решение суда о признании ее недействительной, а применение последствий недействительности этой сделки, например двусторонней или односторонней реституции;

в) если акт государственного органа признан недействительным, то для защиты прав ущемленных лиц он должен быть отменен.

Причем во всех названных случаях, при наличии соответствующих оснований, возможно применить компенсаторные способы защиты, то есть возмещение убытков, взыскание неустойки или компенсацию морального вреда.

Неприменение судом акта государственного органа также является процессуальным решением, которое, по мнению А.А. Родионова, вообще

не следует связывать с понятием «способ защиты». Это решение, которое принимает суд при применении правовых актов, – одни он использует, другие – нет [3, с. 38].

Таким образом, с учетом вышеназванных замечаний, А.А. Родионов выдвигает идею об изменении ст. 12 ГК РФ следующим образом:

1. Из перечня способов защиты прав необходимо исключить самозащиту.

2. Дополнить этот список таким способом защиты, как отмена акта государственного органа или органа местного самоуправления, изменив при этом формулировку (редакцию) ст. 13 ГК РФ. В частности, важно, чтобы такой акт не только был признан недействительным, но и отменен, что в ст. 13 ГК РФ напрямую не предусматривается. Это способ, хотя и перекрывается понятием прекращение правоотношения, все-таки представляется важным в современных российских условиях.

Кроме того, А.А. Родионов считает, что следует признать самозащиту, необоснованно отнесенную законодателем к способам защиты права, не способом и не формой, а *неюрисдикционным порядком* защиты права, в ходе которого лицо самостоятельно реализует предоставленные ему возможности по защите своих прав. Думается, что с этими предложениями можно согласиться [3, с. 37].

Вместе с тем остается еще ряд нерешенных вопросов, а именно о соотношении таких понятий, как «способы защиты», «меры ответственности», «меры оперативного воздействия».

Прежде всего, необходимо выделить главные признаки таких категорий, как «меры ответственности» и меры «оперативного воздействия». Некоторые авторы считают, что меры оперативного воздействия, или «оперативные санкции», являются видом ответственности. Вряд ли это верно, поскольку мерам ответственности и мерам оперативного воздействия присущи разные признаки.

Отличительной особенностью мер ответственности обычно считают то, что они применяются к виновному нарушителю. Этот признак, действительно, существенен, но в условиях коммерческого оборота он не является уже таким важным, поскольку профессиональные участники договорных отношений, осуществляющие предпринимательскую деятельность, отвечают и без вины (ст. 401 ГК РФ). В связи с этим необходимо определить другие признаки, характеризующие меры ответственности.

Например, ответственность, возникающая в сфере коммерческой деятельности, имеет следующие особенности:

- 1) носит имущественный характер;
- 2) применяется по инициативе потерпевшей стороны, а не государственных органов;
- 3) возлагается судом по иску заинтересованного лица, за исключением случаев безакцептного списания средств.

При характеристике мер ответственности также необходимо определить условия их применения:

- 1) факт нарушения обязательства (т. е. неисполнение или ненадлежащее его исполнение);
- 2) неправомерность действий нарушителя (однако, в случаях, предусмотренных законодательством, возможна ответственность и при правомерном деянии, например, при крайней необходимости – ст. 1067 ГК РФ);
- 3) реальное причинение убытков (как факультативное условие);
- 4) причинная связь между нарушением и возникновением убытков (как факультативное условие).

Для оперативных санкций (или мер оперативного воздействия) характерны следующие признаки:

- 1) самостоятельность применения этих санкций договорным контрагентом или безусловность применения их по его поручению вневедомственным органом, например банком;
- 2) применение санкций за сам факт допущенного нарушения;
- 3) юридический характер воздействия;
- 4) организационный характер (в качестве дополнительного признака).

Следовательно, можно выделить два основных отличия между мерами ответственности и мерами оперативного воздействия:

- 1) для мер ответственности характерен имущественный характер, а для мер оперативного воздействия – организационный;
- 2) меры оперативного воздействия применяются заинтересованной стороной самостоятельно, в то время как для применения мер ответственности, как правило, требуется соответствующее решение суда, в соответствии с которым возмещаются имущественные потери.

Несмотря на присущие им различия и меры ответственности и меры оперативного воздействия являются способами защиты. Способы защиты выступают в качестве родовой категории для различных способов воздействия на нарушителей как гражданско-правовых обязанностей вообще, так и договорных обязательств в частности.

Так, в англо-американском праве термин «меры ответственности», а тем более «меры

оперативного воздействия», которые являются чисто отечественной разработкой, не используется. В этой системе вообще нет единого четкого понятия ответственности. То, что в правовых системах континентальной Европы принято относить к институту договорной ответственности, в англо-американском праве составляет лишь часть правомочий, которыми обладает потерпевшая сторона и которые называют средствами защиты (remedies). Подтверждением может служить ч. 7 р. 2 ЕТК США, которая называется «Средства правовой защиты», а не «Ответственность за невыполнение договора» [4, с. 11].

Аналогичный подход использован и в международном праве коммерческих договоров. Так, уже в Венской конвенции о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г. говорится о средствах правовой защиты в случае нарушения договора покупателем или продавцом. Термин «ответственность» используется лишь применительно к случаям освобождения от ответственности. Всемирно известные Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА) также регулируют данный вопрос. Еще более радикально поступили создатели Принципов европейского договорного права. Если в редакции 1994 г. статья 3.109 регулировала оговорку об ограничении или об освобождении от ответственности, то в редакции 1998 г. аналогичная статья (ст. 8.109) называется «Оговорка об ограничении или исключении применения средств защиты». Такое изменение можно объяснить стремлением специалистов в области международного права коммерческих договоров создать общие термины, смысл которых будет понятен представителям всех правовых систем.

Следовательно, понятие «способы защиты» будет наиболее общим. Причем, оно будет и наиболее удобным при его использовании в международном торговом обороте. Это можно легко проследить на примере Принципов европейского договорного права. К «remedies», то есть к способам защиты, данный источник относит и меры ответственности (убытки, проценты, уменьшение цены), и меры оперативного воздействия (приостановление исполнения договора), а также средство, не обладающее признаками ни тех, ни других (требование об исполнении обязательства). Интересен тот факт, что Европейские принципы являются единственным источником, в котором способы защиты прав при неисполнении договорных обязательств представлены систематично, чего нельзя сказать о ГК РФ [4, с. 12].



Примечания

1. Гражданский кодекс РФ. Часть первая : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 217–ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
2. Потапенко С. В. Опровержение как способ защиты от диффамации в СМИ // Юрист. – 2002. – № 2. – С. 12.
3. Родионов А. А. Понятие способов защиты прав при неисполнении договорных обязательств // Юрист. – 2001. – № 9. – С. 36.
4. Савченко Е. Я. Актуальные проблемы защиты гражданских прав : лекция.– Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2003. – С. 3.

САВЧЕНКО Елена Яковлевна, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: pspo.gigpd@mail.ru

SAVCHENKO Elena, Associate Professor, Chair of State and Civil-and-Legal Subjects, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: pspo.gigpd@mail.ru

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 343.14

Д.В. Овсянников
D. OvsyannikovДОКАЗАТЕЛЬСТВЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ КОПИРОВАНИЯ
ЭЛЕКТРОННОЙ ИНФОРМАЦИИ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

В статье рассматриваются вопросы доказательственного значения электронной информации по уголовным делам. Анализируются практика и научные позиции по данному вопросу. Законодательно определяется что электронные носители информации признаются в качестве вещественных доказательств. Вместе с тем не исключается использование электронных продуктов как иных документов. Имеются предпосылки и для признания электронной (компьютерной) информации самостоятельным видом доказательств, но для этого требуется внести соответствующие изменения и дополнения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ.

Ключевые слова: *уголовный процесс, доказывание, копирование, электронное, информация, копирование.*

EVIDENTIAL SIGNIFICANCE OF ELECTRONIC INFORMATION COPYING
IN CRIMINAL PROCEDURE

This article deals with the evidential significance of electronic information in criminal cases. The practice and scientific positions on this issue are analyzed. It is legally determined that the electronic media are recognized as evidence. However, the usage of electronic products can be used as other documents. There are prerequisites for the recognition of electronic (computer) information as independent kind of evidence, but it requires some amendments in the Criminal Procedure Code.

Keywords: *criminal procedure, proving, copying, electronic, information.*

В результате копирования электронной информации следователь (или дознаватель), а в дальнейшем и суд имеют дело с электронными носителями информации, которые согласно п. 5 ч. 2 ст. 82 УПК РФ относятся к вещественным доказательствам. Вместе с тем А.А. Шаевич считает, что в структуре уголовно-процессуального доказательства компьютерная информация и ее носители могут рассматриваться в качестве сведений и их источников, но лишь в таких видах, как вещественные доказательства и иные документы [7, с. 3]. Следственно-судебная практика по уголовным делам в этом вопросе также неоднозначна. В науке уголовного процесса высказывались также предложения по признанию за компьютерной информацией самостоятельного вида доказательств [3].

Электронные продукты в уголовном процессе значительно отличаются от обычных, традиционных доказательств. «Иные документы» как вид доказательств привлекают внимание и выступают альтернативой следственных и судебных протоколов. Понятие «иные документы» достаточно устоявшееся. Законодатель не раскрывает данное понятие, указывая лишь на то, что такие документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменном, так и в ином

виде (ч. 2 ст. 84 УПК РФ). Это могут быть материалы фото- и киносъемки, аудио- и видеозаписи и иные носители информации, полученные, истребованные или представленные в порядке, установленном ст. 86 УПК РФ.

Возникает вопрос: можно ли под «иными носителями информации» понимать электронные носители информации, а в «в ином виде» может ли рассматриваться как «в электронном виде». В соответствии с Законом РФ «Об информации, информатизации и защите информации» [6] слова «в ином виде» и «иные носители информации» означает обуславливающие юридическую силу документов, изготовленных с использованием компьютерной техники и новых информационных технологий, подтвержденных электронно-цифровой подписью, в случае представления таких документов в качестве доказательств.

Исследуя ситуацию, А.В. Рыбин предлагает под иными документами как источником доказательств понимать материальные носители доказательственной информации, исходящей от официальных (не лиц, осуществляющих производство по уголовному делу) и частных лиц, составленные вне рамок уголовного процесса и имеющие значение для установления обстоятельств, указанных в ст. 73 УПК РФ [5, с. 9].

Документы, изготовленные с помощью электронно-вычислительной техники и представленные следователю, дознавателю и суду (судье) в качестве доказательств по делу, должны быть в таком виде, который позволял бы уяснить их содержание, т. е. подразумеваются требования, обычно предъявляемые ко всем письменным доказательствам: а) они должны быть изложены на языке судопроизводства (в соответствии с ч. 1 ст. 18 УПК РФ); б) содержащиеся в них сведения должны быть упорядочены удобным для восприятия образом (если это таблицы, столбцы и т.п.). К тому же данные, содержащиеся на техническом носителе (перфокарте, магнитной ленте, дискете и т. п.), могут быть использованы в качестве доказательств по делу только при условии, что они преобразованы в форму, пригодную для обычного восприятия и хранения в деле. Фактически это означает, что такие данные должны быть представлены на бумажном носителе. С учетом сказанного автор полагает, что в ч. 2 ст. 74 УПК РФ или отдельной нормой необходимо предусмотреть положение «об использовании в качестве доказательств по уголовным делам документов, подготовленных с помощью информационных технологий».

Ряд требований к документам, изготовленным с помощью электронно-вычислительной техники, наличие которых необходимо для признания за такими документами доказательственной силы в уголовном процессе частично законодатель предполагает в ч. 3 ст. 86, ст. 84, п. «а» ч. 2 ст. 82, п. 3 ч. 1 ст. 81 УПК РФ. Такие документы должны содержать сведения о дате и способе их изготовления, лица изготовившего или подписавшего.

Необходимо отметить, что в отношении информации, составляющей содержание электронного документа, всегда должна существовать возможность ее идентификации и аутентификации, т. е. должна существовать возможность проверки достоверности документа. Под аутентификацией электронного документа обычно понимают возможность проверки целостности и неизменности содержания электронного документа. Идентификация электронного документа предполагает возможность установления того, что он действительно получен от лица, который, например, обозначен в нем в качестве отправителя.

Интересно, что в соответствии с ч. 1 ст. 71 ГПК и ч. 3 ст. 75 АПК документы, полученные посредством электронной связи, относятся к письменным доказательствам.

Преломляя понятие «электронная информация» через призму ч. 2 ст. 84 УПК РФ, можно

прийти к выводу, что формой доказательств являются **вещественные доказательства** (ст. 81 УПК РФ).

Электронный документ может быть доказательством, если:

использовался в качестве орудия преступления;

является предметом преступного посяательства;

сохранил на себе следы преступления;

считается имуществом, ценной бумагой или иной ценностью, полученной в результате преступных действий либо нажитым преступным путем;

может служить средством обнаружения преступления или установления обстоятельств, имеющих значения для уголовного дела;

если содержащаяся в нем информация имеет значение для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу.

При установлении доказательственной значимости компьютерной информации, хранимой на носителе, а также ценности его предметных признаков (что отличает вещественные доказательства), по мнению О.Г. Григорьева, следует выносить постановление о признании данного носителя вещественным доказательством (и приобщении его к делу), с обязательным указанием на то, что доказательственным значением обладает не только сам носитель, но и хранимая на нем информация [2, с. 20]. На практике в большинстве случаев именно так и делается.

Л.Б. Краснова считает, что электронные носители информации должны иметь статус вещественного доказательства, так как они обладают признаками, присущими исключительно вещественным доказательствам. По мнению данного автора, данные, имеющие отношение к делу, содержатся на них во внешних признаках (намагничивание определенных секторов диска), а не находятся в вербальной форме. Кроме того, они могут служить средством к обнаружению преступления, установлению фактических обстоятельств дела, выявлению виновных либо к опровержению обвинения или смягчению ответственности. На электронные носители информации переносится не только информация, но и, следы воздействия на нее, то есть следы преступления. В них имеется материальный способ получения, сохранения и передачи невербальной информации, имеющей отношение к делу [4, с. 257-258].

Хотя есть спорный момент. Вещественное доказательство незаменимо, тогда как электронная информация может быть скопирована

неоднократно. И хотя на практике, как правило, копируется информация на CD-R (что не позволяет вносить изменения в представленную информацию), вопрос этот до конца таким образом не решен.

Считать компьютерную информацию самостоятельным видом доказательств предлагает Н.А. Зигура, обосновывая этот тезис на протяжении всей диссертационной работы [3]. Данный автор основывает свою позицию исходя из ее специфической формы, среды существования, механизма формирования и способа введения ее в качестве доказательств в уголовный процесс или способа преобразования ее в доказательство.

Есть и другое мнение по этому вопросу. О.Г. Григорьеву видится нецелесообразным введение нового вида доказательств специально для компьютерной информации и ее носителей. Оптимальным, по его мнению, представляется сохранение существующей системы доказательств при помощи концепции «свободного» доказательства, согласно чему иные документы выполняют функцию «свободного», неформализованного вида доказательств, в который без разрушения существующей системы могут быть включены любые новые информационные носители» независимо от их свойств и формы (способа) представления информации [2, с. 19].

На наш взгляд, компьютерная информация и электронный документ не одно и то же. Последний имеет относительно высокую степень защищенности и более достоверен. Компьютерная же информация представляет собой более свободный характер обращения.

Н.А. Зигура разграничивает компьютерную информацию и вещественные доказательства. Однако некоторые доводы автора достаточно спорны. Так, по мнению данного автора, доказательственное значение вещественного доказательства определяется физическими свойствами и местоположением предмета, тогда как компьютерная информация – это содержание сведений [3, с. 12]. Но хочется возразить: электронный характер компьютерной информации определяется именно ее носителем, она не отделима от него (носителя), хотя и подлежит копированию. Благодаря носителю информации электронная информация хранится при уголовном деле и приобщается. Далее Н.А. Зигура пишет: вещественное доказательство является частью аналоговой среды, а компьютерная информация это среда программных и технических средств – электронная среда [3, с. 13]. И здесь можно в качестве возражения указать на цифровую видеозапись с зафиксированным событием преступления, которая

(видеозапись) не вызывает сомнения как вещественное доказательство, однако ее содержание пребывает в электронной среде. Другие доводы указанного автора также не столь убедительны.

Вместе с тем электронная информация вряд ли может рассматриваться как вещественное доказательство. Однако на сегодня порядок обращения с ней все же ближе к данному виду доказательств.

Изучение компьютерной информации возможно только посредством воспроизведения ее устройствами вывода компьютера, а использование в качестве доказательств требует соблюдения дополнительных требований. В связи с этим необходимы специальные знания, позволяющие правильно интерпретировать и фиксировать компьютерную информацию для ее дальнейшего использования в уголовном процессе. Изучение практики расследования преступлений в сфере компьютерной информации или где используется компьютерная информация для раскрытия преступления, а также проведенное нами анкетирование показывают значительный дефицит методик, позволяющих профессионально собирать данный вид. Существует и проблема недостаточных знаний следственных работников в области использования аппаратных и программных средств компьютерной техники. Необходимы специальные программы обучения следственных работников, области применения специальных знаний при работе с носителями компьютерной информации и анализом самой информации. Нами предлагается в ст. 177 УПК РФ «Порядок производства осмотра» добавить пункт 7 следующего содержания: «Осмотр электронной информации на различных носителях производится с участием специалиста и компетентных понятых».

Компьютерная информация признается доказательством и приобщается к уголовному делу, о чем выносится соответствующее постановление. В постановлении о признании компьютерной информации в качестве доказательства и приобщении к уголовному делу должны быть указаны предполагаемые обстоятельства, которые могут быть установлены с помощью этого доказательства, индивидуальные признаки носителя компьютерной информации, список и реквизиты компьютерной информации, содержащейся на данном носителе. Сведения о программах, с помощью которых возможно воспроизведение данной информации.

В целях правильной работы правоохранительных и судебных органов, поставленных перед проблемой использования электронной

информации в качестве доказательств целесообразно разработать методические рекомендации по способам собирания, проверки и оценки данного вида доказательств. Полученные в ходе исследования результаты, по нашему мнению,

могут быть использованы для дальнейшего исследования, получения нового достоверного знания о данном виде информации и в конечном счете найти отражение в законодательстве и практике правоприменения.



Примечания

1. Вехов В. Б. Электронные доказательства: новеллы уголовно-процессуального законодательства // Актуальные проблемы применения уголовно-процессуального законодательства при расследовании преступлений : материалы международной научно-практической конференции» (Москва, 26 октября 2012 г.). – М., 2012. – С. 91-92.

2. Григорьев О. Г. Роль и уголовно-процессуальное значение компьютерной информации на досудебных стадиях уголовного судопроизводства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2003.

3. Зигура Н. А. Компьютерная информация как вид доказательств в уголовном процессе России : дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2010.

4. Краснова Л. Б. Электронные носители информации как вещественные доказательства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 4-2. – С. 257-258.

5. Рыбин А. В. Электронный документ как вещественное доказательство по делам о преступлениях в сфере компьютерной информации: процессуальные и криминалистические аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2005. – С. 26.

6. Об информации, информатизации и защите информации : федерал. закон РФ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 8. – Ст. 609.

7. Шаевич А. А. Особенности использования специальных знаний в сфере компьютерных технологий при расследовании преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Иркутск, 2007.

ОВСЯННИКОВ Дмитрий Васильевич, ведущий специалист-эксперт Представительства таможенной службы Российской Федерации в Республике Казахстан.

E-mail: dvo-chel@mail.ru

OVSYANNIKOV Dmitry, leading specialist-expert of the Customs service of the Russian Federation in the Republic of Kazakstan.

E-mail: dvo-chel@mail.ru

УДК 343.13

О.В. Овчинникова
O. Ovchinnikova**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
В СФЕРЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

В статье производится анализ следственной и судебной практики по преступлениям в сфере интеллектуальной собственности, по результатам которого автором разработаны критерии провокации в деятельности должностных лиц органа дознания при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий по данной категории преступлений, исключающие применение их результатов в доказывании по уголовному делу.

Ключевые слова: преступления в сфере интеллектуальной собственности, оперативно-розыскная деятельность, законность, провокация.

THE RULE OF LAW IN IDENTIFYING INTELLECTUAL PROPERTY CRIMES

The article analyzes the investigative and judicial practice of intellectual property crimes, on its basis the author has developed the provocation criteria in the inquiry agency officials' activities while implementing criminal procedures for this category of crimes, excluding the application of its results in the criminal case proving.

Keywords: intellectual property crimes, criminal procedures, legality, provocation.

С каждым годом возрастает число объектов интеллектуальной деятельности человека, соответственно увеличивается и число правоотношений по поводу этих объектов как внутри отдельного государства, так и в международном масштабе.

Сфера незаконного производства и оборота контрафактной продукции является одним из самых высокодоходных направлений получения криминальных доходов. При этом потребительский рынок Российской Федерации относится к наиболее криминально пораженным сегментам. Он характеризуется наличием значительного количества контрафактных и фальсифицированных товаров.

По экспертным оценкам, подавляющее большинство выявляемых фактов реализации контрафактной продукции приходится на аудио- и видеоносители (от 25 до 90%). Несколько менее подвержены подделке одежда и обувь (свыше 50% по отдельным группам и товарным знакам), продукты питания (до 20% по алкогольному сегменту), автомасла и автозапчасти, парфюмерия и бытовая химия (до 5-10%) [7, с. 23].

На территории Челябинской области в 2014 году дифференциация объектов преступного посягательства выглядит следующим образом:

29,7% уголовных дел возбуждено по фактам реализации нелегальных DVD-дисков;

8,1% уголовных дел – по фактам использования нелегального программного обеспечения в деятельности юридических лиц;

62,2% уголовных дел – по фактам оказания услуг по установке нелегальных программ на персональные компьютеры физических лиц.

Обобщая опыт расследования данной категории преступлений, необходимо отметить, что в 85% случаев их выявление осуществляется в ходе проведения оперативно-розыскного мероприятия «проверочная закупка».

В соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (далее – Закон об ОРД) ее результаты могут служить поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, представляться в орган дознания, следователю или в суд, в производстве которого находится уголовное дело, а также использоваться в доказывании по уголовным делам. При этом ст. 89 УПК РФ требует их соответствия требованиям уголовно-процессуального законодательства [1].

Одним из основных принципов уголовного процесса является соблюдение законности при производстве по уголовному делу (ст. 7 УПК РФ). Однако по данной категории преступлений в 2014 году судами Челябинской области вынесено два оправдательных приговора. Основанием для принятия указанных решений явились ошибки, допущенные оперативными сотрудниками при проведении оперативно-розыскных мероприятий:

вынесение постановления о проведении мероприятия через несколько дней после начала телефонных переговоров с установщиком;

передача материалов оперативно-розыскной деятельности следователю в отсутствие соответствующего постановления.

Кроме того, суд отметил, что действия сотрудников полиции, проводивших оперативно-розыскное мероприятие, носят провокационный характер. При этом сами сотрудники считают, что действовали в рамках своих полномочий.

В связи с этим возникает вопрос о причинах, приводящих к нарушению законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Мы полагаем, что основной из них является отсутствие законодательного определения критерия «провокационности» действий сотрудников полиции.

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ предприняты определенные шаги в этом направлении: ст. 5 Закона об ОРД дополнена положениями, о том, что сотрудникам полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация), а также фальсифицировать результаты оперативно-розыскной деятельности [2]. Однако четкое определение понятия «провокация» отсутствует.

Тем не менее, ряд разъяснений дан в решениях Европейского суда по правам человека. Например, в постановлении по делу «Ваньян против Российской Федерации» указано, что если преступление было предположительно спровоцировано действиями тайных агентов публичной власти и ничто не предполагает, что оно было бы совершено и без какого-либо вмешательства, то эти действия уже не являются деятельностью тайного агента и представляют собой подстрекательство к совершению преступления [3].

Аналогичную позицию занимает и Верховный Суд Российской Федерации, который отмечает, что результаты оперативно-розыскного мероприятия могут быть положены в основу приговора, если они получены в соответствии с требованиями закона и свидетельствуют о наличии у виновного умысла на незаконный оборот запрещенных предметов, сформировавшегося независимо от деятельности сотрудников оперативных подразделений, а также о проведении лицом всех подготовительных действий, необходимых для совершения противоправного деяния [4].

Вышеизложенное определяет необходимость соблюдения ряда условий при проведении оперативно-розыскного мероприятия «проверочная закупка», в ходе которого разрабатываемое лицо производит установку нелегальных программ на жесткий диск компьютера, предоставленного сотрудниками оперативного подразделения.

В целях соблюдения конституционных прав граждан, недопущения случаев провокации совершения преступлений оперативно-розыскное мероприятие «проверочная закупка» должно производиться только при наличии у органа дознания сведений о ранее совершенных фактах установки нелегального программного обеспечения [8]. Сотрудникам оперативного подразделения необходимо получить заявление и объяснение лица, которому установщик ранее сбывал контрафактные компьютерные программы; изъять компьютер, на котором эти программы использовались.

Следует выяснить, каким образом установщик рекламировал свои услуги, приобрести к материалу страницу газеты с объявлением, либо распечатку с соответствующего интернет-сайта.

Вышеуказанная информация является обязательным основанием для проведения оперативно-розыскного мероприятия, постановление о проведении которого выносится только после ее получения.

Положительным примером является уголовное дело № 4313218, возбужденное по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 146 УК РФ.

Оперуполномоченным отдела экономической безопасности и противодействия коррупции Отдела полиции «Металлургический» УМВД России по г. Челябинску выявлен факт установки нелегального программного обеспечения на персональный компьютер, принадлежащий гр. С. В ходе доследственной проверки гр. С. опрошен, с него истребовано объяснение о привлечении лица, установившего контрафактные программы, компьютер изъят и исследован, факт контрафактности установленных программ подтвержден справкой специалиста.

Указанная информация стала основанием для проведения оперативно-розыскного мероприятия в отношении установщика компьютерных программ гр. К., преступная деятельность которого была пресечена.

Уголовное дело по обвинению гр. К. в совершении 2-х преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 146 УК РФ окончено производством в срок до 2-х месяцев и направлено в суд. В настоящее время идет судебное рассмотрение.

Кроме того, И.И. Крапива считает, что к провокационным действиям, подстрекающим, склоняющим и побуждающим в косвенной форме к совершению противоправных действий, следовало бы отнести действия, противоречащие нормативным правовым актам оперативно-розыскного характера [6, с. 31].

Следовательно, при документировании проводимого мероприятия необходимо выполнять требования ст. 15 Закона об ОРД о том, что в случае изъятия документов, предметов, материалов при проведении гласных оперативно-розыскных мероприятий должностное лицо, осуществившее изъятие, составляет протокол в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Результаты оперативно-розыскной деятельности, предоставляемые следователю для согласования вопроса о возбуждении уголовного дела должны содержать следующие материалы:

1. Постановление о проведении оперативного мероприятия проверочная закупка, утвержденное руководителем органа дознания, либо его заместителем. Лицо, в отношении которого проводилось ОРМ, по его окончании должно быть ознакомлено с данным постановлением.

2. Протокол осмотра и передачи денежных купюр участнику мероприятия, выполняющему роль покупателя компьютерных программ.

3. Протокол проведения оперативно-розыскного мероприятия, в котором должны быть отражены:

данные участников ОРМ и представителей общественности, привлеченных к его проведению;

осмотр системного блока, в ходе которого в присутствии представителей общественности зафиксировано отсутствие на жестком диске компьютера операционной системы и других программ;

перечень программ, работа с которыми поручена разрабатываемому лицу и результаты их установки;

факт передачи денежных средств за оказанные услуги;

оглашение проведения оперативного мероприятия.

Необходимо отметить, что для легализации результатов ОРД в рамках расследования уголовных дел и рассмотрения их судом участие посторонних лиц в мероприятии необходимо. В научно-методической литературе высказывается мнение, что таких лиц не следует называть «понятыми», лучше – «незаинтересованные лица», «представители общественности», «присутствующие» и т.п. Не следует разъяснять им права и обязанности, предупреждать их об ответственности и ссылаться при этом на произвольные статьи УПК, ФЗ об ОРД и т.п. Таких правоустановлений в законодательстве нет. В ходе предварительного следствия такие лица должны быть допрошены в качестве свидетелей, посредством

чего надо подтвердить достоверность полученных с их участием сведений. Сами протоколы, акты и т. п. в этом случае должны рассматриваться в качестве доказательств как иные документы (ст. 84 УПК) [5, 7].

Серьезно следует отнестись к подбору присутствующих граждан. Это должны быть незаинтересованные лица, имеющие навыки пользования компьютерной техникой и понимающие смысл проводимых манипуляций.

К протоколу в обязательном порядке должна прилагаться аудио-, либо видеозапись проведения мероприятия, из содержания которой должно быть понятно, что установщик знал о контрафактности предлагаемых им программ.

4. Протокол добровольной выдачи денежных средств установщиком.

5. Осмотр места происшествия, в ходе которого производится изъятие:

системного блока компьютера, либо жесткого диска, на котором установлены программы, при этом упаковка изъятых предметов должна исключать возможность доступа к установке программ;

оптических и цифровых носителей информации, принесенных установщиком.

Осмотр должен производиться должностным лицом, не являющимся участником ОРМ, после окончания ОРМ и регистрации материала в КУСП.

По преступлениям данной категории одной из задач осмотра места происшествия является изъятие электронных носителей информации.

Рекомендуем прибегнуть к помощи специалиста, по аналогии с требованиями ч. 9.1 ст. 182 УПК РФ, в соответствии с которой электронные носители информации изымаются с участием специалиста. По ходатайству собственника носителей, либо содержащейся на них информации, специалистом, участвующим в осмотре места происшествия, осуществляется копирование информации, на предоставленные им электронные носители.

6. Объяснения участников ОРМ, представителей общественности, установщика нелегальных программ.

7. Акт исследования жесткого диска, на который устанавливались программы в ходе ОРМ, и изъятых носителей информации.

В ходе исследования должны быть определены признаки контрафактности установленных программ, правообладатель и их ориентировочная стоимость.

8. Объяснения представителя правообладателя, в котором указана точная стоимость программы

и факт отсутствия у задержанного лица лицензии на используемое программное обеспечение. К объяснению должна прилагаться доверенность на право представления интересов правообладателя.

В ходе опроса правообладателя о размере причиненного ущерба должна быть указана стоимость той модификации программы, которая изъята при проведении оперативно-розыскного мероприятия. Если установленная программа уже снята с производства, следует уточнить, продолжает ли она являться объектом охраны авторского права, либо выпущена в свободный оборот, и указать ее стоимость на настоящее время. Недопустимо применять стоимость более поздних выпусков программы, поскольку это разные объекты интеллектуальной собственности.

Необходимо обратить внимание, что факт незаконного использования нелегальной программы доказывается только в том случае, если эта программа присутствует как на жестком диске, так и на электронном носителе информации, изъятом у установщика. Размер ущерба рассчитывается исходя из стоимости незаконно установленных программ, для привлечения к уголовной ответственности он должен превышать сумму 100 тыс. рублей.

При этом умысел на установку нелегального программного обеспечения в крупном размере должен сформироваться у установщика независимо от действий сотрудников полиции.

Недопустимо, чтобы сотрудники полиции настаивали на установке дорогостоящей программы, своими действиями провоцируя обвиняемого на совершение преступления.

Так, Орджоникидзевским районным судом г. Магнитогорска оправдан гр. Н., обвиняемый в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 146 УК РФ за установку нелегального программного обеспечения.

В ходе судебного заседания гр. Н. пояснил, что 22.10.2012 он впервые опубликовал в газете объявление следующего содержания: «ремонт компьютеров». Через несколько дней ему позвонил молодой человек, который попросил установить компьютерные программы, в том числе и «Компас 3D». Он ответил, что этих программ у него нет, но их можно скачать из Интернета. Заказчика ответ устроил. Гр. Н. скачал из Интернета необходимые заказчику программы и про-

извел их установку на предоставленный компьютер. После чего ему было объявлено, что производилось оперативно-розыскное мероприятие «проверочная закупка».

Гр. Н. пояснил, что ранее он никому не устанавливал нелегальное программное обеспечение, в своем объявлении не указывал, что может установить контрафактные программы, поэтому считает, что на совершение преступных действий его спровоцировали сотрудники полиции.

Суд согласился с доводами подсудимого отметив в приговоре, что все подготовительные действия должны быть, выполнены подсудимым до начала проведения ОРМ, а не по просьбе сотрудников полиции.

Учитывая вышеизложенное, основными критериями провокации в оперативно-розыскной деятельности при выявлении преступлений в сфере интеллектуальной собственности являются:

установление контактов оперативных сотрудников с разрабатываемым лицом до вынесения постановления о проведении оперативно-розыскного мероприятия в целях его подстрекательства в совершению преступления;

проведение оперативно-розыскного мероприятия в отсутствие у органа дознания сведений о реальной преступной деятельности разрабатываемого лица;

склонение лица к совершению противоправных действий в крупном размере, обеспечивающих его привлечение к уголовной ответственности (требование участника ОРМ установить дорогостоящую программу);

создание условий, облегчающих совершение преступления (передача в ходе мероприятия электронного носителя информации с контрафактной программой для установки);

нарушение требований Закона об ОРД и ведомственных нормативно-правовых актов в ходе проведения и документирования оперативно-розыскного мероприятия.

Наличие хотя бы одного из этих критериев исключает возможность использования материалов оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств по уголовному делу и исключает привлечение лица, в отношении которого проводилось оперативно-розыскное мероприятие к уголовной ответственности.



Примечания

1. Об оперативно-розыскной деятельности : федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Российская газета. – 1995. – 18 августа.

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму : федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 1 августа.

3. Постановление Европейского суда по правам человека от 15 декабря 2005 г. по делу «Ваньян (Vanuyan) против Российской Федерации» (жалоба № 53203/99) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2006. – № 7 // СПС КонсультантПлюс

4. О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 14 // Российская газета. – 2006. – 28 июня.

5. Кожевников К. М. Организация прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью по делам коррупционной направленности // Законность. – 2013. – № 3. – С. 7.

6. Крапива И. И. Соблюдение законности в оперативно-розыскной деятельности и провокация // Журнал российского права. – 2009. – № 3.

7. Смыков С. И. Некоторые аспекты противодействия посягательствам на авторские и смежные права // Российский следователь. – 2009. – № 5. – С. 23.

ОВЧИННИКОВА Оксана Витальевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: ovchinnikova-ov@yandex.ru

OVCHINNIKOVA Oksana, Candidate of Law, Assistant Professor of the Chair of State and Civil Disciplines of the Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: ovchinnikova-ov@yandex.ru

УДК 343.14

А.Б. Сергеев, Е.О. Никулочкин
A. Sergeev, E. Nikulochkin**ВЗАИМООБУСЛОВЛЕННОСТЬ ГЛАВНЫХ И ДОКАЗАТЕЛЬСТВЕННЫХ
ФАКТОВ В ПРОЦЕССЕ ДОКАЗЫВАНИЯ**

В статье анализируется содержание перечня обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу, и его достаточность для отправления правосудия.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, предмет доказывания, главный факт, доказательственный факт.

**PRINCIPAL FACTS AND FACTS IN EVIDENCE IN THE SYSTEM OF LAW
EVIDENCE: CORRELATION AND INTERDEPENDENCE**

The article gives the analysis of the content of evidence list which is to be proved at the criminal procedure and its sufficiency for administration of justice.

Keywords: criminal procedure, circumstance in proof, principal fact, fact in evidence.

Процессуальный институт доказательственного права – один из содержательных элементов уголовного судопроизводства, состоящий из совокупности уголовно-процессуальных норм, определяющих содержание, цели и предмет доказывания, понятие и виды доказательств, а также особенности доказывания в различных стадиях производства и по некоторым категориям дел [1, с. 203–205; 3, с. 17; 8, с. 307; 10, с. 4; 12, с. 144–145].

Центральным элементом института является перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию (предмет доказывания). Как и ряд других, данный институт имеет нормы, содержание которых неоднозначно воспринимается научной общественностью и практиками. Так, при определении критерия отбора обстоятельств, подлежащих обязательному доказыванию и включенных в перечень п. 1 ч. 1 ст. 73 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, дискуссионным вопросом является уяснение содержательной стороны и объема понятий «предмет доказывания» и «предмет познания». Практическое значение его решения заключается в обязанности следователя доказывать определенной нормой совокупность обстоятельств, имеющих значение для отправления правосудия.

В зависимости от того, правильно ли законодатель определил критерий отбора обстоятельств, подлежащих обязательному доказыванию, соответствующий перечень по отношению к конечным результатам расследования может принимать следующий вид:

1. Перечень узок, и тогда установление только обязательных обстоятельств не позволит дать уголовно-правовую оценку расследуемым событиям.

2. Перечень обстоятельств чрезмерно широк. В этом случае обязательное установление его приводит к необоснованному увеличению трудоемкости производства как в отношении людских ресурсов (следователей, других участников), так и временных границ.

3. Перечень оптимален с позиции обеспечения отправления правосудия и рационального использования ресурсов правоохранительных органов.

Представляется актуальной задача правильного определения оптимального перечня обстоятельств, подлежащих обязательному установлению. Ученые определяют, что «предмет доказывания как совокупность подлежащих установлению по уголовному делу обстоятельств обладает следующими важными особенностями: входящие в него обстоятельства имеют непосредственное отношение к виновности обвиняемого в совершении преступления, составляя в своей совокупности основание уголовной ответственности, а в случае наличия по делу гражданского иска – также гражданско-правовой ответственности привлекаемых по делу лиц» [8, с. 547]. Именно уголовно-правовой критерий, как показывает анализ статьи 73 Уголовно-процессуального кодекса, и положен в основу отбора и нормативного закрепления обстоятельств уголовного дела, обязательных для установления вне зависимости от квалификации расследуемого деяния.

Обращаясь к понятию «предмет доказывания», С.А. Шейфер устанавливает, что это «специфическое процессуальное обозначение предмета познания по уголовному делу. Это такие объективно существующие свойства и связи, т. е. фактические обстоятельства исследуемого события, которые

имеют правовое значение, характеризуют его как общественно опасное и уголовно наказуемое деяние, а лицо, совершившее деяние, как виновное. Установление таких сторон события соответствует познавательной потребности общества, ибо позволяет применить соответствующие нормы права и достичь цели судопроизводства» [13, с. 57].

Абсолютно правильным следует признать и утверждение А.В. Гриненко: «...Определенность предмета доказывания обуславливает направление и границы исследования. Правильное установление предмета доказывания по конкретному уголовному делу – условие целенаправленной деятельности органов расследования и суда, обеспечения полноты, всесторонности, объективности исследования обстоятельств: ...совершение преступления как явление разнообразно, но познание осуществляется через сущность, выраженную в составе преступления» [2 с. 56]. Обозначенной позиции придерживаются и другие ученые [11, с. 186]. В уголовно-процессуальной науке, в силу их конечной значимости для достижения назначения уголовного судопроизводства, указанные в законе обстоятельства получили название главных фактов.

В практической следственной деятельности доказать наличие или отсутствие главного факта (обстоятельства) возможно только посредством установления доказательственных (промежуточных) фактов (событий), которые в своей достаточной совокупности позволяют следователю дать точный и достоверный ответ: имело ли место устанавливаемое событие (главный факт) или нет.

А.А. Давлетов относительно рассматриваемой проблемы высказывает следующее суждение: «...В теории доказательств спорным остается вопрос о том, входят ли в предмет доказывания наряду с обстоятельствами, характеризующими событие как преступление, совершенное определенным лицом, также и промежуточные (доказательственные) факты, на основе которых строится умозаключение о существовании этих обстоятельств. Хотя конечной целью доказывания является установление фактов, имеющих правовое значение, нет сомнения в том, что и промежуточные факты должны быть доказаны. Но правомерно ли включать их в предмет доказывания, как это делают многие исследователи? Учитывая изоморфизм философского (предмет познания) и процессуального (предмет доказывания) понятий, следует согласиться с тем, что в предмет доказывания надлежит включать не только факты, составляющие конечную цель доказывания, но и промежуточные факты, с помощью которых первые устанавливаются» [3, с. 99].

Если даже согласиться с таким суждением, то попытка определить весь перечень доказательственных фактов представляется задачей невыполнимой, потому что главный факт можно доказывать различными доказательственными фактами, когда в одной следственной ситуации эти доказательственные факты одни, а в другой – другие. То есть доказательственные факты – это непостоянное условие – есть средство доказывания! Так, если лицо задержано при покушении на сбыт наркотического вещества в ходе контрольной закупки и свою защиту строит на утверждении, что он наркотики не сбывал и нашел их случайно, то опровержением данного утверждения будет установление следующих промежуточных фактов:

наркотические вещества, обнаруженные в его квартире при обыске;

показания свидетелей, которые неоднократно видели задержанного предлагающим наркотические вещества;

показания лиц, которые пользовались услугами и ранее приобретали у задержанного наркотические вещества, и др.

В реальной ситуации производства по уголовному делу могут быть представлены не все перечисленные фактические данные, но при этом доказанность объективной стороны все равно будет обеспечена. Пример указывает на вариативность различных комбинаций обстоятельств, которые могут быть установлены и использованы в доказывании конечного факта, поэтому реально перечислить все существующее множество промежуточных обстоятельств, доказывающих состав преступления, невозможно, да и не нужно: «Круг доказательственных фактов может быть весьма широк, а сами они разнообразны, в связи с чем обычно не представляется возможным дать в законе их исчерпывающий перечень» [4, с. 537]. Действительно, «любое деяние (т. е. действие или бездействие), отнесенное к категории преступных, совершается во времени и пространстве, ему сопутствуют определенные обстоятельства, в том числе и те, которые не имеют уголовно-правового значения. Без выяснения всех этих обстоятельств невозможно установить, было или не было совершено уголовно наказуемое деяние» [5, с. 102], но их невозможно предвидеть, они становятся определенными только при расследовании реального преступного деяния с фактически сформированными следственными ситуациями.

С.А. Шейфер различает три уровня предмета доказывания.

Первый ограничен перечнем ст. 73 УПК РФ, выступающим как его обобщенная нормативная

модель, структура и содержание которой определены нормами Общей части Уголовного кодекса. Этот уровень определяет общие цели доказывания.

Второй уровень обстоятельств, подлежащих доказыванию, определяется нормами Особенной части Уголовного закона, устанавливающими юридические признаки конкретного преступления, охватывающие его объективную сторону, объект, субъективную сторону и субъект.

Третий уровень предмета доказывания определяется путем конкретизации его (предмета) с учетом обстоятельств совершения отдельного преступления. Именно к этому уровню обстоятельств ученый относит доказательственные факты [13].

Следует согласиться с делением предмета доказывания на два первых уровня. При таком делении обстоятельства, перечисленные в ст. 73 УПК РФ (первый уровень), можно представить как теоретическую конструкцию состава преступления, жесткую систему (матрицу), наполнение которой содержанием признаков состава конкретного преступления четко фиксирует конечные цели доказывания (второй уровень).

Однако сложно назвать предметом доказывания, пусть даже третьего уровня, доказательственными фактами. Такое деление связано с риском внести трудность в понимание разграничения конечных целей доказывания и средств доказывания, в качестве которых выступают доказательственные факты, которые, как и главные, устанавливаются доказательствами: «...Сведения о фактах порождают сам факт, которому тоже никак нельзя отказать в доказательственной ценности. Под сведениями о фактах понимается такая информация об обстоятельствах уголовного дела, достоверность которой еще предстоит проверить, а под доказательственными фактами – уже проверенная информация, достоверность которой сомнения не вызывает, и поэтому ее можно использовать как готовые элементы в логических конструкциях для получения итоговых знаний об обстоятельствах, входящих в предмет доказывания» [6, с. 537].

Количество и виды доказательственных фактов, которые потребуются «в логических конструкциях для получения итоговых знаний об обстоятельствах, входящих в предмет доказывания», заранее определить невозможно. К факторам, обуславливающим сложность задачи (определение требуемого количества и видов доказательственных фактов, достаточных для вывода о доказанности всех элементов состава преступления), относятся: очевидность совершения преступления; представленность носителей (источников)

информации о преступлении, а в целом формирующимися следственными ситуациями, возникающими при расследовании конкретного уголовного дела.

Решение следователем задачи определения достаточности установления доказательственных фактов напрямую связано с понятием пределов доказывания. «Пределы доказывания – это границы познавательной деятельности следователя и суда, определяемые моментом, когда цель доказывания оказывается достигнутой, т. е. когда с необходимой степенью надежности (вероятно либо достоверно) установлены подлежащие доказыванию обстоятельства. В этот момент доказывание прекращается, ибо необходимость в нем отпадает» [13, с. 64]. Как определяет Р. Костенко, «с гносеологической точки зрения получается, что квинтэссенцией понятия «пределы доказывания» следует считать совокупность достаточных доказательств, выступающую средством достоверного познания обстоятельств предмета доказывания» [7, с. 94].

Из изложенного выше можно утверждать:

1. Предмет доказывания есть система обстоятельств, указанных в ст. 73 УПК РФ, представляющая теоретическую конструкцию состава преступления, при помощи которой фиксируются конечные цели доказывания при наполнении ее содержанием признаков конкретного преступления, предусмотренного особенной частью Уголовного кодекса.

2. Отличительными признаками доказательственного факта являются:

2.1. Наличие в доказательственном факте уголовно-процессуального (доказательственного) значения и отсутствия уголовно-правового содержания, в то время как главный факт – это обстоятельство, которое определяет квалификацию преступного деяния.

2.2. Доказательственный факт по временному основанию предшествует установлению главного факта; как следствие формы всеобщей связи и взаимодействия является условием и средством установления главного факта.

2.3. Установление доказательственного факта не является обязательным при расследовании конкретного преступного деяния. Любое обстоятельство, указанное в ч. 1 ст. 73 УПК РФ, может быть доказано различной совокупностью доказательственных фактов. Часть из этого множества может не устанавливаться: количество доказательственных фактов, подлежащих установлению, определяется их достаточностью для доказывания и обеспечения достоверности главного факта.

2.4. Доказательственный факт не имеет уголовно-правового содержания.

3. Обстоятельства, перечисленные в ст. 73 УПК РФ, устанавливаются при расследовании любого преступления и всегда конкретны (что и делает возможным их точное формулирование в законе). Доказательственные же факты имеют различное содержание, определяемое ситуациями конкретного расследования.

4. К факторам, обуславливающим сложность задачи определения требуемого количества и видов доказательственных фактов, доста-

точных для вывода о доказанности всех элементов состава преступления, относятся: очевидность совершения преступления; представленность носителей (источников) информации о преступлении, а в целом формирующиеся следственные ситуации, возникающие при расследовании конкретного уголовного дела.

Изложенное выше объясняет причину, по которой доказательственные факты как средства доказывания главных фактов сами не могут являться таковыми, а следовательно, быть указанными в ст. 73 УПК РФ.

Примечания

1. Арендаренко И. А. Доказательственное право в уголовном процессе как самостоятельное структурное образование // Общество и право. – 2010. – № 2. – С. 203–205.

2. Гриненко А. В., Овчаренко Е. И. Криминалистическая характеристика преступления и обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу: проблемы соотношения и разграничения // Криминалистика: актуальные вопросы теории и практики. : сб. материалов Третьего Всероссийского круглого стола (17–18 июня 2004 г.). – Ростов н/Д : РЮИ МВД России, 2004.

3. Давлетов А. А. Основы уголовно-процессуального познания. – Екатеринбург : Изд-во Гуманитарного ун-та, 1997.

4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. А. В. Смирнова. – 5-е изд., перераб. и доп.. – М. : Проспект, 2009.

5. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. И. Л. Петрухин. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Велби, 2008.

6. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Б. Т. Безлепкина. – 9-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2010.

7. Костенко Р. Доказательства и пределы доказывания в уголовном судопроизводстве // Уголовное право. – 2008. – № 4. – С. 92–96.

8. Курс советского уголовного процесса. Общая часть / под ред. А. Д. Бойкова, И. И. Карпеца. – М. : Юрид. лит., 1989.

9. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1 : Основные положения науки советского уголовного процесса. – М. : Наука, 1968.

10. Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н. В. Жогин. 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юрид. лит., 1973.

11. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учеб. / под ред. И. Л. Петрухина. – 2-е изд.. – М. : Проспект, 2006.

12. Уголовный процесс : учеб. / под ред. К.Ф. Гуценко. – М. : Зерцало, 2000.

13. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 7 дек. 2011 г.) // Российская газета. – 2001. – 22 декабря.

14. Шейфер С. А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. М. : НОРМА, 2009. 240 с.

НИКУЛОЧКИН Евгений Олегович, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин, Уральский государственный университет физической культуры.

E-mail: sergeev_ab@bk.ru

СЕРГЕЕВ Андрей Борисович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории права и уголовно-правовых дисциплин, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал.

E-mail: sergeev_ab@bk.ru

NIKULOCHKIN Evgeniy, Candidate of Law, lecturer, Chair of Criminal and Legal Disciplines, Ural State University of Physical Training.

E-mail: sergeev_ab@bk.ru

SERGEEV Andrey, Doctor of Law, professor, professor of the Chair of Law Theory and Criminal and Legal Disciplines, Chelyabinsk branch of the Russian Academy of National Economy and State Service under the President of the Russian Federation.

E-mail: sergeev_ab@bk.ru

УДК 343.3/.7+342.92

А.В. Сумачев, А.С. Черепашкин
A. Sumachev, A. Cherepashkin**ОХРАНА КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ (ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ): АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ И УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ**

Статья посвящена исследованию действующего административно-правового и уголовно-правового режимов охраны культурных ценностей в Российской Федерации. На основе анализа законодательства и правоприменительной практики в области охраны культурных ценностей (объектов культурного наследия), выявлены проблемы законодательного регулирования такой охраны. Предложены конкретные меры теоретико-прикладного характера в части охраны культурных ценностей (объектов культурного наследия).

Ключевые слова: культурное наследие, археологическое наследие, культурные ценности, правонарушение, преступление, охрана.

PROTECTION OF CULTURAL PROPERTY (CULTURAL HERITAGE): ADMINISTRATIVE-AND-LEGAL AND CRIMINAL-AND-LEGAL ASPECTS

The article is devoted to the current administrative law and criminal law regimes of cultural property protection in the Russian Federation. The problems of legal regulation of such protection are revealed based on the analysis of legislation and practice in the field of cultural property protection (cultural heritage). Specific measures of theoretical and applied nature in terms of cultural property protection (cultural heritage) are proposed.

Keywords: cultural heritage, archeological heritage, cultural values, wrong-doing, crime, protection.

Не вдаваясь в дискуссию, сразу определим, что под культурными ценностями (объектами культурного наследия) мы понимаем движимые и недвижимые материальные предметы (вещи, имущество), памятники истории и культуры, которые созданы трудом человека, являются единственными и неповторимыми в своем роде предметами (уникальными), исключительными по своим художественным и другим качествам, изготовлены в прошедшую эпоху ручным способом, в индивидуальном порядке, в связи с чем обладают большой редкостью и представляют историческую, художественную, научную, культурную, музейную или иную ценность, кроме того обладают повышенной потребительской стоимостью, а равно общественной или государственной значимостью.

При этом, как представляется, особое место в системе правового режима охраны культурных ценностей занимают Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) (а равно соответствующее законодательство об административной ответственности субъектов Российской Федерации, например, Кодекс Тюменской области об административной ответственности).

В рамках федерального законодательства об административных правонарушениях (КоАП РФ) следует вести речь о ст. 7.13 «Нарушение

требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны», ст. 7.14 «Проведение земляных, строительных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия», ст. 7.15 «Ведение археологических разведок и раскопок без разрешения», ст. 7.33 «Уклонение от передачи обнаруженных в результате археологических полевых работ культурных ценностей на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации» КоАП РФ. Стоит заметить, что законодательство субъектов Российской Федерации также устанавливает ответственность за правонарушения в данной сфере. Так, например, Кодекс Тюменской области об административной ответственности предусматривает административную ответственность за «Нарушение требований по сохранению, использованию и охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального и местного (муниципального) значения, их территорий и зон их охраны» (ст. 3.12).

УК РФ, в свою очередь, предусматривает ответственность за «Хищение предметов, имеющих особую ценность» (ст. 164), «Невозвращение на территорию Российской Федерации культурных ценностей» (ст. 190), «Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия

(памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных ценностей» (ст. 243), «Нарушение требований сохранения или использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо выявленных объектов культурного наследия» (ст. 243-1), «Незаконные поиск и (или) изъятие археологических предметов из мест залегания» (ст. 243-2).

Вместе с тем анализ законодательства и правоприменительной практики в области правовой охраны культурных ценностей свидетельствует о некоторых проблемах законодательного регулирования такой охраны.

В частности, ст. 7.14-1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в том числе выявленных объектов культурного наследия. В свою очередь, ст. 243 УК РФ описывает практически схожий состав преступления: «Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных ценностей». «Развести» данные составы весьма проблематично, ввиду того, что предмет правонарушения и преступления порой совпадают, а размер «уничтоженного или поврежденного» объекта культурного наследия для нужд КоАП РФ и УК РФ не определен, как, например, это сделано для нужд ст. 7.13 КоАП РФ «Нарушение требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, их территорий либо несоблюдение ограничений, установленных в границах их зон охраны» и ст. 243-1 УК РФ «Нарушение требований сохранения или использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)

народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо выявленных объектов культурного наследия» (в последнем случае уничтожение или повреждение объекта культурного наследия должно быть в крупном размере).

Стоит еще указать на несколько неоднозначное отношение ученых к вопросу вины в части повреждения или уничтожения объектов культурного наследия. Дело в том, что ст. 243 УК РФ традиционно считают специальной нормой по отношению к ст. 167 УК РФ «Умышленное уничтожение или повреждение имущества». Иными словами, деяния, предусмотренные ст. 243 УК РФ (и, соответственно, ст. 7.14-1 КоАП РФ), признают совершенными исключительно с умышленной формой вины. В развитие данной идеи отмечается, что в УК РФ есть общая норма об уничтожении или повреждении имущества по неосторожности (ст. 168 УК РФ), однако специальной нормы об уничтожении или повреждении объектов культурного наследия по неосторожности нет. Можно сказать, что поскольку нет специальной уголовно-правовой нормы, постольку применению подлежит общая норма, которой является ст. 168 УК РФ. Вместе с тем данная статья предусматривает «особые» способы уничтожения или повреждения имущества по неосторожности – путем неосторожного обращения с огнем или иным источником повышенной опасности. Следовательно, «обычная» неосторожность, повлекшая уничтожение или повреждение объектов культурного наследия, остается «за рамками» указанного состава. В итоге, в специальной литературе даже предлагалось дополнить главу 25 УК РФ («Преступления против здоровья населения и общественной нравственности») дополнить нормой следующего содержания:

«Статья __. Уничтожение или повреждение культурных ценностей по неосторожности

1. Уничтожение или повреждение культурных ценностей, если они совершены в отношении памятников истории и культуры общероссийского значения или предметов, имеющих особую ценность, по неосторожности, –

наказываются штрафом в размере от ста до четырехсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до пяти месяцев, либо лишением свободы на срок до одного года.

2. Те же деяния, совершенные путем неосторожного обращения с огнем или иными источниками

повышенной опасности либо повлекшие тяжкие последствия, -

наказываются штрафом в размере от четырехсот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до девяти месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет» [5, с. 19].

На наш взгляд, согласиться с данным предложением нельзя, поскольку законодатель, не конкретизируя форму вины в деяниях, предусмотренных ст. 7.14-1 КоАП РФ и ст. 243 УК РФ (как, например, это сделано в ст. 167 и 168 УК РФ), тем самым предполагает возможность привлечения к ответственности как за умышленное, так и неосторожное уничтожение или повреждение объектов культурного наследия.

И еще на одном вопросе в части применения административно-правовых средств охраны культурных ценностей акцентируем внимание.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.33 КоАП РФ, выражается в уклонении от передачи обнаруженных в результате археологических полевых работ культурных ценностей (включая антропогенные, антропологические, палеозоологические, палеоботанические и иные объекты, имеющие историко-культурную ценность) на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации. В свою очередь, ч. 9. ст. 45 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусматривает, что физические и юридические лица, проводившие археологические полевые работы, *в течение трех лет со дня выполнения работ* обязаны передать все обнаруженные культурные ценности (включая антропогенные, антропологические, палеозоологические, палеоботанические и иные объекты, имеющие историко-культурную ценность) на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации.

Уклонение от передачи обнаруженных в результате археологических полевых работ культурных ценностей на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации означает умышленный отказ от такой передачи. Вместе с тем данный состав с точки зрения буквы закона нельзя вменить, если не истек предусмотренный законом срок передачи (3 года). И здесь, на наш взгляд, следует определить правило, согласно которому совершение умышленных действий, явно свидетельствующих о нежелании передавать культурные

ценности на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда РФ (например, оборудование специального хранилища для них, специальное место в личной коллекции и т. п.), следует оценивать как правонарушение, предусмотренное ст. 7.33 КоАП РФ, независимо от того, истек трехлетний срок или нет.

Имеются некоторые проблемы теоретико-прикладного плана и в части уголовно-правовой охраны культурных ценностей. Так, среди ученых нет единства относительно объекта преступления, предусмотренного ст. 164 УК РФ («Хищение предметов, имеющих особую ценность»). В частности, А.В. Гайдашов, основываясь на анализе действующего уголовного законодательства, отмечает «Отношения собственности являются родовым объектом преступлений против собственности, одним из которых является хищение предметов, имеющих особую ценность» [2, с. 58]. При этом он все-таки указывает, что «хищение культурных ценностей в силу их специфических свойств имеет дополнительный объект, включающий комплекс общественных отношений, затрагивающих материальную и духовную культуру общества, так как вред наносится не только отношениям собственности, но и всему культурному достоянию страны» [2, с. 58]. Однако в итоге А.В. Гайдашов указывает: «Непосредственным объектом хищения особо ценных предметов выступает конкретная форма собственности, нарушаемая преступлением» [2, с. 58-59].

С.М. Кочои, Т.Р. Сабитов, В.П. Собченко подвергают такой вывод сомнению, указывая, что реальный ущерб от хищений предметов или документов, имеющих особую ценность, причиняется в первую очередь не экономике страны и не отношениям собственности, а комплексу общественных отношений в области духовной культуры общества [3; 5; 6]. Более того, отдельные ученые утверждают, что «общественная нравственность» имеет приоритет перед государственной собственностью или личной собственностью граждан, и потому юридическая оценка хищения памятников истории и культуры должна определяться именно этим объектом [4, с. 75].

Действительно, исходя из названия главы 21 УК РФ, видовым объектом преступления, предусмотренного ст. 164 УК РФ, является собственность, а, соответственно, предметом – чужое имущество, в отношении которого не установлены специальные (как правило, ограничительного свойства) правила обращения (например, такие как для оружия и боеприпасов, наркотических и психотропных веществ, официальных документов и т. п.).

Однако по смыслу ст. 164 УК РФ предметом преступления являются предметы и документы, имеющие особую историческую, научную, художественную или культурную ценность, то есть такие вещи и документы, в отношении которых также установлены особые правила их обращения. Следовательно, логично будет предположить, что видовой объект посягательства, предусмотренного ст. 164 УК РФ, должен быть иной, нежели право собственности вообще. И здесь можно указать на некоторую непоследовательность законодателя, который, с одной стороны, относит уничтожение или повреждение объектов культурного наследия, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных ценностей (ст. 243 УК РФ) к преступлениям, посягающим на общественную нравственность, а, с другой – хищение предметов или документов, имеющих ту же историческую или культурную ценность, к преступлениям против собственности (ст. 164 УК РФ).

Кроме того, вызывает обоснованные нарекания и объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 164 УК РФ, которая выражается в хищении предметов, имеющих особую ценность, независимо от способа хищения (т. е. в форме кражи, мошенничества, присвоения, растраты, грабежа или разбоя). И здесь возникает закономерный вопрос об уголовно-правовой оценке завладения предметами, имеющими особую ценность, в форме вымогательства (не хищения). С позиций действующего уголовного законодательства, такие действия следует квалифицировать по соответствующей части ст. 163 УК РФ, при этом полностью игнорируется значение предмета преступления (в нашем случае – предметов или документов, имеющих особую ценность). Для аналогичных случаев, но в отношении, например, ядерных материалов или радиоактивных веществ (ст. 221 УК РФ), оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (ст. 226 УК РФ), наркотических средств или психотропных веществ (ст. 229 УК РФ), одной нормой охватываются случаи и хищения, и вымогательства. Стоит поддержать высказанные в литературе предложения о расширении объективной стороны неправомерного завладения культурными ценностями за счет указания на вымогательство таковых [5; 6, с. 75].

Соответственно, выход из сложившейся ситуации видится в следующем:

ст. 164 УК РФ исключить;

главу 25 УК РФ дополнить ст. 243-3 «Хищение либо вымогательство культурных ценностей».

Кроме того, здесь может возникать вопрос о субъектном составе хищения предметов, имеющих особую ценность. Дело в том, что уголовная ответственность за данное преступление наступает с 16-летнего возраста (ч. 2 ст. 20 УК РФ). Вместе с тем правоприменитель (в лице Верховного Суда Российской Федерации) не говорит о возможности привлечения к уголовной ответственности за хищение предметов, имеющих особую ценность, совершенных в форме кражи, грабежа и разбоя, с 14-летнего возраста. Дело в том, что уголовная ответственность за кражу, грабеж и разбой «простого» имущества наступает с 14-летнего возраста, в то время как хищение предметов, имеющих особую ценность, в форме кражи, грабежа и разбоя наказуемо с 16 лет. И вновь можно говорить о существенной недоработке законодателя в части охраны культурных ценностей.

В литературе была высказана точка зрения, согласно которой уголовная ответственность за совершение рассматриваемого преступления, совершенного путем кражи, грабежа и разбоя, может наступать с 14 лет, а за хищения, совершенные иным способом, – с 16 лет [1, с. 26]. Принять такую позицию, значит нарушить принцип законности (ст. 3 УК РФ).

С другой стороны, нельзя признать справедливой точку зрения, согласно которой, если хищение предметов, имеющих особую ценность, совершено в форме кражи, грабежа и разбоя, а лицо достигло 14 лет, но не достигло до 16 лет, содеянное следует квалифицировать по статьям, предусматривающим ответственность за кражу, грабеж или разбой «простого» имущества (ст. 158, 161, 162 УК РФ) [7, с. 78]. Принятие и этой точки зрения противоречит принципу законности, согласно которому «применение уголовного закона по аналогии не допускается» (ч. 2 ст. 3 УК РФ).

Выход из создавшейся ситуации возможен путем заимствования правил, характерных для субъекта преступлений, предусмотренных ст. 226, 229 УК РФ, то есть снижение возраста за хищение либо вымогательство культурных ценностей до 14 лет.

Таковы, на наш взгляд, основные направления совершенствования административно-правового и уголовно-правового режимов охраны культурных ценностей (объектов культурного наследия) в Российской Федерации.



Примечания

1. Владимиров В. А., Левицкий Г. Н. Субъект преступления по советскому уголовному праву. – М., 1964.
2. Гайдашов А. В. Уголовная ответственность за хищения предметов, имеющих особую историческую, научную или культурную ценность : дис. ... канд. юрид. наук. – М. : Юридический институт МВД России, 1997.
3. Кочои С. М. Ответственность за корыстные преступления против собственности. – М., 2000.
4. Михальцевич В. А., Сабитов Р. А. Конституция СССР об охране культурных ценностей и уголовная ответственность за их хищение // Социально-экономические аспекты борьбы с правонарушителями : сб. научных трудов. – Омск, 1980.
5. Сабитов Т. Р. Охрана культурных ценностей: уголовно-правовой и криминологический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск : Челябинский гос. ун-т, 2002.
6. Собченко В. П. К вопросу об обоснованности ст. 164 УК РФ // Научные исследования высшей школы : сб. тезисов докладов и сообщений на итоговой научно-практической конференции (8 февраля 2006 г.). – Тюмень : Тюменский юридический институт МВД России, 2006.
7. Собченко В. П. Уголовно-правовая охрана предметов (объектов), имеющих особую ценность (некоторые замечания по существу законодательных решений) // Теоретико-методологические и прикладные аспекты борьбы с преступностью: история и современность : материалы международной науч.-практ. конференции (17-18 марта 2005 г.). – Уфа: Уфимский юридический институт МВД России, 2005.

СУМАЧЕВ Алексей Витальевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и процесса, Тюменский государственный университет.

E-mail: alekssumachev@mail.ru

ЧЕРЕПАШКИН Алексей Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории права и уголовно-правовых дисциплин, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал.

E-mail: tp_upd_rane74@mail.ru)

SUMACHEV Aleksey Vitalievich, Doctor of Law, Professor, Chair of Criminal Law and Criminal Procedure, professor, Tyumen State University

E-mail: alekssumachev@mail.ru

CHERPASHKIN Aleksey Sergeevich, Candidate of Law, assistant professor, Chair of Law Theory and Criminal and Legal Disciplines, assistant professor, Russian Academy of National Economy and State Service under the President of the Russian Federation, Chelyabinsk branch.

E-mail: tp_upd_rane74@mail.ru.

УДК 343.21

Д.В. Сумский
D. Sumskiy**ПЕРЕКВАЛИФИКАЦИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СВЯЗИ С ИЗМЕНЕНИЕМ
ФАКТИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ДЕЛА**

В статье рассматривается понятие «изменение фактических материалов дела», описываются ситуации, когда вследствие изменения фактических материалов дела происходит изменение обвинения и переквалификация преступного деяния. В работе также раскрываются условия переквалификации криминального деяния в связи с изменением фактических материалов дела.

Ключевые слова: переквалификация преступления, изменение обвинения, изменение фактических материалов дела.

**RECLASSIFICATION OF CRIMES IN CONNECTION WITH
THE CHANGES OF THE ACTUAL CASE DATA**

The article discusses the concept of «changes of actual case data», describes situations where due to changes in the actual data of the case there can be changes in the prosecution and reclassification of a criminal act. The article also reveals the conditions of reclassification of the criminal act in connection with changes in the actual case data.

Keywords: reclassification of crimes, changes in prosecution, changes of actual case data.

В процессе предварительного расследования могут появляться новые фактические данные об обстоятельствах совершенного криминального деяния. В связи с этим обвинение, основанное на ранее собранных фактических данных, соответствующим образом корректируется, что может повлечь изменение первоначальной квалификации преступления.

В.Н. Кудрявцев под «изменением фактических материалов дела» понимает лишь изменение тех сведений о фактах, которыми располагает следователь, прокурор, суд, квалифицируя преступление [1, с. 289].

Р.А. Сабитов относительно указанного понятия предлагает следующие уточнения: 1) отдельные фактические данные, положенные в основу квалификации содеянного, измениться не могут – могут измениться материалы дела, объем сведений о ранее установленных фактах, субъективная оценка их правоприменителем, могут отпасть или появиться новые, ранее не известные правоприменителю факты; 2) изменение не всех фактических материалов дела служит основанием переквалификации содеянного, а только тех из них, которые влияют на его оценку как определенного преступления, предусмотренного статьей (пунктом, частью статьи) УК; 3) в процессе уголовного судопроизводства могут появиться новые факты; 4) в уголовно-процессуальном законе говорится о несоответствии выводов суда, изложенных в приговоре, фактическим обстоятельствам уголовного дела, послужившем основанием отмены или изменения приговора суда [8, с. 572-573].

Р.А. Сабитов обоснованно предлагает понимать под изменением материалов дела (применительно к уголовно-правовой квалификации) изменение, появление или отпадение сведений о фактических обстоятельствах, указывающих на наличие (отсутствие) в содеянном определенного состава преступления [8, с. 573-574].

Например, квалификация разбоя как совершенного группой лиц по предварительному сговору должна быть основана на исследованных судом доказательствах. По приговору Курганского областного суда от 31 октября 2011 г. И. осужден по п. «в» ч. 4 ст. 162 и по п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ. Уголовное дело в отношении Ш. прекращено в связи с ее смертью. Судебная коллегия изменила приговор суда, указав следующее. Вывод суда о том, что И. совершил разбойное нападение на потерпевшего по предварительному сговору с Ш., не подтвержден исследованными в суде доказательствами. Так, сам И. как в ходе предварительного следствия, так и в судебном заседании отрицал свое участие в совершении преступлений, а Ш., показания которой положены в основу приговора, пояснила, что пошла с И. в квартиру потерпевшего с целью совершения кражи, а иные действия И. по отношению к потерпевшему были для нее неожиданными. Доказательства, которые свидетельствовали бы о наличии между И. и Ш. предварительного сговора на совершение разбойного нападения, органами предварительного следствия не представлены. С учетом этого из приговора исключено указание о совершении осужденным разбойного нападения по предварительному сговору с Ш. (определение № 82-О12-3) [4].

Изменения в сведениях о фактах по делу и их влияние на квалификацию преступления могут быть выражены в следующих ситуациях:

1) данные, положенные в основу квалификации, могут отпасть полностью (или хотя бы частично, но таким образом, что оставшиеся факты не образуют никакого состава преступления). В подобных случаях суд выносит оправдательный приговор (за отсутствием события преступления, состава преступления или за недоказанностью участия обвиняемого в совершении преступления). Например, Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, если подсудимый обвиняется в совершении нескольких преступлений, предусмотренных различными статьями уголовного закона, и обвинение в совершении некоторых из этих преступлений не подтвердилось, суд в описательно-мотивировочной части приговора приводит мотивы признания подсудимого виновным в одних преступлениях и оправдания по обвинению в других преступлениях, а в резолютивной части приговора формулирует соответствующее решение о признании подсудимого виновным по одним статьям и об оправдании по другим статьям (п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 1 от 29 апреля 1996 г. «О судебном приговоре» – далее постановление Пленума ВС РФ от 29 апреля 1996г.) [7];

2) фактические данные могут измениться, при этом возможно три следующих случая: а) материалы, на которых была основана квалификация, изменяются несущественно (с точки зрения квалификации); б) материалы дела изменились настолько, что требуется переквалифицировать часть обвинения на более мягкий закон, причем на такой, который уже был предъявлен по данному делу в другой части обвинения; в) изменения материалов дела являются существенными, содеянное подлежит переквалификации на иную статью или несколько статей Уголовного кодекса, ранее обвиняемому не предъявлявшихся [1, с. 290-293].

Пленум Верховного Суда РФ уточнил, что «суд вправе изменить обвинение и квалифицировать действия подсудимого по другой статье уголовного закона, по которой подсудимому не было предъявлено обвинение, лишь при условии, если действия подсудимого, квалифицируемые по новой статье закона, вменялись ему в вину и не были исключены судьей из обвинительного заключения по результатам предварительного слушания, не содержат признаков более тяжкого преступления и существенно не отличаются по фактическим обстоятельствам от обвинения, по которому дело принято к производству суда, а изменение

обвинения не ухудшает положения подсудимого и не нарушает его права на защиту. Судам следует исходить из того, что более тяжким считается обвинение, когда: а) применяется другая норма уголовного закона (статья, часть статьи или пункт), санкция которой предусматривает более строгое наказание; б) в обвинение включаются дополнительные, не вмененные обвиняемому факты (эпизоды), влекущие изменение квалификации преступления на закон, предусматривающий более строгое наказание, либо увеличивающие фактический объем обвинения, хотя и не изменяющие юридической оценки содеянного. Существенно отличающимся обвинением от первоначального по фактическим обстоятельствам следует считать всякое иное изменение формулировки обвинения (вменение других деяний вместо ранее предъявленных, вменение преступления, отличающегося от предъявленного по объекту посягательства, форме вины и т. д.), если при этом нарушается право подсудимого на защиту» (п. 9 постановления Пленума ВС РФ от 29 апреля 1996 г.) [7].

С.Д. Макаров разъясняет, что «нарушением права на защиту при изменении обвинения может быть признано: 1) существенное изменение фактических обстоятельств, положенных в основу квалификации, если изменяются юридически значимые признаки деяния: способ совершения преступления, причинения вреда; 2) вменение более тяжкого обвинения; 3) переквалификация на преступление, существенно отличающееся от прежнего по основным признакам состава преступления; 4) вменение фактических обстоятельств, характеризующих объект, способ посягательства и другие признаки преступления, ранее не указанных в обвинении; 5) наказание по новому обвинению назначено более строгое, чем это предусмотрено статьей по прежнему обвинению; 6) указание в новом обвинении на обстоятельства, о которых подсудимый не был надлежащим образом допрошен, с предоставлением возможности подготовиться к показаниям по новым обстоятельствам, если он о них сам не заявлял» [2, с. 67].

Переквалификация преступления в суде допустима в трех вариантах:

1) применяется более мягкий закон без изменений в объеме обвинения.

Так, в соответствии со ст. 14 УПК РФ все сомнения в виновности обвиняемого, которые не могут быть устранены в порядке, установленном настоящим Кодексом, толкуются в пользу обвиняемого. По приговору суда от 9 ноября 2012 г. М. осужден по п. «б» ч. 4 ст. 132 УК РФ (в ред.

от 27 июля 2009 г.), ч. 3 ст. 135 УК РФ (в ред. от 27 декабря 2009 г.) и ч. 1 ст. 119 УК РФ. Преступления совершены в период с августа 2009 г. по август 2011 г. Как установлено судом, М. совершил развратные действия в один из дней в период с августа 2009 по январь 2010 г. Большую часть этого периода (по 9 января 2010 г.) ч. 3 ст. 135 УК РФ действовала в редакции Федерального закона от 27 июля 2009 г. № 215-ФЗ, которая является более мягкой, чем в редакции Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 377-ФЗ, поскольку не предусматривала дополнительного наказания в виде ограничения свободы. При таких обстоятельствах, принимая во внимание то, что инкриминированные развратные действия в отношении потерпевшей М. мог совершить в период действия ч. 3 ст. 135 УК РФ (в ред. от 27 июля 2009 г.), Судебная коллегия переквалифицировала его действия с ч. 3 ст. 135 УК РФ (в ред. от 27 декабря 2009 г.) на ч. 3 ст. 135 УК РФ (в ред. от 27 июля 2009 г.) (Определение № 7-О12-15) [5];

2) сокращается объем обвинения и применяется более мягкий закон.

По приговору Верховного суда Чувашской Республики от 6 июля 2010 г. Х. осужден по совокупности преступлений, включающей ч. 1 ст. 222 УК РФ, по которой он признан виновным в незаконных приобретении, хранении и сбыте огнестрельного оружия (самозарядного пистолета конструкции Токарева (ТТ) образца 1930/1933 гг. калибра 7,62 мм) и боеприпасов к нему (четыре патрона калибра 7,62 мм). Согласно приговору незаконное приобретение огнестрельного оружия и боеприпасов Х. совершил в неустановленное время, в неустановленном месте, неустановленным способом. В суде Х. отрицал свою причастность к данному оружию и боеприпасам. В соответствии со ст. 73, 85 УПК РФ при производстве по уголовному делу подлежит доказыванию, в частности, событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления). С учетом этих требований и в силу ст. 307 УПК РФ описательно-мотивировочная часть обвинительного приговора должна содержать описание преступного деяния, признанного доказанным, с указанием

места, времени, способа его совершения. Учитывая, что по настоящему делу эти требования закона в части осуждения Х. за незаконное приобретение огнестрельного оружия и боеприпасов не выполнены, органами следствия и судом не установлены и не доказаны время, место, способ и другие обстоятельства приобретения Х. оружия и боеприпасов, Судебная коллегия изменила приговор и исключила из него осуждение Х. за незаконное приобретение огнестрельного оружия и боеприпасов (определение № 31-О10-26) [3];

3) применяется более мягкий закон ввиду изменения в характере обвинения [1, с. 294].

По приговору Кобяйского районного суда Республики Саха (Якутия) от 22 августа 2011 г. (с учетом внесенных изменений) Н. осужден по ч. 4 ст. 159 УК РФ и ему назначено наказание в виде трех лет одиннадцати месяцев лишения свободы. Преступления совершены в период с 5 по 8 февраля 2009 г. и 25 февраля 2009 г. В надзорной жалобе осужденный Н. просил отменить приговор, так как, по его мнению, в нем неправильно указано на его роль как организатора преступления, а обстоятельства его сговора с К. не установлены. Судебная коллегия признала необоснованным указание суда первой инстанции при назначении Н. наказания на то, что он являлся организатором преступления, поскольку данный вывод не вытекает из установленных судом фактических обстоятельств дела. Как усматривается из приговора, Н. действовал по задуманному совместно с другими лицами плану хищения имущества потерпевшего, при этом его роль как организатора преступления судом не установлена. Его обращение к К. с предложением об участии в преступлении, с чем тот согласился, само по себе не может расцениваться как исполнение роли организатора преступления (ч. 3 ст. 33 УК РФ). С учетом изложенного Судебная коллегия приговор в отношении Н. изменила, исключила указание о признании его организатором преступления, смягчила Н. наказание до трех лет девяти месяцев лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии общего режима (Определение № 74-Д13-1) [6].

Примечания

1. Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений. – 2-е изд., пераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001.

2. Макаров С. Д. Изменение квалификации преступлений и обвинения в уголовном судопроизводстве: науч.-практ. пособие. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2009.

3. Обзор кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации за II полугодие 2010 г. : утв. Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации 16 марта 2011 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. – № 6.

4. Обзор кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации за первое полугодие 2012 года : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 октября 2012 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2013. – № 2.

5. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2012 г. : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 10 апреля 2013 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2013. – № 6.

6. Обзор практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ за первое полугодие 2013 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2014. – № 2.

7. Российская газета. – 1996. – 25 мая.

8. Сабитов Р. А. Теория и практика квалификации уголовно-правовых деяний. – М., 2003.

СУМСКИЙ Дмитрий Валентинович, заместитель прокурора Советского района г. Челябинска, доцент кафедры Уголовного права и процесса юридического факультета, Университет Российской академии образования, Челябинского филиала.

E-mail: garbatovich@mail.ru

SUMSKIY Dmitry, deputy public prosecutor of the Soviet district in Chelyabinsk, assistant professor of the Chair of Criminal Law and Criminal Procedure, Faculty of Law, Russian Educational academy University, Chelyabinsk branch.

E-mail: garbatovich@mail.ru

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

УДК 343.85

А.А. Великий
A.Velikiy**НЕКОТОРЫЕ МЕРЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ**

В статье рассматриваются вопросы противодействия коррупции в Российской Федерации. Дан краткий анализ Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы, акцентировано внимание на мерах по противодействию коррупции в сфере жилищно-коммунального хозяйства и роли институтов гражданского общества в этом процессе, предложены меры по противодействию коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции, гражданское общество, жилищно-коммунальное хозяйство.

SOME MEASURES FOR CORRUPTION COUNTERACTION

The article considers the questions of corruption counteraction in the Russian Federation. The short analysis of the National plan for corruption counteraction 2014-2015 is given, the attention is focused on measures for corruption counteraction in the sphere of municipal housing economy and the role of institutes of civil society in this process, measures for corruption counteraction are offered.

Keywords: corruption counteraction, civil society, municipal housing economy.

В осуществлении противодействия коррупции важное место занимает право как социальное явление. Правовое регулирование того или иного общественного отношения служит основой прочного правового порядка, целью которого является установление определенной социальной справедливости, поддержания баланса публичных и частных интересов, которые признаются, обеспечиваются и защищаются. В праве отражаются наиболее важные публичные и частные интересы, получающие всеобщее признание и гарантирующие участникам общественных отношений реализацию всего комплекса их прав и обязанностей.

В последние годы пристальное внимание государства обращено именно на правовые аспекты противодействия коррупции, что подтверждается большим количеством федеральных законов и иных нормативных актов, направленных на противодействие этому негативному явлению. Вместе с тем растет понимание того, что одними лишь мерами принимаемыми государственными органами проблему не решить в связи с чем актуальным становится вопрос об активной роли в этом процессе различных институтов гражданского общества.

Статья 13 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. [2], определяет, что государство призвано принимать надлежащие меры в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего законодательства для содействия активному участию отдельных лиц или групп за пределами публичного

сектора, таких, как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. В связи с чем необходимо применение следующих мер:

усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений; обеспечение населению эффективного доступа к информации;

проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и высших учебных заведениях;

поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

В настоящее время в России создано целая система законодательных актов, направленных на противодействие коррупции, в частности федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [6], от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [7], ряд указов Президента РФ об особых требованиях к государственным служащим (предоставление сведений о доходах, расходах и др.), а также законов субъектов РФ в данной сфере, например Закон

Челябинской области от 29 января 2009 г. № 353-ЗО (ред. от 26 июня 2014 г.) «О противодействии коррупции в Челябинской области».

В статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» устанавливается следующее понятие коррупции – злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение этих действий от имени и в интересах юридического лица [6].

В соответствии с пп. 1 п. 1 ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 [4], утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы (далее – Национальный план), который вступил в силу с 19 апреля 2014 г.

Помимо прочих указаний, Президент РФ рекомендовал Общественной палате, Торгово-промышленной палате, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», политическим партиям, саморегулируемым организациям, общественным организациям, объединяющим промышленников и предпринимателей, продолжить работу по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению.

Национальный план содержит различные мероприятия антикоррупционной направленности. В частности, мероприятия Национального плана направлены на решение таких основных задач, как:

совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах РФ;

обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции в соответствии с пп. «б» п. 6 Национальной стратегии;

активизация антикоррупционного просвещения граждан;

реализация требований ст. 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», касающейся обязанности организаций принимать меры по предупреждению коррупции, и ст. 19.28 КоАП РФ, предусматривающей ответственность

за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

В целях решения названных задач организации исполнения Федерального закона № 273-ФЗ и реализации Национальной стратегии Национальный план содержит различные поручения органам государственной власти. В их числе Правительство РФ, Генеральная прокуратура, МВД, МИД, Минюст, федеральные органы исполнительной власти, государственные органы субъектов РФ, Банк России, ПФР, ФСС, ФФОМС и др. Таким образом, в практической реализации поставленных задач по борьбе с коррупцией будут задействованы практически все государственные органы как федеральной власти, так и субъектов РФ.

К основным положениям плана относятся мероприятия по анализу коррупционных рисков в сфере жилищно-коммунального хозяйства, потребительского рынка, строительства, а также при реализации крупных инфраструктурных проектов, внедрению комплекса мер, направленных на снижение уровня коррупции в данных сферах.

Анализируя коррупционные риски применительно к сфере ЖКХ, можно выделить два вида потенциальных угроз:

во-первых, это угрозы по линии взаимоотношений государственных органов и муниципалитета, с одной стороны, и участников рынка обслуживания жилья – с другой;

во-вторых, еще один вид потенциальных угроз связан с участниками рынка обслуживания жилья, с одной стороны, и собственниками жилых помещений, нанимателями жилых помещений – с другой.

Сообразно данным угрозам можно говорить о выстраивании линии противодействия коррупционным проявлениям.

Говоря о первом виде угроз, можно сказать, что противодействие в данном случае заключается в работе с государственными органами и органами местного самоуправления, с государственным гражданскими служащими и муниципальными служащими в соответствии со стандартной практикой, предусмотренной законами о государственной и муниципальной службе.

В нынешних условиях потенциальной угрозой может стать лицензирование деятельности управляющих компаний.

Основным принципиальным изменением в области жилищного законодательства стало введение лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (МКД), под которой понимаются

выполнение работ и (или) оказание услуг на основании договора управления домом (ч. 2 ст. 192 ЖК РФ). Одновременно в предмет договора управления МКД включены работы и услуги по управлению им. Соответствующие изменения внесены в ч. 2 и п. 2 ч. 3 ст. 162 ЖК РФ. Начиная с 01 сентября 2014 г. работы и услуги по управлению МКД будут таким же элементом обязательств по договору управления, как и работы и услуги по содержанию и ремонту общего имущества, коммунальные услуги.

Однако переход на лицензирование, который должен быть обеспечен большим количеством новых подзаконных нормативных правовых актов, назначен на 01 мая 2015 г.

В частности, необходимо упомянуть о реестрах информации, которые будут содержать сведения о лицензировании деятельности по управлению МКД (см. ст. 195 ЖК РФ). Всего три реестра: два из них будет вести федеральный орган исполнительной власти (сводный федеральный реестр лицензий и реестр дисквалифицированных лиц), третий – региональный (реестр лицензий субъекта РФ). Перечень сведений, содержащихся в реестрах, устанавливается Правительством РФ (ч. 4 ст. 195 ЖК РФ). Установление порядка ведения реестров отнесено к полномочиям органов государственной власти РФ в области жилищных отношений (п. 16.7 ст. 12 ЖК РФ).

Во вторых, это – противодействие коррупционным проявлениям со стороны участников рынка обслуживания жилья. Какие конкретные формы могут принимать коррупционные проявления во втором виде потенциальных угроз и как эти угрозы квалифицировать? На наш взгляд, можно говорить как о коррупционной составляющей, так и о недобросовестном поведении на рынке услуг ЖКХ. При этом коррупция будет проявляться прежде всего в коммерческом подкупе и ином незаконном использовании физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершении этих действий от имени и в интересах юридического лица.

Недобросовестное поведение на рынке услуг ЖКХ может принимать различные формы недобросовестной конкуренции, под которыми прежде всего следует понимать любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые

направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям оборота, требованиям добросовестности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам – конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации.

Формами недобросовестной конкуренции являются:

распространение ложных, неточных или искажённых сведений, способных причинить убытки другому хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации;

введение потребителей в заблуждение относительно характера, способа, места изготовления, потребительских свойств, качества товара;

некорректное сравнение хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами других хозяйствующих субъектов;

продажа товара с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридического лица, индивидуализации продукции, выполнения работ, услуг;

получение, использование, разглашение научно-технической, производственной или торговой информации, в том числе коммерческой тайны, без согласия её владельца.

Однако, на наш взгляд, в вопросе эффективного противодействия коррупции следует обратиться за поддержкой общественных институтов гражданского общества.

Гражданское общество рассматривается в современной науке как высшая форма самостоятельной организации народа. Оно трактуется не как производное от государства, а как социальный фундамент государства. Гражданское общество и государство – взаимосвязанные явления, где движущая роль в развитии принадлежит гражданскому обществу. Демократическая государственная власть не подчиняет себе институты гражданского общества, а находится с ними в тесном взаимодействии, поэтому так велика значимость активного участия институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией.

Гражданское общество, сталкиваясь с проявлениями коррупции, так или иначе апеллирует к государству. Государство реагирует разными способами, вплоть до применения мер юридической ответственности. При очевидном ресурсном и компетенционном преимуществе государства только совместная работа с обществом может стать основой противодействия коррупции.

Консолидации усилий гражданского общества в борьбе с коррупцией служат добровольно создаваемые общественные институты. Их условно можно разделить на несколько групп:

- а) политические партии;
- б) профессиональные союзы;
- в) отраслевые ассоциации работников;
- г) саморегулируемые организации;
- д) творческие союзы;
- е) институты гражданской инициативы;
- ж) ситуационно-протестные институты;
- з) религиозные организации [9].

Применительно к противодействию коррупции в сфере ЖКХ, большую роль играют органы общественной самодеятельности, которые совместно с территориальными органами исполнительной власти призваны решать социальные проблемы по месту жительства, учебы, работы. При этом возможно осуществление общественного антикоррупционного контроля над реализацией актов органов исполнительной власти при решении локальных социальных задач [3, с. 6].

Следует также отдельно упомянуть о создании условий для антикоррупционного поведения. Основой таких условий должна быть невыгодность совершения коррупционных преступлений, прежде всего невыгодность чисто экономическая. Можно говорить об установлении ответственности юридического лица за совершения должностным лицом организации в его интересах коррупционного преступления. В этом случае можно также вспомнить о введении уголовной ответственности юридических лиц, о чем достаточно часто говорится в последнее время.

В целом, зарубежный опыт свидетельствует о развитии административной ответственности за коррупцию. Так, французское антикоррупционное законодательство уделяет больше внимания административным мерам наказания в сфере государственной службы. Основная тенденция в данном процессе – предотвращение «недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего» [1, с. 42].

Совершенствование российского административного законодательства связано с использованием иностранного опыта борьбы с коррупцией, в том числе в части внедрения новых составов административных правонарушений, о чем упоминалось в юридической литературе [5, с. 24; 8, с. 44], но мало воплотилось в действующем законодательстве.

На основе вышеизложенного, можно прийти к следующим выводам и рекомендациям.

1. Следует отметить, что роль институтов гражданского общества в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в противодействии коррупции в ближайшие время только будет возрастать.

2. С целью организации противодействия коррупции учредить в качестве консультативного органа при органах местного самоуправления постоянно действующую рабочую группу по вопросам ЖКХ из числа представителей администрации, членов советов многоквартирных домов из числа собственников помещений в данных домах, представителей товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов или иных специализированных потребительских кооперативов, представителей собственников помещений в многоквартирном доме, которые выбрали непосредственное управление.

3. Разработать программу помощи собственникам жилых помещений по переходу к таким способам управления многоквартирным домом как непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, количество квартир в котором составляет не более чем шестнадцать, управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом.

4. Внедрить оценку работы управляющих компаний путем организации муниципального конкурса на лучшую управляющую компанию соответствующего муниципального округа. Одной из форм оценки предусмотреть анонимное анкетирование граждан о работе УК.



Примечания

1. Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. – 2007. – № 6 (351). – С. 39–62.
2. Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. : федеральный закон от 08 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.
3. Майоров В. И. Легальная правозащитная деятельность негосударственных организаций по защите прав человека // Правовое государство: Теория и практика. – 2006. – № 4. – С. 5-8.
4. Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы : указ президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1729.

5. Ноздрачев А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. – 2007. – № 10. – С. 23–27.
6. О противодействии коррупции : федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008 г. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
7. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.
8. Рамазанов Р. У. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 41-45.
9. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией : науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М., 2013. – 114 с.

ВЕЛИКИЙ Андрей Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры права, Челябинский государственный университет, Троицкий филиал.
E-mail: velikiy74@mail.ru

VELIKIY Andrey, Candidat of Law, associate professor of the Chair of the right, Chelyabinsk state university, Troitsk branch.
E-mail: velikiy74@mail.ru

УДК 351.74+343.97

А.В. Кудряшов
A. Kudryashov

ОПТИМИЗАЦИЯ ЛИЧНОГО СОСТАВА В МИНИСТЕРСТВЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР, ВЛИЯЮЩИЙ НА РОСТ ПРЕСТУПНОСТИ

В статье проводится анализ реформы Министерства внутренних дел Российской Федерации, в частности положения, касающегося сокращения численности личного состава МВД Российской Федерации. Приводятся обоснованные доводы о несостоятельности данного направления реформы.

Ключевые слова: реформа, Министерство внутренних дел Российской Федерации, оптимизация, сокращение численности личного состава.

PERSONNEL OPTIMIZATION IN THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A FACTOR INFLUENCING THE INCREASE IN CRIME

In article gives the analysis of the reform of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, in particular, the provisions relating to the reduction of the personnel of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. Reasonable arguments about this reform inadequacy are given.

Keywords: reform, Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, optimization, personnel reduction.

Проводимая в нашей стране реформа Министерства внутренних дел, начатая в 2009 году с целью повышения эффективности правоохранительных органов России, борьбы с коррупцией и улучшения имиджа правоохранительных органов, наложила свой отпечаток на многие институты государства и к позитивным изменениям не привела.

Численность сотрудников органов внутренних дел в 2011 году была сокращена на 22 процента. В ходе проводимой реформы планировалось в наибольшей степени подвергнуть сокращению аппарат управления. Однако в реальности аппарат управления остался тем же. Некоторые должности были сокращены в отчетных документах, а в реальности просто переименованы. В результате реформы сокращены целые службы, обеспечивающие общественный порядок на улицах. Например, оптимизировали медвытрезвители, и преступлений на улицах, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, стало намного больше. Не стало меньше административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Статья 20.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, и статья 20.21 – появление в общественных местах в состоянии опьянения [1] на практике фактически не применяется. Для отчетности руководство

территориального ОВД обязует такие строевые подразделения полиции как вневедомственная охрана, патрульно-постовая служба или дорожно-патрульная служба заполнить несколько протоколов по данным деяниям и на этом противодействие данному виду правонарушений заканчивается. Насколько можно заметить, данные службы должны выполнять совершенно другие задачи. Теперь обязанности по оказанию помощи и выдворению с улиц лиц, находящихся в состоянии опьянения, если их жизни и здоровью угрожает опасность, лежит на Министерстве здравоохранения, а в частности на сотрудниках скорой медицинской помощи.

К сожалению, приходится констатировать, что работники здравоохранения не справляются с задачами, которые ранее решала одна из служб ОВД – медвытрезвители. Сотрудники скорой помощи при выезде на место происшествия с участием нетрезвых правонарушителей часто подвергаются с их стороны нападениям. Таким образом, задачи по предупреждению и пресечению уличной преступности в состоянии опьянения на конкретные службы ОВД не возложены, а значит, не выполняются в полном объеме.

К негативным последствиям проводимой реформы можно отнести в первую очередь сокращение штата полиции более чем на 22 процента. В результате многие сельские районы остались без участковых, а во многих крупных городах не хватает сотрудников патрульно-

постовой службы, некомплект в строевых подразделениях вневедомственной охраны, дорожно-патрульной службы.

В результате реформы были существенно повышены социальные гарантии и денежное довольствие сотрудников полиции. Однако сотрудники полиции, которые после сокращения численности личного состава остались нести службу вынуждены исполнять обязанности за тех, кого сократили. На общем фоне сокращение численности сотрудников ОВД выглядит в среднем, как планировали реформаторы – 22 процента, однако в некоторых службах и подразделениях ОВД сократили около 35 процентов личного состава. Увеличение нагрузки на личный состав приводит к тому, что качество выполняемой работы не на должном уровне и не способствует решению всех задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Министр внутренних дел Владимир Колокольцев признал, что первый этап реформы его ведомства оказался недостаточно эффективным. Об этом, он заявил 11 октября 2013 г. на заседании расширенной рабочей группы по реформированию органов внутренних дел.

При этом Колокольцев признал, что реформы первого этапа были необходимы. «Однако для получения результата они оказались недостаточны, не оправдали в полной мере ожидания граждан. Именно поэтому важна оптимизация нашей работы, предстоит еще многое сделать, чтобы граждане реально ощутили позитивные изменения в системе органов внутренних дел».

На сегодняшний день планируется очередной этап сокращений численности МВД. Об этом сообщается в Российской газете от 15 января 2015 г., в ведомстве урезание штатов объясняют повышением эффективности расходования бюджетных средств. При этом оптимизация штатной структуры будет проводиться по тому же принципу, которого глава МВД Владимир Колокольцев

придерживается все последние годы: снижается численность аппаратов управления, сотрудников с «земли» стараются не трогать [2]. Однако на деле происходит все наоборот. Проведенный анализ численности и структуры аппарата управления Министерства внутренних дел и Главных управлений Министерства внутренних дел субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод, что все руководство остается на своих местах. Так называемой оптимизации подвергаются непосредственно сотрудники, противодействующие преступности на местах.

Оптимизация в ОВД привела к тому, что в территориальных отделах полиции существует дефицит квалифицированных специалистов, в особенности в тех службах, где требуются специалисты с опытом работы и профессионалы своего дела. На некоторые, в том числе и руководящие должности, назначаются молодые сотрудники, не имеющие опыта в определенном направлении работы, так как с учетом предъявляемых требований к сотрудникам, службу способны нести только молодые, полные сил, но не опытные сотрудники. В процессе реформы ОВД опытных сотрудников, специалистов со стажем работы и имеющих выслугу более 20 лет, попросили уйти на пенсию. Вышеизложенное приводит к тому, что работа выполняется некачественно, и несвоевременно.

Анализ оперативной обстановки в России и Челябинской области в частности за 2014 год, позволяет сделать вывод что снижается раскрываемость тяжких и особо тяжких преступлений, а уровень уличной преступности растет. Сотрудников правоохранительных органов, противодействующих преступлениям против личности и собственности, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность, становится все меньше. Все вышесказанное, по нашему мнению, является фактором, влияющим на рост преступности.

★ Примечания

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03 февраля 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Российская газета. – 2015. – 15 января.

КУДРЯШОВ Андрей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: andrej.kudryashov.1975@mail.ru

KUDRYASHOV Andrey, Candidate of Law, assistant professor, Chair of Criminal and Legal Disciplines of the Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: andrej.kudryashov.1975@mail.ru

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО. СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

УДК 340.5

В.Н. Майсак, В.М. Шадрин
V. Maysack, V. Shadrin**КОНСТИТУЦИЯ США В ИЕРАРХИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ
ИСТОЧНИКОВ АМЕРИКАНСКОГО ПРАВА**

Настоящая статья посвящена краткой характеристике первой писанной конституции в истории человечества, ее месту в иерархической системе источников американского права. Закрепленное в статье VI Основного закона положение определяет место, которое занимает Конституция США в системе источников американского права, а именно рассматривает её как «верховное право страны», имеющее приоритет над всеми другими источниками права. Конституция США обладает высшей юридической силой и высшим авторитетом. Верховенство Конституции косвенно подтверждается также особым усложненным порядком внесения в неё изменений.

Ключевые слова: Конституция США, Билль о правах, политико-правовые принципы.

**US CONSTITUTION IN THE HIERARCHY SYSTEM
OF THE AMERICAN LAW SOURCES**

The article is devoted to the brief characteristics of the first written constitution in the history of mankind, its place in the hierarchy system of the American law sources. Its position in the Article VI of the Basic Law determines the place which the US Constitution occupies in the system of the American law sources, i.e. it is seen as a “supreme law of the country” with a priority over other law sources. The US Constitution has the highest legal force and authority. The supremacy of the Constitution is indirectly confirmed by a complex amendatory procedure.

Keywords: US Constitution, Bill of Rights, political-and-legal principles.

Конституция США (the United States Constitution), принятая в 1787 году, является первой писаной конституцией в истории человечества. Она была принята в то время, когда почти во всем мире господствовал монархический уклад. Основы буржуазной демократии существовали лишь в немногих европейских странах. Эта Конституция появилась на свет почти за два года до Великой французской революции. Для своего времени она безусловно была выдающимся по своему демократизму документом хотя бы потому, что она оформила создание на американском континенте, как писал К. Маркс, единой великой демократической республики [5, с. 17].

Принятие Основного закона единой федеративной республики, включавшей 13 небольших государств – бывших британских колоний, не было случайностью – оно было обусловлено реальными экономическими, политическими, социальными и идеологическими потребностями американского общества той эпохи. Конфедерация штатов, носившая характер прежде всего их военного союза в борьбе с Великобританией, оказалась совершенно несостоятельной. Общественное сознание склонялось к необходимости учреждения прочного федеративного государства

– «более совершенного Союза», как сказано в преамбуле к Конституции.

Конституция США заметно отличается от основных законов большинства современных государств мира своей лаконичностью и практичностью, содержит сравнительно мало декларативных положений, имеющих чисто идеологическое значение и построена прежде всего как юридически стабильный документ, на протяжении двух веков надежно сохраняющий устои американской демократии. Действительно, небольшая по объему (7 статей и 26 действующих поправок) и лишенная второстепенных деталей, Конституция США представляет собой, именно в силу ее простоты, весьма надежную конструкцию.

Преамбула Конституции гласит: «Мы, народ Соединенных Штатов, чтобы образовать более совершенный Союз, установить правосудие, гарантировать внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы за нами и потомством нашим, торжественно провозглашаем и устанавливаем настоящую Конституцию для Соединенных Штатов Америки» [7, с. 16]. Эта вводная часть Конституции представляет

собой вступительное торжественное заявление с изложением причин и целей принятия Конституции, носит декларативный характер и не имеет юридической силы. Хотя содержащиеся в преамбуле формулы прочно вошли в политико-правовой лексикон США.

Конституция действует в стране, правовая система которой традиционно относится к семье общего права, где основным источником права выступает не закон, а судебный прецедент. В связи с этим следует определить то место, которое занимает Конституция США в иерархической системе источников американского права, и ту роль, которую она в ней играет.

В фундамент конституционной системы нового государства создатели Конституции положили три основных политико-правовых принципа – разделение властей, федерализм и судебный конституционный надзор. Ни один из них в самой Конституции прямо не упомянут, но они подразумеваются и воплощены в ее различных предписаниях.

Принцип разделения власти и принцип федерализма во многом предопределили формирование системы источников американского права в ее современном виде.

Так, принцип разделения власти, взятый из идей европейских мыслителей Дж. Локка и особенно Ш. Монтескье и трансформированный американским политическим мышлением в систему «сдержек и противовесов», предполагает организационную независимость трех «ветвей» государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной – и разграничение между ними соответствующих функций. При этом нужно отметить, что учредители Конституции никогда не помышляли о создании некоего троевластия – системы трех полностью не зависящих друг от друга властей. Основатели Конституции знали, что власть государства едина, и знали, кому реально она принадлежит. Для практического осуществления этой власти они создали механизм взаимодействующих (при помощи «сдержек и противовесов») органов, которые считались носителями соответственно законодательной (*legislative power*), исполнительной (*executive power*) и судебной власти (*judicial power*). На федеральном уровне три «ветви» власти представлены конгрессом, президентом и Верховным судом. Законодательная власть в соответствии с Основным законом США предоставляется Конгрессу США; исполнительная – Президенту США; судебная – Верховному суду США и нижестоящим судам, учреждаемым Конгрессом. Следовательно, согласно Конституции

США, основными «творцами» права выступают законодательные органы, а основными источниками права – законы (*laws*).

Разделение властей, преломленное в системе «сдержек и противовесов», претерпело за время своего более чем двухсотлетнего существования в США много изменений, но характерной особенностью этого процесса в последние десятилетия является неуклонное возрастание роли президентской власти.

Другой конституционный принцип – федерализм – также в самой Конституции не упомянут, но вытекает из ее положений (см. разд. 10 ст. I, ч. 2 ст. VI, поправка X). Конституция США установила систему дуалистического федерализма, в основе которой лежит жесткое разграничение сфер компетенции Союза и субъектов федерации – штатов. Принятие федеративной формы государственного устройства с сильной центральной властью означало победу консервативно настроенных собственников над демократической массой – значительная часть прав «суверенных» штатов была делегирована федеральному правительству. Образование первой в мировой истории буржуазной федерации было актом огромного значения. Американский федерализм проделал долгий и сложный путь развития, суть которого состояла в продолжающейся до сих пор борьбе между сепаратизмом и централизмом. Принцип федерализма базируется на двух основных началах, также имеющих непосредственное отношение к установлению системы источников американского права. Во-первых, Конституция США разграничивает законодательные полномочия между федерацией и её субъектами, исходя из остаточной компетенции штатов. Раздел 8 статьи I содержит перечень вопросов, делегируемых федерации и находящихся в исключительном ведении Конгресса: установление федеральных налогов, регулирование торговли с иностранными государствами и между отдельными штатами, чеканка монеты, принятие единообразных правил о натурализации и единообразных законов о банкротстве, учреждение судов, нижестоящих по отношению к Верховному суду, объявление войны и другие важнейшие внутри- и внешнеполитические полномочия. Все остальные предметы законодательного регулирования, не упомянутые в разделе 8 статьи I, с некоторыми оговорками относятся к ведению штатов. Указанный принцип остаточной компетенции штатов впоследствии был уточнен X поправкой (1791 г.) к Конституции: «Полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам данной Конституцией и пользование которыми не запрещено

ею отдельным штатам, сохраняются соответственно за штатами либо за народом» [7, с. 278]. Таким образом, Конституция фактически предусматривает существование дуалистической системы источников права: наличие федерального законодательства и законодательства штатов.

И здесь большое значение приобретает такое основное начало американского федерализма, как провозглашенный в статье VI Конституции США принцип верховенства федерального законодательства во главе с Конституцией по отношению к законодательству штатов, который направлен на обеспечение прочности союзного государства и создание внутренне непротиворечивой системы американского законодательства.

Абзац 2 статьи VI Конституции США закрепляет: «Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение оной, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены от имени Соединенных Штатов [7, с. 162], являются верховным правом страны; и судьи в каждом из штатов обязаны следовать этому праву, что бы ему ни противоречило в конституции или законах любого штата».

«Клаузула о верховенстве», как часто в конституционном праве США именуют ч. 2 ст. VI, является сердцевинной, своего рода рабочим движком американского федерализма правовой основой нейтралистских тенденций внутри федерации и служит весомым юридическим аргументом в пользу конституционного надзора, осуществляемого судами США.

Таким образом, статья VI, закрепляя приоритет «верховного права страны», по существу, определяет иерархию источников американского права, а именно, ставит федеральное законодательство во главе с Конституцией США на верхнюю ступень по отношению к законодательству штатов в иерархической системе источников американского права.

Подтверждением верховенства Конституции служит и закрепление в абзаце 3 статьи VI обязанности сенаторов, представителей, членов законодательных собраний отдельных штатов, исполнительных и судебных должностных лиц США и штатов «поддерживать настоящую Конституцию».

Уже в 1791 г. в Конституцию были внесены первые десять поправок, составившие так называемый Билль о правах (Bill of Rights), ставший её органической частью и закрепивший целый ряд важнейших политических и личных прав и свобод граждан. Здесь следует обратить внимание на некоторые специфические черты этого исторически выдающегося документа. Во-первых,

в нем нашли самое непосредственное отражение основные идеи естественно-правовой концепции прав и свобод человека. Согласно ей, естественные права (на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и др.) присущи человеку по природе, от рождения, а не даруются государством. В связи с этим Билль о правах не провозглашает, не предоставляет гражданам права и свободы, а налагает запрет на их ограничение или умаление властью Соединенных Штатов. Это нашло свое непосредственное выражение в стиле и терминологии Билля о правах. Права и свободы граждан закреплены в нём не в форме позитивных деклараций, а в виде запретов на их ограничение со стороны государства. Он не декларирует, а запрещает: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, ...», «Право народа ... не должно нарушаться». Вторая особенность состоит в том, что Билль о правах, как и сама Конституция, практически ничего не говорит о социальных, культурных и экономических правах и свободах (за исключением ряда положений поправки V). Содержащиеся в Билле о правах краткие предписания получили подробнейшее истолкование в многочисленных решениях Верховного суда и были детализированы в сотнях нормативных актов Конгресса и органов исполнительной власти.

Процедура принятия поправок к Конституции довольно громоздка. Поэтому к формальным изменениям Основного закона американское государство прибегает не часто – когда к этому вынуждает стечение политических обстоятельств. В спокойные периоды к этой сложной процедуре не обращаются. Юридически Конституция, таким образом, остается в своей основе неизменной.

Всего на настоящий момент (то есть за более чем двухвековую историю) в Конституцию США внесено 27 поправок, из которых действуют 26 (поправка XXI отменила поправку XVIII). Конституция США представляет собой документ уникальной стабильности. Во многом это объясняется, по мнению американских исследователей, весьма сложной процедурой внесения изменений в Конституцию. Действительно, специфической чертой американского Основного закона, которую нельзя не отметить, является то, что Конституция США – «жесткая» конституция. Статья V Конституции США предусматривает, что поправки к Конституции могут быть приняты 2/3 членов обеих палат Конгресса либо специальным конвентом, созванным по инициативе законодательных собраний 2/3 штатов, и затем «законодательные собрания 3/4 штатов или конвенты в 3/4 оных в зависимости от того, какую

форму ратификации предложит Конгресс», должны ратифицировать вносимую поправку, чтобы она приобрела юридическую силу [3, р. 15].

Но главная причина неизменности, «устойчивости» Конституции, как не парадоксально, состоит в ее изменяемости – она постоянно развивается и дополняется фактически, поэтому в США бытует понятие «живая конституция». Конституционные изменения осуществляются самыми различными способами: судебными толкованиями, законодательными актами конгресса, политической практикой, и потому, как отмечает американский государствовед К. Суишер, «об изменении Конституции принятием юридических поправок попросту забывают» [2, р. 690].

Можно сказать, что постоянное фактическое изменение Конституции осуществляется такими способами, которые не нашли никакого отражения в тексте Основного закона.

Сам этот текст, ни при каких обстоятельствах, не может служить «путеводителем» по государственно-политической системе Соединенных Штатов. Реально она складывалась и ее составные части институционализировались помимо текста Конституции. Из текста нельзя уяснить, например, структуру правительства США, какие министерства и ведомства его образуют. Общеизвестна громадная роль в государственной жизни таких институтов, как аппарат Белого дома, Совет национальной безопасности, постоянные комитеты палат конгресса, и многих других, но все они были созданы и функционируют помимо Конституции. Если сравнить действующий ныне порядок осуществления государственной власти с конституционными предначертаниями, то окажется, что между ними мало общего. Так, в Конституции ничего не говорится о политических партиях, хотя они служат важнейшим инструментом формирования органов власти. Многие другие институты политической системы созданы и функционируют помимо прямых конституционных предписаний, а в государственной практике власть имущие часто действуют вопреки и в нарушение Конституции.

Конституция США, как и конституции штатов, служат «своеобразными эталонами законодательства, священнописаний, которые может толковать суд и которым все непременно должны следовать» [6, с. 83].

Поэтому огромное значение для установления подлинного содержания Конституции имеет толкование ее норм Верховным судом США. По мнению М.А. Никифоровой, «деятельность Верховного суда США по конституционному толкованию не стала бы, возможно, важнейшим

источником его правотворчества по созданию норм конституционного права – судебных прецедентов, если бы федеральная конституция была бы более или менее современным документом, характеризующимся определенной степенью ясности и четкости при изложении общих принципов функционирования американского государства и конституционной системы. Так, относительная новизна и конкретность большинства конституций штатов снизили значение судебной практики в качестве источника конституционного права штатов» [8, с. 9–10], чего нельзя сказать о судебной практике Верховного суда США как источнике федерального конституционного права. Ни одна отрасль американского права не является в такой степени продуктом нормотворчества Верховного суда, как конституционное право, развитие которого осуществляется в основном за счет прецедентов. Верховный суд США своими прецедентами толкования без изменения текста Конституции, по сути, создает новые конституционные нормы, «живую конституцию», адаптированную к современным реалиям.

Фактическая, «живая конституция» состоит из великого множества законов конгресса, актов президента и правительственных ведомств, конституционных обычаев. Мощным средством фактического изменения Конституции является конституционный контроль судебной власти, посредством которого формулы Конституции постоянно наполняются новым содержанием – в зависимости от политических требований времени. Характерно, что сам этот контроль нигде в тексте Основного закона не упомянут. Тем не менее, судебный контроль, порожденный духом Конституции, прочно врос в политическую систему США, стал действенным инструментом практической политики правящей элиты и одновременно символом конституционализма.

Как указывают современные американские политологи: «Конституция 1787 года была сугубо прагматическим документом, порожденным опытом и чаяниями ее создателей, многие из которых были политиками. Вскоре, однако, этот документ» установивший систему компромиссов и приспособления, которая по сей день определяет развитие американского права и политики, приобрел ореол божественного вдохновения. Одним из результатов появления этого почти мистического ореола стало то, что судьи были облечены особой обязанностью охранять конституционную систему, как они ее понимают и со ссылками на особую правомерность этой своей роли» [1, р. 151].

Осуществляя судебный контроль, Верховный суд при этом нередко выходит за рамки чисто интерпретационной деятельности, по сути, создавая новые нормы, то есть осуществляет деятельность правотворческую.

Таким образом, в действительности судебный конституционный контроль означает одновременно и конституционное правотворчество, поскольку, ссылаясь на конституционные нормы, суд с неизбежностью вынужден, по выражению Р. Джексона, давать звучание «великому безмолвию конституции» [4, с. 116].

Правом осуществлять конституционный контроль обладает не только Верховный суд США, но и высшие судебные инстанции штатов, как, впрочем, и нижестоящие суды. Следовательно, они также вправе толковать положения федеральной Конституции при решении вопроса о соответствии ей того или иного акта. Однако действительное значение их прецедентов толкования определяется тем, в какой степени сформированная ими судебная практика соответствует установившимся представлениям Верховного суда о принципах подхода к определенной проблеме, правилах её толкования, поскольку в противном случае решения данных судов могут быть отменены Верховным судом США. Как подчеркивает М.А. Никифорова, «право федерального Верховного суда отменять решения высших судебных органов штатов, не соответствующие установившейся практике этого суда по конституционным проблемам, является важной причиной нежелания судов штатов выносить определения по проблемам толкования федеральной конституции» [8, с. 12].

Таким образом, реальное влияние на содержание федеральной Конституции оказывают именно прецеденты её толкования Верховным судом США как высшей судебной инстанции страны, чьи решения являются окончательными.

Нужно также иметь в виду, что, осуществляя интерпретационную деятельность, Верховный суд придает нормам Конституции именно то конкретное правовое содержание, которое соответствует правовым и конституционным взглядам самих судей.

Профессор О.А. Жидков справедливо отмечает, что процесс толкования Конституции не может быть представлен в виде чисто дедуктивного выведения решений (о действительности или недействительности законодательных актов) из «незыблемого» конституционного текста в результате простого юридико-логического хода рассуждений судей [4, с. 115].

В связи с этим, на наш взгляд, на высшую ступень в иерархии источников американского права следует поставить не только непосредственно Конституцию США (её официальный текст), но и прецеденты толкования Конституции (как правило, выстроенные в виде конституционных доктрин), создаваемые Верховным судом в соответствующий исторический период, то есть «живую» Конституцию. Следовательно, все иные источники американского права должны соответствовать не только Конституции 1787 г. с последующими 27 поправками, но и прецедентам толкования конституционных норм, то есть тому, как их интерпретирует Верховный суд с учетом конкретной обстановки.

Таким образом, процесс конституционного правотворчества опять завершается интерпретационной деятельностью Верховного суда США. Это еще раз подчеркивает неразрывную связь текста Конституции с прецедентами её толкования Верховным судом.

Можно сделать следующие выводы о роли и месте Конституции США в системе источников современного американского права.

Закрепленная в статье VI Основного закона «клаузула о верховенстве» определяет то место, которое занимает Конституция США в системе источников американского права, а именно рассматривает её как «верховное право страны», имеющее приоритет над всеми другими источниками права. Конституция США обладает высшей юридической силой и высшим авторитетом. Верховенство Конституции косвенно подтверждается также особым усложненным порядком внесения в неё изменений.

Конституция возвышается не только над законодательством (федеральным и штатов), но и над прецедентным правом. Исключение составляют прецеденты её толкования Верховным судом США, располагающиеся на той же ступени в иерархической лестнице источников права, что и сама Конституция США. Именно они составляют так называемую «живую» Конституцию, адаптированную к реалиям современной политико-правовой системы Америки.

Роль Конституции в системе источников современного американского права определяется тем, что она закрепляет юридические основы структурного построения данной системы, а именно: рассматривает законы (а не прецеденты, которые в ней вообще не упоминаются) в качестве основных источников американского права; предусматривает существование дуалистической системы источников права – наличие федерального законодательства и законодательства

штатов; закрепляет принцип верховенства федерального законодательства во главе с Конституцией США над законодательством штатов. Здесь, на наш взгляд, нельзя не заметить тот факт, что данные основы обуславливают весьма специфический характер американского права, отличающий его от своего «прародителя» – права английского и в определенной степени сближающий его с континентальным и даже российским правом.

★

Примечания

1. Eisinger P. and oth. *Amerikan Politics*. – Boston, 1978.
2. Swisher C. *Amerikan Constitutional Development*. – Cambr. 1954.
3. *The Constitution of the United States*.
4. Жидков О. А. *Верховный суд США: Право и политика*. – М., 1985.
5. Маркс К., Энгельс Ф. *Сочинения*. – Т. 16.
6. Марченко М. Н. *Законы в системе англосаксонского права // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11, Право*. – 1999. – № 5.
7. Мишин А. А., Власихин В. А. *Конституция США: Политико-правовой комментарий*. – М., 1985.
8. Никифорова М. А. *Судебный прецедент в конституционном праве США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук*. – М., 1980.

МАЙСАК Владимир Николаевич, кандидат исторических наук, доцент, декан факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: 8908047095@yandex.ru

ШАДРИН Владимир Михайлович, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры социальных дисциплин и управления факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: shadrin.19@yandex.ru

MAYSACK Vladimir, Candidate of History, Assistant Professor, dean of the faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: 8908047095@yandex.ru

SHADRIN Vladimir, Candidate of History, Assistant Professor, Chair of Social Subjects and Administration, assistant professor, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University.

E-mail: shadrin.19@yandex.ru

ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИИ

УДК 349.6

Ф.М. Тюльпанов
F. TylipanovК ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ПРАВОВОЙ
ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО МИРА

Статья посвящена вопросам правовой охраны животного мира, анализу действующего законодательства и научной литературы. Сделаны выводы о совершенствовании российского законодательства в области борьбы с браконьерством и другими видами экологических правонарушений.

Ключевые слова: понятие правовой охраны животного мира, животный мир, домашние животные, объекты и предмет правовой охраны животного мира.

REVISITED THE CONCEPT OF FAUNA'S LEGAL PROTECTION

The article is devoted to the issues of fauna's legal protection, the analysis of the current legislation and the scientific literature. Conclusions have been made on the improvement of the Russian legislation in the fight against poaching and other forms of environmental offenses.

Ключевые слова: the concept of fauna's legal protection, fauna, domestic animals, objects and subjects of fauna's legal protection.

В учебной литературе животный мир характеризуется самостоятельно в разделе «Фаунистическое право» [2].

Фаунистическое право – это подотрасль экологического права, составляющая совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по охране и использованию животного мира и среды их обитания, а также его взаимодействие с человеком, обществом как компонентами окружающей среды.

В фаунистическом праве изучаются понятие, принципы, задачи и основные функции деятельности государственных органов исполнительной власти по охране, использованию и воспроизводству животного мира. Исходя из этих посылок характеризуются в обобщенном виде положения правовой охраны животного мира.

Представляется правильным изучение регулирования отношений животного мира в качестве подотрасли экологического права. Прежде чем охарактеризовать понятие правовой охраны животного мира, необходимо дать его общую картину.

На земле обитает около 2 миллионов видов диких наземных и водных животных: млекопитающих, птиц, пресмыкающихся, земноводных, рыб, моллюсков, насекомых и других, из них свыше одного миллиона относится к насекомым. Животный мир – один из важнейших компонентов окружающей природной среды. Он участвует в различных взаимосвязях в живой природе, влияет на формирование растительного покрова и естественного плодородия почв, на биологические свойства воды. Животный мир выступает

в качестве природного ресурса, используемого для получения пищевых продуктов, пушнины, технического и лекарственного сырья, необходимого для удовлетворения нужд хозяйства и населения.

Многообразен животный мир России. В стране обитает несколько сот видов млекопитающих, огромное количество видов птиц, рыб, пресмыкающихся и т. д.

На их использовании строится деятельность таких важных отраслей хозяйства, как рыбное хозяйство, промысел морского зверя, охотничье хозяйство и некоторых других. В настоящее время проблема охраны животного мира привлекает пристальное внимание всех ученых-экологов и специалистов по изучению фауны России. Ей придается большое значение, поскольку за последнее десятилетие в различных странах мира совсем исчезли некоторые виды животных, а многие представители животного мира оказались на грани исчезновения. Такое положение прежде всего объясняется тем, что потребности в продукции, получаемой от использования диких животных с каждым годом возрастают, а ресурсы их хотя и велики, но вовсе не безграничны.

Сегодня стал реальным фактом ущерб, наносимый животному миру в результате загрязнения окружающей среды его обитания, браконьерства, усиленной хозяйственной деятельности человека и т. д. Изменение среды обитания животных происходит под воздействием ее экологического, культурного, рекреационного освоения, истощения, а также неконтролируемой охоты,

промыслового лова рыбы без учета охраны и воспроизводства животного мира. Исключительно широкие масштабы приняла в последние годы мировая нелегальная торговля животными, взятыми под охрану, а также произведенной из них продукцией. Ежегодно на рынке сбывается до 700 тонн слоновой кости, для добычи которой уничтожается минимум 50 тысяч слонов. Кожевенные компании обрабатывают каждый год 2 миллиона крокодиловых шкур. Варварское использование диких животных приносит дельцам баснословные прибыли. За пару редких попугаев в ФРГ требуют 15 тысяч марок, за манто из южно-американского оцелота – 75 тысяч марок (стоимость трех автомобилей «Мерседес»). Из ФРГ нелегально вывозят для соколиной охоты в арабские страны хищных птиц. Стоимость одного сокола в арабских странах порой превышает 20 тысяч долларов. Печальна судьба многих австралийских зверей и птиц. По мнению австралийских властей, значительное количество живой контрабанды погибает еще в самой Австралии, 75% – при транспортировке: от удущья, голода, шока.

Зато выживающие животные приносят колоссальные барыши. Например, один коала (карликовый сумчатый медведь) стоит тысячу долларов, хотя лишенный своей привычной пищи (эвкалиптовых листьев), он как правило, обречен на гибель. Для озабоченности людей состоянием животного мира и наносимым ему ущербом имеются веские основания. Список исчезнувших с лица Земли животных растет. В нем уже 63 вида и 55 подвидов диких зверей, 94 вида птиц. Редкими стали сотни видов и подвидов млекопитающих, птиц, рыб и других животных. Многие из них оказались сейчас в состоянии, близком к исчезновению. В связи с этим Международный союз охраны природы и природных ресурсов учредил Международную Красную книгу, в которую включаются подлежащие особой охране редкие и исчезающие виды животных.

Что касается содержания животных гражданами в виде частной собственности, то они, как правило, не будут являться объектами животного мира, так как не подпадают под регулирование законодательства о животном мире.

Домашние животные, а также животные, содержащиеся в неволе (зоопарках, аквариумах, в клетках), не являются объектами животного мира. Отношения по поводу указанных животных регулируются аграрным, гражданским и административным законодательством.

Однако в России в последние годы считается модным завести в доме животных экзотических видов. Такие животные, как крокодил, змеи,

пауки, скорпионы, питоны и т. д. в законодательстве не получили своего правового закрепления (статуса). Следует отметить, что экзотические животные не так уж и безопасны. Потеря хозяином бдительность в присутствии домашнего крокодила или обезьянки даже на время может привести к трагедии.

В связи с этим необходимо привести нормы законодательства о содержании животных, находящихся в частной собственности, в соответствии с современными реалиями.

Таким образом, животный мир определяется как совокупность живых организмов, всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию РФ и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентальной шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации. Основное регулирование животного мира осуществляется Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» [3].

Закон «О животном мире» выдвигает три основных требования охраны животных:

- 1) сохранение видового многообразия;
- 2) охрана среды обитания и условий размножения;
- 3) сохранение целостности животных сообществ, рациональное использование и регулирование численности в целях предотвращения ущерба хозяйству.

Следует иметь в виду, что закон регулирует и охрану таких животных, которые находятся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира. Животный мир в пределах РФ является государственной собственностью и находится в совместном ведении РФ и субъектов Федерации, которые осуществляют владение, пользование и распоряжение животным миром на территории России.

Правовая охрана животного мира от браконьерства и иных видов нарушений законодательства о животном мире

Законодательство, регулирующее охрану и использование животного мира, условно можно разделить на три части:

- 1) законодательные акты об охране и использовании животного мира в целом – это Закон РФ «О животном мире», Закон «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который внес существенные поправки в регулирование охраны и использования

животного мира [4], и соответствующие законы, принятые в субъектах Федерации;

2) охотничье законодательство об охране и воспроизводстве, регламентирующее организацию охотничьего хозяйства, включая постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты Минприроды РФ, Минсельхоза РФ, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования;

3) третья часть представляет собой законодательство об охране и воспроизводстве рыбных запасов (Закон РФ «О рыболовстве и сохранении среды обитания водных биологических ресурсов»). Имеются в законодательстве нормы об охране и использовании животного мира и акты международного права.

Важное значение имеют нормы природоохранительного законодательства, которые обеспечивают охрану земель, вод, недр, лесов, атмосферного воздуха от загрязнения и истощения.

Объектом правовой охраны животного мира служат общественные отношения, возникающие по поводу охраны использования животных сообществ и мест их обитания. В качестве предмета охраны животного мира рассматриваются все сообщества животных, находящиеся в условиях естественной среды обитания. Нынешнее законодательство не разделяет животных на вредных и полезных (кроме животных-паразитов), считая, что в экологическом отношении все животные полезны, так как они выступают звеньями в естественной цепи обмена веществ и энергии. Что касается регулирования охоты, то она осуществляется на основе как специальных нормативных актов, так и общих, изданных Президентом РФ, Правительством РФ. К примеру, такие как: Положение «О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира», утвержденное постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. [6]; Положение «О лицензировании промышленного рыболовства и рыбоводства», утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1995 г. № 967 (в ред. от 03 октября 2002 г.) [5]; Правила добытия объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов, утвержденный постановлением Правительства РФ от 6 января 1997 г. № 13 [8].

Функции органов управления природопользованием и охраны окружающей среды реализуются различными методами, в зависимости от правового положения этих органов [10, с. 171].

Координационным органом является Правительственная комиссия по природопользованию и охране окружающей среды, которая осуществляет свою деятельность на основании Положения о Правительственной комиссии по природопользованию и охране окружающей среды, утвержденного постановлением Правительства РФ от 17 февраля 2000 г. [7]

Цели и задачи Комиссии определены в указанном Положении. Контролирующим государственным органом является Охотдепартамент Минсельхоза России. Функции органа управления охотхозяйством выполняет Директор департамента госполитики регулирования в сфере охотничьего хозяйства и объектов животного мира Минприроды РФ.

С 15 июня 2012 г. вступили в силу новые Правила охоты. В них имеются нормы, запрещающие охоту с механических транспортных средств, включая вертолеты.

Однако в законе не поясняется, о том, что преследовать зверя можно с вездеходов, снегоходов, и других механических средств. В связи с этим закон необходимо доработать. Кроме того, следует ввести более жесткие требования к получению билета общества охотников, где необходимо сдать экзамен по охотничьему минимуму, пройти год кандидатского стажа. Это должно предотвратить попадание охотничьего оружия в руки неграмотных, безответственных людей, что недопустимо в наше время.

Итак, охрана среды обитания животных от браконьерства, загрязнения, истощения, разрушения экологических связей обеспечивается не только нормами фаунистического права, но и нормами земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах и об охране атмосферного воздуха. В законе «О животном мире» охрана обитания животного мира определяется как деятельность, направленная на сохранение и восстановление условий для устойчивого существования и воспроизводства животного мира. Он закрепляет общее правило, что всякая деятельность, влияющая на состояние животного мира вследствие нарушения среды обитания, условий размножения и путей миграции животных, должна осуществляться с соблюдением требований охраны животного мира. Эти правила конкретизируют требования охраны диких животных при выполнении какой-либо хозяйственной деятельности.

Таким образом, правовая охрана животного мира – это комплексная проблема, включающая организацию совокупности мероприятий, направленных на сохранение объектов животного мира и среды его обитания.

Характеризуя в целом охрану животного мира, следует сказать, что это одно из важнейших направлений в деятельности государства, его государственных органов, представляющее собой совокупность национальных, международных, общегосударственных и региональных организационных экологических, правовых, экономических, воспитательных мероприятий по сохранению и воспроизводству диких животных, а также сохранению среды их обитания [1, с. 191].

В условиях обострившейся криминальной обстановки на водоемах и возросшей агрессивности браконьеров работа по охране рыбных запасов по сравнению с 90-ми годами активизировалась. Выявлены сотни, тысячи нарушений рыбоохранного законодательства, наложено огромное количество штрафов, предъявлено исков на сотни миллионов рублей. И все же борьба с браконьерством ведется не на должном уровне. В программах по борьбе с преступностью на последующие годы не планируется ни одного мероприятия, которое содержало бы положение по решению задач борьбы с браконьерством в лесах и на водных просторах страны. Кроме того, не имеется определенных законодательных документов, закрепляющих мероприятия, направленные на профилактику правонарушений, связанных с браконьерством и иными видами экологических правонарушений. Для борьбы с экологическими правонарушениями необходимо понять причины их возникновения. Таковыми причинами в основном являются: 1) несовершенство законодательства о животном мире; 2) недостаточный уровень подготовки работников правоохранительных органов – следствия и дознания, их низкий профессионализм; 3) слабое техническое оснащение органов, осуществляющих охрану животного мира (охотничьих инспекций, егерей, рыбинспекторов и т. д.); 4) экспертные учреждения, которые зачастую не в состоянии установить причинную связь между допущенным нарушением и наступившими негативными последствиями.

Известно, что браконьерство процветает во многих регионах страны.

К примеру, в Курганской области «легальных» охотников сосчитали до 31759 человек. Более половины из них 21376 имеют государственные удостоверения на право охоты.

На охоту выезжает целая вооруженная армия. Все оснащены, как правило, четырех-, шести-, а то и восьмизарядными дробовыми автоматами и нарезными карабинами. Техническая оснащенность охотников резко возросла, а культура поведения упала. Известно, что в последние годы внесены изменения в законодательство,

которое дает возможность населению вооружаться мощными винтовками калибра 7,62 и 5,6 миллиметра (применять последние на территории Курганской области запрещено). В сочетании с оптическим прицелом такое оружие бьет зверя на расстоянии 200-300 метров. Участились случаи браконьерства с применением транспортных средств (автомобилей, снегоходов, автоматических ружей типа МЦ-2122, световых приборов, ламп).

Уничтожаются животные, на которых запрещена охота (енотовидная собака, лисица, подростки кабанов, косули).

Преступники, как правило, преследуют животных на снегоходах и расстреливают их в упор. Не имея лицензии, они убивают животных больше положенной нормы.

Вместе с тем возникают трудности при доказывании состава преступления браконьерства (наличие оружия, снастей, силков и других ловчих приспособлений). В то же время следственные органы продолжают потворствовать нарушителям, а суды снисходительно подходят к квалификации преступлений. Зачастую работники полиции незаконно переквалифицируют уголовные дела в административные. Имеет место и сокрытие дел от учета.

Учитывая практический опыт природоохранной работы в последние годы, можно определить следующие задачи на современном этапе борьбы с экологическими преступлениями, в том числе и с браконьерством: совершенствование правовых, экономических, социальных мер предупреждения преступлений и правонарушений в сфере экологии; совершенствование законодательства, предусматривающего ответственность за браконьерство. В соответствии со ст. 18 Закона «О животном мире» должны создаваться и реализовываться утверждаемые Правительством РФ государственные программы по охране объектов животного мира и среды его обитания. На уровне субъектов федерации разрабатываются и реализуются территориальные программы [9, с. 170]. Однако за отсутствием необходимых финансовых средств предусмотренные природоохранные программы выполняются со значительным отставанием, либо вообще не выполняются.

С целью улучшения охраны водных биологических ресурсов Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации издан Приказ от 20 октября 2004 г. № 502 «Об организации проведения аукционов

по продаже долей в объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов».

В соответствии с этим приказом участниками аукционов могут быть российские индивидуальные предприниматели и юридические лица, имеющие имущественные права на суда, обладающие правом на осуществление добычи водных биологических ресурсов в соответствии с законодательством Российской Федерации и не имеющие просроченной задолженности по уплате налогов и сборов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (заявители).

Форма проведения аукциона (открытый или закрытый) определяется Комиссией. На открытых аукционах осуществляется продажа долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов в промышленных целях на континентальном шельфе в исключительной экономической зоне Российской Федерации. На закрытых аукционах осуществляется продажа долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов в промышленных целях, утвержденных Правительством Российской Федерации для прибрежного рыболовства, с распределением по субъектам Российской Федерации. Участниками закрытых аукционов могут быть заявители, зарегистрированные на территории

того субъекта РФ, доля в общем объеме квот которого выставляется на аукционную продажу. Иные ограничения по составу участников не допускаются. Данным Положением определяется правовой статус Комиссии, который организует проведение аукционных мероприятий по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов.

В основу законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов необходимо закладывать правовые механизмы, которые будут работать как на Федерацию в целом, так и на субъекты Федерации. Это связано прежде всего с экономическими и правовыми гарантиями исполнения законодательства, включая экономический механизм охраны окружающей среды, а также уголовно-правовые санкции (в качестве крайней меры).

Следующей задачей должно стать сотрудничество со странами СНГ, в частности формирование единой правовой базы природоохранительной деятельности. Виды сотрудничества могут быть самыми различными: разработка двух- и многосторонних модельных законопроектов, межгосударственных соглашений, проведение семинаров, научно-практических конференций и др.



Примечания

1. Дубовик О. Л. Экологическое право в вопросах и ответах : учеб. пособие. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Проспект, 2012.
2. Крассов О. С. Экологическое право. – М. : Норма, 2001. – 680 с.
3. О животном мире : федер. закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995 – № 17. – Ст. 1462.
4. Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ // Российская газета. – 2009. – 28 июля.
5. Положение о лицензировании промышленного рыболовства и рыбоводства : утв. постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1995 г. № 967 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 40. – Ст. 3820.
6. Положение о порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира : утв. постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 47. – Ст. 5336.
7. Положение о Правительственной комиссии по природопользованию и охране окружающей среды : утв. постановлением Правительства РФ от 17 февраля 2000 г. // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 8. – Ст. 969.
8. Правила добычания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов : утв. постановлением Правительства РФ от 6 января 1997 г. № 13 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 3. – Ст. 385.
9. Тюльпанов Ф. М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Правопорядок: история, теория, практика. – 2014. – № 2 (3). – С. 170-173.

10. Тюльпанов Ф. М. Сравнительно-правовой анализ систем органов управления и исполнительной власти в области охраны окружающей среды США и Российской Федерации // Правопорядок: история, теория, практика. – 2014. – № 1 (2). – С. 141-146.

ТЮЛЬПАНОВ Фарид Муллагалиевич, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, кандидат юридических наук, доцент, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

TUYLIPANOV Farid, Assistant Professor of State and Civil Disciplines Chair, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, Candidate of Law, South Ural State University (NRU).

E-mail: f.g.tulpanow@mail.ru

НЕЗАКОННАЯ ДОБЫЧА ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ: НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Статистические данные свидетельствуют о том, что в последние годы наметился устойчивый рост противоправных посягательств на водные биологические ресурсы. Обостряется криминогенная обстановка. Неконтролируемый доходный промысел приводит к истощению популяций отдельных видов фауны. Проблема обострилась настолько, что стала одним из факторов национальной угрозы. Эффективную охрану окружающей природной среды уголовное законодательство может обеспечить, если в этой сфере оно будет единым, целенаправленным и вместе с тем комплексным. В статье высказаны предложения по совершенствованию уголовного законодательства по борьбе с «морским браконьерством».

Ключевые слова: организованные преступные формирования, незаконный оборот биоресурсов, транснациональная организованная преступность, криминологические исследования.

ILLEGAL PRODUCTION OF AQUATIC BIOLOGICAL RESOURCES: SOME TRENDS OF LEGAL REGULATION IMPROVING

Statistics show that in recent years there has been a steady increase in illegal encroachments on aquatic biological resources. Criminogenic situation is escalating. Uncontrolled profitable business leads to depletion of individual species populations. The situation has worsened so much that it became one of the factors of national threats. Effective environmental protection can be provided by the criminal law, if it is unified, task-oriented and yet complex in this area. In the article the suggestions for improving the criminal legislation on combating «marine poaching» are given.

Keywords: organized crime formations, trafficking of biological resources, transnational organized crime, criminological research.

Для преодоления последствий системного кризиса Российской Федерации необходимо эффективное законодательство, обеспечивающее поступательное развитие. В данной статье рассмотрены некоторые аспекты состояния нормативного правового обеспечения защиты интересов Российской Федерации, направленного на противодействие транснациональной организованной преступности в сфере «морского браконьерства».

Насущной потребностью правоохранительной деятельности является выявление соответствия системы правового регулирования развивающимся угрозам безопасности Российского государства. На этой основе должно осуществляться определение перспективных направлений совершенствования законодательства с учетом международного и зарубежного опыта. Проведенные криминологические исследования позволяют сделать вывод о том, что в системе правовой защиты личности, общества и государства имеются многочисленные пробелы и противоречия. Ситуация, сложившаяся в сфере незаконной добычи водных биологических ресурсов, подтверждает данное предположение.

По данным Пограничной службы ФСБ России, ущерб, нанесенный стране в результате

нарушений правил промысла морских биологических ресурсов за последние восемь лет, превысил 40 млрд долларов, реальный превосходит его в разы. По мнению руководителя российского представителя программы ТРАФФИК А. Вайсмана, доход организованных преступных формирований (далее – ОПФ) различного уровня организованности от незаконной добычи и контрабанды морепродуктов Дальневосточного региона колеблется от двух до пяти млрд долларов США в год. (Прим. – Понятие «организованные преступные формирования» не содержится в законе, но фактически используется как обобщенное для организованных преступных групп; банд; незаконных вооруженных формирований; объединений, посягающих на личность и права граждан; преступных сообществ и преступных организаций) [5, с. 273].

При этом на внутренний рынок России поступает не более 10% общего количества выловленных биоресурсов. Только по Дальневосточному региону федеральный бюджет несет убытки из-за контрабанды краба в размере 50 млн долларов. Криминализация рыбодобывающей отрасли влечет значительные убытки добросовестных предпринимателей, вынужденных продавать свой товар по демпинговым ценам [3].

Преступления в сфере незаконного оборота биоресурсов носят транснациональный характер не только в связи с тем, что граждане Российской Федерации, осуществляющие преступную деятельность, сдают улов и получают прибыль на территории иностранных государств. Во многих случаях субъектами преступлений, совершаемых в пределах юрисдикции Российской Федерации, являются граждане иностранных государств: Японии, Республики Корея, Китайской Народной Республики, Соединенных Штатов Америки, других государств (*Прим. – Согласно Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, от 15 ноября 2000 г. (резолюция 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН) к преступлениям транснационального характера относятся: если оно совершено более чем в одном государстве; оно совершено в одном государстве, но осуществленная часть его подготовки, планирования, руководства и контроля имеет место в другом государстве; оно совершено в одном государстве, но при участии организованной преступной группы, которая осуществляет преступную деятельность в более чем одном государстве; оно совершено в одном государстве, но его существенные последствия имеют место в другом государстве*) [4].

Криминологические исследования подтверждают наличие сложной системы ОПФ, имеющих специфическую структуру и осуществляющих противоправную деятельность по незаконной добыче водных биоресурсов в территориальных водах, в исключительной экономической зоне или на континентальном шельфе Российской Федерации. Реализация биоресурсов на территории иностранных государств, способствует формированию и легализации денежных средств, полученных преступным путем. На данные средства осуществляется развитие ОПФ и создаются благоприятные условия для их дальнейшей самодетерминации.

С расхищением водных биоресурсов связаны неблагоприятные тенденции экологического, экономического, криминологического характера:

истощаются запасы животного мира, нарушаются системы экологического баланса;

снижается поступление сумм налогов и сборов за пользование водными биологическими ресурсами в бюджеты всех уровней;

сокращается количество рабочих мест и доходов граждан, участвующих в промысловой деятельности;

перспективным работодателем в регионах выступают предприятия, созданные легализовавшимися ОПФ.

Детерминацию негативных процессов обуславливают:

разгосударствление рыбодобывающей и рыбообрабатывающей отраслей;

высокий спрос на живого краба и крабовую продукцию за рубежом при низкой покупательской способности россиян;

несовершенство правового регулирования в сфере рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

наличие коррупционного механизма обеспечения транснациональной организованной преступной деятельности;

отсутствие адекватных санкций в отношении лиц, осуществляющих противоправную деятельность в сфере незаконной добычи водных биологических ресурсов.

Развитие транснациональной организованной преступности в данной сфере обуславливают как экономическая выгода, так и несовершенство правового регулирования противодействия данной деятельности. Уголовное дело, возбужденное в отношении президента компании «Глобал Фишинг» Аркадия Гонтмахера, президента ЗАО «Восточные рыбные ресурсы» Абдель Азис Эмбарека и главного бухгалтера этого же ЗАО, наглядно подтверждает данные процессы. Фигурантам дела были предъявлены обвинения в руководстве и участии в деятельности преступного сообщества, нарушении законодательства о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне Российской Федерации, легализации денежных средств, полученных преступным путем. По данным следствия, в 2007 г. суда, принадлежащие указанным компаниям, незаконно добыли более 9 млн кг сырца краба стоимостью около 58 млн долларов. Краб добывался сверх установленных квот на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Готовая продукция доставлялась в южнокорейский г. Пусан. Здесь на нее оформлялась необходимая документация, после чего легализованный краб поставлялся в США.

На предварительном слушании судом было удовлетворено ходатайство подсудимых о рассмотрении уголовного дела с участием присяжных заседателей. В ходе судебного заседания подсудимые своей вины не признали. 16 декабря 2010 г. решением присяжных заседателей Камчатского краевого суда по предъявленному обвинению о незаконной добыче крабов на сумму около 58 млн долл. подсудимые были полностью оправданы. Прокуратура внесла представление на оправдательный приговор, но приговор был

оставлен в силе. В отношении Гонтмахера расследуется еще одно уголовное дело [1].

Оставив за пределами наших рассуждений данное и последующие судебные решения в отношении гражданина США и К°, отметим, что одним из условий, определяющих развитие организованной преступной деятельности является содержание российского законодательства, устанавливающего степень тяжести преступления и предусмотренные в нем санкции.

Квалифицированный состав по ч. 3 ст. 256 УК РФ «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов», совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой – «наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей... либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового».

Столь либеральный подход в отношении лиц, осуществляющих незаконную добычу биоресурсов, вызывает ряд вопросов.

Во-первых, в диспозиции ч. 3 ст. 256 УК отсутствует квалифицирующий признак, предусмотренный ч. 4 ст. 35 УК – «совершение преступления преступным сообществом (преступной организацией)». На наш взгляд, преступная деятельность по осуществлению незаконной добычи (вылова) морских биоресурсов вполне подпадает под признаки организованных преступных формирований.

Во-вторых, сопоставим ли причиняемый ущерб степени тяжести и наказанию, определенному в ст. 256 УК РФ? (Прим. – *Всем обвиняемым по делу Гонтмахера был заявлен и гражданский иск в пользу Российской Федерации на сумму более 5 млрд рублей*).

В-третьих, соответствует ли назначаемому наказанию «цена» преступности [6, с. 18] как социальные последствия в виде реального вреда, причиняемого общественным интересам, выражающегося в совокупности причинно связанных с совершенными преступлениями прямыми и косвенными, непосредственными и опосредованными негативными изменениями, которым подвергаются социальные ценности, а также совокупность издержек государства и общества на противодействие преступности?

В-четвертых, какие виды вреда остаются за рамками данного состава преступления?

В-пятых, правомерно ли использование пограничными органами береговой охраны Федеральной службы безопасности оружия при пресечении преступлений небольшой тяжести?

В-шестых, почему гражданин США ходатайствовал о его невыдаче американской Фемиде?

В-седьмых, как осуществляет защиту своих интересов и охрану биоресурсов сопредельное государство, гражданин которого организовал преступную деятельность в рамках российской юрисдикции?

Поиск ответов на поставленные вопросы обращает к изучению опыта правоприменительной деятельности США. В этом контексте показательным является уголовное дело, возбужденное в отношении экипажа российского траулера «Спитак».

В результате ошибки при определении координат местонахождения судна при лове рыбы, во время разворота траулер углубился на 750 метров вглубь исключительной экономической зоны США в Беринговом море (Прим. – *Соглашение РФ и США 1992 г. о разграничительной линии в Беринговом море Бейкера-Шеварднадзе Российской Федерацией не ратифицировано*). После разворота траулер вернулся в российскую зону (!), где был задержан американским сторожевым кораблем. Российское судно было отконвоировано на американскую базу в порт Датч-Харбор (штат Аляска). При осмотре на борту «Спитака» было обнаружено 70 кг минтая. Трюмы траулера оказались пустыми. Экипажу судна приписываются три нарушения акта Магнусона-Стивенса по управлению промыслового рыболовства:

«Спитак» вел незаконный промысел в водах Соединенных Штатов;

на борту была незаконно добытая рыба;

промысловые снасти не были уложены «по-походному» во время нахождения в водах США.

Максимальная мера наказания, предусмотренная законом – конфискация судна, снастей и улова [2]. Дело передано в суд США.

Содержание законодательства и основанная на нем правоприменительная практика определяют приоритетные направления защиты национальных интересов США. Эти условия объективно направляют участников организованной преступной деятельности в сфере незаконной добычи водных животных и растений на безопасную территорию с благоприятным правовым режимом.

Соответствие российского законодательства ратифицированным документам международных организаций, сравнительный анализ состояния правового регулирования в противодействии организованной преступности позволяют определить направления совершенствования отечественного

законодательства. Исходя из характера и степени общественной опасности, размера причиняемого ущерба, роста уровня организованной преступной деятельности транснационального характера в данной сфере представляется необходимым:

1. Действия организованных преступных формирований по незаконной добыче морских биоресурсов квалифицировать по соответствующим частям ст. 258.1 УК РФ «Незаконная добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации» (введена Федеральным законом от 02 июля 2013 г. № 150-ФЗ), если предметом преступления явились указанные в диспозиции статьи виды водных биологических ресурсов. Санкции указанной нормы существенно строже санкций ст. 256 УК РФ, и реально отражают общественную

опасность незаконного оборота особо ценных водных биоресурсов.

2. Перевести преступления, квалифицированные по ст. 256 УК РФ «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов» в категорию тяжких и особо тяжких преступлений.

Включить в качестве квалифицирующего признака совершение преступления преступным сообществом (преступной организацией) – ч. 4 ст. 35 УК РФ.

Предусмотреть в качестве субъекта уголовной ответственности юридическое лицо.

Ввести (возродить) в систему видов наказаний, предусмотренных ст. 44 УК РФ, конфискацию имущества.

Очевидно, что в действующих условиях содержание ст. 256 УК РФ не соответствует причиняемому общественным отношениям ущербу и негативно сказывается на системах экономической, экологической, продовольственной, криминологической безопасности Российской Федерации.

★

Примечания

1. <http://www.interfax.ru/txt.asp?id=176050>
2. http://www.npacific.ru/np/gazeta/2000/16/aug2_7.htm Дата доступа 09 февраля 2011 г.
3. Васильев Э. А., Скуртул А. А. Практика проведения следственных и оперативно-розыскных мероприятий в сфере незаконного оборота водных биоресурсов (по «крабовому» делу) // Оперативник (сыщик). – 2006. – № 3.
4. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 40. – Ст. 3882.
5. Проблемы преступности: традиционные и нетрадиционные подходы. – М. : Российская криминологическая ассоциация, 2003. С. 273.
6. Щерблыкина И.В. Основы криминологии : учебное пособие. – Голицыно, 2000.

ФАТКУЛИН Сафаргалей Таминдарович, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: safar53@mail.ru

FATKULIN Safargaley Tamindarovich, Candidate of Law, assistant professor of the Chair of Criminal and Legal Disciplines, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University.

E-mail: safar53@mail.ru

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА, ПРАВОСОЗНАНИЕ И ОБРАЗОВАНИЕ

УДК 37.01

*В.В. Базелюк, Е.В. Романов, А.В. Романова
V. Bazelyuk, Ye. Romanov, A. Romanova***МОНИТОРИНГ МНЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ ПО ПРОБЛЕМЕ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО САМООПРЕДЕЛЕНИЯ УЧАЩИХСЯ
11-Х КЛАССОВ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

В статье представлены итоговые результаты исследования мнения родителей по актуальным вопросам профессионального самоопределения учащихся 11-х классов на основе метода анкетирования. Проведен комплексный анализ, систематизация, обобщение ответов респондентов, позволивших выявить существующие проблемы в аспекте рассматриваемого вопроса.

***Ключевые слова:** мониторинг, мнение родителей, профессиональное самоопределение, социологический опрос, анкетирование.*

**MONITORING PARENTS' VIEWS ON PROFESSIONAL SELF-DETERMINATION
OF 11TH GRADE STUDENTS AT SECONDARY SCHOOLS**

The article presents the final results of studying the parents' views on topical issues of students' professional self-determination at the 11th grade on the basis of a questionnaire. Comprehensive analysis, classification, generalization of responses reveals the existing problems in the aspect of the issue under consideration.

***Keywords:** monitoring, parents' views, professional self-determination, poll survey, questionnaire.*

Сегодня как никогда остро стоит вопрос о подготовке высококвалифицированных кадров для реализации стратегии социально-экономического развития России на период до 2020 года. В связи с этим одной из приоритетных задач является организация процесса профессионального самоопределения учащихся в условиях общеобразовательных организаций. Эффективная реализация данного процесса во многом способствует осознанному выбору учащимися профессиональной образовательной организации для получения будущей профессии, и «...реализации в дальнейшем своих потенциальных профессиональных планов» [1, с. 226].

Большое значение в аспекте рассматриваемой проблемы имеет адекватность взаимодействия социальных институтов «семья» и «школа».

Родители, учащиеся и педагоги являются непосредственными субъектами образовательных отношений. Авторы данной статьи считают, что эффективная организация процесса профессионального самоопределения учащихся в реальной образовательной практике невозможна без учета мнения родителей по данному вопросу.

Возникает острая потребность в проведении мониторинговых процедур, направленных на выявление актуальных проблем профессионального самоопределения учащейся молодежи с целью осуществления процесса прогнозирования и

целенаправленной разработки системы мер по их коррекции [2, с. 162].

Проведение мониторинга мнения родителей по проблеме профессионального самоопределения учащихся «дает возможность, в первую очередь, диагностировать проблему через систему сбора, хранения и анализа информации и на этой основе сделать итоговое заключение о ее современном состоянии» [2, с. 162].

В 2013 году временным научно-исследовательским коллективом кафедры «Гуманитарные и естественные науки» филиала Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета) в городе Озерске был проведен мониторинг мнения родителей по актуальным проблемам профессионального самоопределения учащихся общеобразовательных организаций Озерского городского округа.

Мониторинг осуществлялся в ходе экспресс-опроса методом анкетирования на базе 12 общеобразовательных организаций (МБОУ СОШ № 21, 23, 25, 27, 30, 32, 33, 35, 39, 41; МБОУ СКОШ № 36, 29) Озерского городского округа (города Озерска, поселка Новогорный, поселка Метлино) Челябинской области.

В мониторинге приняли участие всего 489 родителей (224 родителя учащихся 9-х классов и 265 родителей 11-х классов). В данной научной статье представлены итоговые результаты мониторинга

мнения родителей по актуальным проблемам профессионального самоопределения учащихся 11-х классов.

Респондентам было предложено ответить на 8 вопросов анкеты.

Анализ ответов респондентов на первый вопрос: «Как Вы оцениваете современное состояние системы профориентационной работы по решению проблемы профессионального самоопределения учащихся в Озерском городском округе?» – показал, что только 7 чел. (2,64%) из опрошенных респондентов оценили данную работу высоко – на «отлично», 60 чел. (22,6%) респондентов оценили данную работу на «хорошо», 118 чел. (44,5%) – средне – на «удовлетворительно», 79 чел. (29,8%) низко – на «неудовлетворительно». В результате можно сделать существенный вывод о том, что данная система требует внедрения новых подходов к ее управлению.

Ответы респондентов на второй вопрос: «Как Вы считаете, целесообразна ли оптимизация системы профориентационной работы с учащимися с учетом реальных условий рынка труда в Озерском городском округе?» – показали, что 175 чел. (66%) респондентов ответили «да». Затруднились ответить – 63,8 чел. (23,8%). Только 28 чел. (10,6%) ответили – «нет».

Таким образом, больше половины респондентов считают целесообразным возрождение и дальнейшее развитие системы профориентационной работы с учетом реальных условий рынка труда Озерского городского округа, что подтверждает итоговый вывод по первому вопросу.

Следует отметить также, что анализ ответов респондентов на третий вопрос: «На Ваш взгляд, какие направления данной системы в настоящее время могут быть наиболее востребованными?» – показал востребованность всех трех направлений, указанных в анкете. Из них:

профориентационной работе (учебные экскурсии на производственные предприятия, спецкурсы по профессиям, тестирование на профпригодность, учебно-производственный комбинат по овладению рабочей профессией, дни открытых дверей для поступающих в ПЛ, ССУЗ, ВУЗ) – отдали предпочтение 129 чел. (48,7%);

доузовской подготовке (целенаправленная подготовка к сдаче ГИА и ЕГЭ через систему факультативных занятий в условиях общеобразовательной школы с участием представителей учреждений профессионального образования) – 128 чел. (48,3%);

профильному обучению (целенаправленное обучение учащихся старшей ступени общего

образования по определенному профилю: физико-математическому, естественно-биологическому, химико-технологическому, экономическому, юридическому, педагогическому в условиях специализированной профильной школы, лицея, гимназии) – 145 чел. (54,7%).

В результате можно констатировать заинтересованность родителей в дальнейшем развитии всей существующей системы профессионального самоопределения учащихся.

Анализ ответов на четвертый вопрос: «Есть ли потребность в овладении Вашими детьми основами рабочей профессии на старшей ступени общего образования с выдачей соответствующего документа: справки, сертификата с присвоением рабочего разряда?» – показал наличие определенной доминирующей тенденции к освоению основами рабочей профессии: ответили «да» – 117 чел. (44,2%), «нет» – 74 чел. (27,9%), «затрудняюсь ответить» – 70 чел. (26,4%).

Можно сделать вывод о заинтересованности практически половины опрошенных родителей в решении рассматриваемого вопроса. Анализ ответов учащихся также показал устойчивую тенденцию респондентов к овладению в период обучения в школе основами рабочей профессией. Об этом сказали 178 чел. (74,8%). При этом затруднились ответить на этот вопрос 30 чел. (12,6%), ответили «нет» только 21 чел. (8,82%).

При ответе на пятый вопрос: «Основами какой рабочей профессии Вы бы хотели, чтобы овладели Ваши дети в период обучения на старшей ступени общеобразовательной школы?» – респонденты проявили интерес к овладению учащимися основами следующих 36 рабочих профессий: водитель, сестринское дело, врач, электрик, педагог, продавец-кассир, технолог, аппаратчик химического производства, лингвист, парикмахер, дизайнер, секретарь (делопроизводитель), менеджер, экономист, повар, швея, программист, музыкальный работник, физик, электрик, it-технологии, автослесарь, художник-дизайнер, энергетик, механик, воспитатель, математик, плотник, маникюр, штукатур-маляр, юрист, токарь, сварщик, политолог, слесарь.

Следует отметить, что мнения учащихся и их родителей по выбору и овладению конкретными рабочими профессиями совпали не в полной мере. В то же время приходится констатировать, что анализ ответов респондентов на этот вопрос показал незнание ими, так же, как и учащимися, полного спектра рабочих профессий и их названий.

Анализ ответов респондентов на шестой вопрос: «Где Вы планируете, дальнейшее обучение

Ваших детей после окончания старшей ступени общеобразовательной школы» – показал, что 161 чел. (60,8%) указали вариант «за пределами Челябинской области», и только 86 чел. (32,5%) – на территории Челябинской области. При этом 18 чел. (6,8%) еще не определились с выбором территории.

Таким образом, можно сделать вывод практически о совпадении мнений учащихся и их родителей относительно выбора территории для дальнейшего получения профессионального образования. Так, 158 выпускников общеобразовательных организаций (66,4%) планируют получение профессионального образования за пределами Челябинской области и только 73 чел. (30,7%) – на территории Челябинской области.

К тому же, данный вывод согласуется с результатами ответов учащихся на вопрос: «Чьё мнение является для Вас определяющим в выборе учреждения профессионального образования (ПЛ, ССУЗ, ВУЗ) для дальнейшего обучения после окончания общеобразовательной школы?» – который показал, что для выпускников школы определяющим является совместное решение родителей и учащихся – 127 чел. (53,4%), а также собственное мнение респондентов – 103 чел. (43,4%).

Анализ ответов респондентов на седьмой вопрос: «В какое образовательное учреждение Вы планируете поступление Ваших детей после окончания общеобразовательной школы?» – показал, что 215 чел. (81,1%) связывают дальнейшее профессиональное обучение своих детей с учреждениями ВПО, и только 14 чел. (5,3%) опрошенных респондентов – с учреждениями НПО и СПО. Оставшиеся 36 респондентов (13,6%) еще не определились, в каком учреждении профессионального образования будут обучаться их дети.

Те респонденты, которые планируют дальнейшее обучение своих детей на территории Челябинской области, ориентируются на их поступление:

в учреждения НПО и СПО города Озерска (Озерский технологический колледж, Южно-Уральский политехнический колледж, Озерский государственный колледж искусств), Кыштыма (Кыштымское медицинское училище имени С.Д. Нарбутовских);

в учреждения ВПО городов: Озерск (филиал ЮУрГУ, ОТИ МИФИ), Челябинск (ЮУрГУ, УралГУФК, РБИУ, ЮУГМУ, ЧГПУ, филиал ВУНЦ ВВС «ВВА», ЧелГУ, ЧГАА).

Те респонденты, которые планируют дальнейшее обучение своих детей за пределами Челябинской области, ориентируются на поступление:

в учреждения НПО и СПО городов: Екатеринбург (без названия учреждения).

в учреждения ВПО городов: Екатеринбург (УрФУ, УГМУ, УрГЮУ, РАНХиГС, УрЮИ МВД России), Москвы (МГУ, ВШЭ, РГУ Нефти и Газа им. И.М. Губкина, МФТИ, РХТУ им. Менделеева, МИФИ), Санкт-Петербурга (СПбГУ), Ростова-на-Дону (без названия учреждения), Новосибирска (без названия),

Среди респондентов есть желающие получить образование для их детей за рубежом (Чехия).

Наиболее востребованными у родителей будущих абитуриентов учреждений НПО и СПО на территории Челябинской области являются: ОЗТК, ЮУПК, КМУ.

Среди наиболее востребованных у родителей будущих абитуриентов учреждений ВПО на территории Челябинской области являются: ЮУрГУ, ЮУГМУ, ЧелГУ, филиал ЮУрГУ в г. Озерске, ОТИ МИФИ.

Востребованное учреждение СПО родителями будущих абитуриентов за пределами Челябинской области находится в городе Новосибирске (название учреждения не указано).

Наиболее востребованными у родителей будущих абитуриентов учреждений ВПО за пределами Челябинской области являются: УрФУ, РАНХиГС, ВШЭ, РГУ Нефти и Газа имени И.М. Губкина МФТИ, РХТУ имени Менделеева, МИФИ, СПбГУ.

Респонденты, отвечая на восьмой вопрос: «Ваши предложения по решению проблемы профессионального самоопределения учащихся основной и старшей ступени общего образования», – внесли целый ряд предложений по решению проблем профессионального самоопределения учащихся, а именно: «проведение учебных экскурсий на производственные предприятия и в организации; демонстрация учебных фильмов и презентаций о профессиях, организация тематических вечеров с выпускниками и студентами вузов; возрождение системы учебно-производственных комбинатов; проведение обзорных лекций о востребованных профессиях на рынке труда; организация спецкурсов по конкретным профессиям; тестирование на профпригодность; проведение дней открытых дверей с ознакомлением не только с условиями поступления, но и с содержанием выбираемых абитуриентами профессий; усиление профильного обучения; проведение тренингов и дополнительных факультативных занятий по профессиональному самоопределению; проведение обзорных семинаров и тематических бесед по современному рынку

труда; ознакомление учащихся с перечнем профессий и направлений профессиональной подготовки; встречи с выпускниками прошлых лет; ознакомление со структурой и уровнями высшего профессионального образования в РФ; проведение уроков или классных часов «Выбор профессии»; трудоустройство и востребованность молодых специалистов; предоставление более полной информации об эффективных вузах; организация специальных курсов по русскому языку, нравственно-патриотическому воспитанию, а также курсов краеведческой направленности; проведение олимпиад по направлениям профессиональной подготовки; ориентация родителей в мире профессий с проведением соответствующих семинаров (родительский всеобуч),

профессиональное тестирование детей на выявление профессиональных склонностей; информирование о рынке труда и востребованных профессиях; экскурсии в вузы; усиление мотивации учащихся к овладению рабочими профессиями; выездные школы с привлечением педагогов вузов Москвы, Екатеринбурга, Санкт-Петербурга, Челябинска; проведение классных часов «В мире профессий»; реклама вузов Челябинской области».

Проведенный мониторинг позволил сформировать целостное представление относительно мнения родителей по актуальным проблемам профессионального самоопределения учащихся 11-х классов общеобразовательных организаций Озерского городского округа Челябинской области.

★

Примечания

1. Базелюк В. В., Романов Е. В., Романова А. В. Моделирование содержания социологического опроса по актуальным проблемам профессионального самоопределения учащихся в условиях основного и среднего общего образования // Мир науки, культуры, образования. – 2014. – № 4 (47). – С. 225-228.

2. Базелюк В. В., Романов Е. В., Романова А. В. Мониторинг профессионального самоопределения учащихся в условиях общеобразовательной организации // Мир науки, культуры, образования. – 2014. – № 6 (49). – С. 161-164.

3. Мониторинг образовательного процесса в педагогическом ВУЗе : учеб. пособие / В. Д. Жаворонков, А. С. Белкин, В. Г. Горб, Е. В. Коротаяева. – Екатеринбург : Уральский гос. пед. университет, 2004. – 177 с.

БАЗЕЛЮК Владимир Васильевич, доктор педагогических наук, профессор кафедры гуманитарных и естественных наук, Южно-Уральский государственный университет (НИУ), филиал в г. Озерске.

E-mail: bazeluk_vladimir@mail.ru

РОМАНОВ Егор Владимирович, кандидат педагогических наук, директор филиала в г. Озерске, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: jenya218@inbox.ru

РОМАНОВА Анна Валентиновна, кандидат педагогических наук, заведующий кафедрой гуманитарных и естественных наук, Южно-Уральский государственный университет (НИУ), филиал в г. Озерске.

E-mail: jenya218@inbox.ru

BASELYK Vladimir Vasilievich, Doctor of Pedagogics, professor, Chair of Arts and Natural Sciences, South Ural State University (NRU), Ozersk branch.

E-mail: bazeluk_vladimir@mail.ru

ROMANOV Egor Vladimirovich, Candidate of Pedagogics, head of the Ozersk branch, South Ural State University (NRU),

E-mail: jenya218@inbox.ru

ROMANOVA Anna Valentinovna, Candidate of Pedagogics, head of the Chair of Arts and Natural Sciences, South Ural State University (NRU), Ozersk branch.

E-mail: jenya218@inbox.ru

EDUTAINMENT КАК СОВРЕМЕННАЯ ТЕХНОЛОГИЯ ОБУЧЕНИЯ ИНОСТРАННОМУ ЯЗЫКУ БУДУЩИХ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

В статье рассматривается вопрос о значимости технологии Edutainment в обучении иностранному языку будущих сотрудников правоохранительных органов.

Ключевые слова: технология, Edutainment, обучение иностранному языку.

EDUTAINMENT AS A MODERN TECHNOLOGY OF FOREIGN LANGUAGE TEACHING TO FUTURE LAW ENFORCEMENT OFFICERS

The article considers the value of Edutainment technology while teaching foreign languages to future law enforcement officers.

Keywords: technology, Edutainment, foreign language teaching.

Основной идеей современной системы высшего профессионального образования, ориентированной на федеральный государственный образовательный стандарт третьего поколения, международные документы Болонского процесса, в рамках которого наша страна присоединилась к единому общеевропейскому пространству высшего образования и компетентностному формату представления результатов профессионального образования, является разработка и внедрение в учебный процесс новых технологий и методик обучения, нацеленных на подготовку компетентного специалиста, способного эффективно решать практико-ориентированные задачи, справиться с которыми невозможно без умений иноязычного устного речевого общения.

Анализ научной литературы и интернет-источников показывает, что технология Edutainment, которая имеет ряд методических преимуществ и перспектив, практически не исследована. Однако она может быть эффективным инструментом развития иноязычной коммуникативной компетенции. Следовательно, вопрос методической значимости и ценности такой современной технологии обучения, как Edutainment, требует дальнейших исследований, что обуславливает актуальность настоящей статьи.

Мы солидарны с мнением Н.А. Кобзевой, что процесс современного образования происходит в условиях стремительного нарастания объемов новой информации, которая так быстро устаревает, что обучающиеся не успевают обзавестись нужными, полезными интересными им знаниями, а приобретенные быстро теряют актуальность. Бурно развиваются технологии, появляются новые виды досуга, при этом времени на получение информации становится меньше. К тому же процесс обучения в целом и процесс

обучения иностранному языку в вузе в частности не обязан проходить в формальной (зачастую скучной) обстановке, а способен превратиться в полезное развлечение с приобретением знаний одновременно.

Дисциплина «Иностранный язык» не является профильной при подготовке будущих сотрудников правоохранительных органов. В связи с этим становится очевидным, что именно вышеуказанные обстоятельства обусловили появление такой технологии обучения как Edutainment, в основе которой лежит концепция «образование (education) + развлечение (entertainment)».

Толковый словарь английского языка MacMillan English Dictionary for Advanced Learners определяет понятие «education» как процесс передачи знаний, умений и навыков по определенному вопросу [13]. Данное определение соответствует русскоязычному варианту, взятому из толкового словаря русского языка С.И. Ожегова. «Обучение – процесс передачи каких-либо знаний, умений и навыков и их дальнейшее усвоение» [4].

Слово «entertainment» (развлечение) в том же англоязычном толковом словаре определяется как то, что привлекает к некому времяпрепровождению, доставляет удовольствие и полностью увлекает человека определенной деятельностью.

Сразу возникает вопрос: может ли развлечение быть основой процесса обучения в высшем учебном заведении. Многие отечественные ученые говорят о том, что обучение через развлечение не всегда правильно и хорошо. Например, Симон Соловейчик говорит о том, что процесс обучения – тяжелый, серьезный и долгий труд. Главное в процессе обучения «делать не только интересное, а все, что нужно, делать с интересом» [7]. Автор также утверждает, что учение

должно быть не развлечением, а с увлечением, т. к. «это первый шаг к будущей ответственной серьезной жизни, полной смысла и радости» [7].

Термин Edutainment впервые появился в 1948 году, когда компания The Walt Disney использовала его для описания серий «Настоящие приключения». Как существительное Edutainment применил Роберт Хейман (Robert Heyman) в 1973 году при производстве документальных фильмов для Национального географического общества [Marta Rey-López et al, 2006].

С 1990-х гг. этот термин периодически появлялся на страницах газет, в частности в статье из «Гардиан», посвященной образовательному фильму «Улица Сезам».

В отечественной литературе понятие «edutainment» практически не встречается. О.Л. Гнатюк, профессор РГПУ им. А.И. Герцена, определяет Edutainment как «цифровой контент, соединяющий образовательные и развлекательные элементы» и обеспечивающий при этом информирование аудитории при «максимально облегченном анализе событий» [1, с. 65]. В связи с компьютеризацией общества сам компьютер становится основным техническим средством в обучении, а его содержание трансформируется в цифровой контент. При этом под «цифровым контентом» понимается определенный объем информации, работа с которым предполагает использование техники или применение современных телекоммуникационных либо мультимедийных средств.

Говоря о технологии Edutainment, А.В. Попов, преподаватель Московской школы бизнеса, использует определение «обучение как развлечение». По мнению автора, «обучение как развлечение» – эффективное познание мира в игровой форме», т. к. через развлечение не просто создается осведомленность об определенном предмете, а одновременно устанавливается эмоциональная связь обучающегося и изучаемого предмета» [6, с. 71]. А.В. Попов также использует определение «игразование» – донесение одной важной идеи, создание динамических стереотипов, прецедентов, позволяющих учащимся в ситуации реального выбора совершать действия автоматически [6].

В современной зарубежной педагогике технологией Edutainment занимаются такие ученые, как Я. Ванг, М. Эддис, Ш. Де Вари, Р. Донован и другие.

Ян Ванг (YanWang), профессор университета Маккуори (Австралия), определяет «edutainment» как «место» («place»), где дети могут наслаждаться тем, что изучают посредством звуков, видео, текстов и изображений [14, с. 10].

С точки зрения русских ученых, наслаждение как обязательное требование к процессу обучения – это положительные эмоции, положительное отношение к учебе, т. е. любой акт деятельности в процессе обучения вызывает те или иные чувства, совокупность которых составляет эмоционально-чувственный опыт, в свою очередь обуславливающий волевою и моральную реакцию на деятельность индивида. Используя слово «место», Я. Ванг указывает на особую роль, отведенную развлечению в образовательной деятельности.

Автор полагает, что главная цель Edutainment в том, что она помогает разнообразить процесс получения знаний развлечением, т. е. теория смешивается с образовательными целями и средствами, жизненными ценностями и дает возможность «представления опыта и развлечений через созидание». Однако стоит отметить, что Edutainment охватывает лишь малую часть образовательного процесса, он лишь помогает разнообразить обучение, не требуя преобразования традиционной модели обучения. Нам же представляется, что возможности эдьютейнмента шире, чем говорит Я. Ванг.

Микела Эддис (Michela Addis), профессор университета Боккони (Италия), считает, что Edutainment – это специфическая деятельность, основанная на «одновременном обучении и удовлетворении собственного любопытства» [10, с. 1].

Исходя из того что одной из характерных черт технологии Edutainment является одновременность обучения и удовлетворения любопытства, можно предположить, что «edutainment» широко используется в процессе обучения вообще, а удовлетворение любопытства, устойчивый интерес есть не что иное, как увлечение (по С.И. Ожегову). С учетом вышесказанного можно сделать вывод, что «edutainment» можно рассматривать как особый тип обучения, но рассматриваемый не в узком смысле как развлечение, а, скорее, как первичное развлечение, ведущее к дальнейшему стойкому, глубокому увлечению.

По мнению М. Эддис, процесс обучения – это результат взаимодействия между объектом и субъектом. В качестве субъекта выступает получатель знаний, т. е. обучающийся. Объектом является некое послание, которое частично обучает и частично развлекает, позволяя получить определенный опыт. В зависимости от ситуации в качестве объекта может выступать продукт, событие, мысль или даже личность [10, с. 1–3]. Для того чтобы сделать объект интересным, создать мотивацию к изучению материала, необходимо найти новизну.

Edutainment отличается от традиционной парадигмы обучения тем, что в данном случае субъект принимает активное участие в процессе обучения. Он – активный потребитель: высказывает личные предпочтения, проявляет субъективную реакцию на опыт. Таким образом, при взаимодействии информативно-развлекательного объекта и активного в обучении субъекта как результат мы получаем знания, умения, навыки, индивидуальный опыт, субъективные эмоции, т. е. «edutainment».

Шэрон Де Вари (Sharon De Vary), профессор Университета Палм-Бич Атлантик (США), утверждает, что Edutainment – это «эффективный баланс» между информацией, мультимедийными продуктами, психологическими приемами и современными технологиями [11, с. 36]. Говоря о «балансе», мы подразумеваем, что успешное соотношение взаимосвязанных компонентов процесса обучения, некое приобретенное равновесие, при котором развлечение не оторвано от образовательного процесса, а неразрывно связано с ним и занимает по времени не более половины процесса обучения. Следовательно, эдьютейнмент – вспомогательное средство, а развлечение скорее лишь первая стадия использования эдьютейнмента. Ведь конечная цель процесса обучения – стойкий интерес к учению, увлеченность предметом.

Роб Донован (Rob Donovan), профессор Австралийского университета им. Дж. Кертина, подразумевает под «Edutainment» преднамеренное «соединение социального заказа с развлекательным механизмом» для быстрого достижения определенных целей, поставленных социумом [12, с. 335]. Автор считает, что Edutainment эффективен для получения большего количества информации большим количеством людей за короткий период времени. При этом презентация потенциально сложных тем проходит в несерьезной манере, что позволяет снять нежелательное давление на психику [12]. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что Edutainment следует рассматривать широко: ведь это такой тип учения, который связан не только с развлекательным механизмом, но и с другими процессами. Например, с социальным заказом, под которым подразумевается хорошее качество образования, высококлассные специалисты, работающие с полной отдачей и глубоко интересующиеся своим делом, что, в свою очередь, является увлечением (по определению С.И. Ожегова).

Исследователи считают, что Edutainment вобрал в себя самое лучшее из таких областей знания, как:

педагогика (например, педагогические принципы);

психология (коммуникативные теории);

информатика (современные информационные и коммуникационные технологии).

Суммируя вышеизложенное, можно сказать, что в отечественной науке отсутствует четкое определение понятия «edutainment», – это и «цифровой контент» (О.Л. Гнатюк), и «игразование» (А.В. Попов), и «креативное образование» (М.М. Зиновкина), и «неформальное образование» (И.Ф. Феклистов).

Многие зарубежные авторы определяют «edutainment» как «обучение через развлечение». Однако в разных источниках используют различное словесное оформление. Edutainment – это: «представление опыта и развлечений через созидание» (Я. Ванг), «эффективный баланс между информацией, мультимедийными продуктами, психологическими приемами и современными технологиями» (Ш. Де Вари), «соединение социального заказа с развлекательным механизмом» (Р. Донован). Анализ работ зарубежных авторов показывает, что мнения о роли и значении edutainment существуют разнообразные. Исходя из этого, можно предположить, что это – особый тип учения.

При этом изначально необходимо хотя бы разово побудить обучающихся обратить внимание на изучаемый материал, вызвать их интерес к нему, мотивировать их принять участие в учебном процессе, одним словом – развлечь. Затем, во время самого процесса приобретения знаний, необходимо доставить обучающимся удовольствие от получения знаний, полностью занять их и отвлечь от сторонних мыслей или переживаний, а именно – привлечь. В конечном итоге необходимо помочь обучающимся добиться полного раскрепощения в процессе обучения, сформировать стойкий интерес к процессу обучения и изучаемой дисциплине, а значит – увлечь.

Следовательно, Edutainment – особый тип обучения, который основывается на развлечении и формировании первичного интереса к предмету с получением удовольствия от процесса обучения и стойким интересом к процессу обучения.

Следует отметить, что с помощью технологии Edutainment студентам сложно получить фундаментальные знания или новую профессию, но они могут стать более эрудированным, могут закрепить и развить знания и умения во многих областях, а особенно в области владения иностранным языком. В последнее время заметна востребованность технологии Edutainment в обучении.

Один из основателей Edutainment в России Д. Перушев отмечает, что Edutainment – это технология передачи знаний, возможность узнать что-то новое из достоверных источников, а не альтернатива академическому образованию, она работает в любой возрастной группе и подвержена моде. В зависимости от конкретного события может перевешивать либо развлекательная, либо образовательная часть, главное, чтобы был этот «микс» [5].

★
Примечания

1. Гнатюк О. Л. Основы теории коммуникации. – М. : КНОРУС, 2010.
2. Зиновкина М. М. Педагогическое творчество : модульно-кодоевое учебное пособие. – М. : МГИУ, 2007.
3. Кобзева Н. А. Edutainment как современная технология обучения // Ярославский педагогический вестник. – 2012. – № 4. – Т. II. Психолого-педагогические науки. – С. 192-195.
4. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1997.
5. Перушев Д. Уроки словообразования // ConNews.ru – кадровый онлайн-менеджер для медиа. Портал с инновационной системой рейтингования журналистов и их работ. – <http://finditnow.osa.pl/atp/?sai>
6. Попов А. В. Маркетинговые игры. Развлекай и властвуй. – М. : Манн, Иванов, Фербер, 2006.
7. Соловейчик С. Учение с увлечением. – М. : Детская литература, 1979.
8. Столяренко Л. Д. Основы психологии. – М. : Проспект, 2010.
9. Феклистов И. Ф. Пособие по образованию в области прав человека с участием молодежи. – М. : Council of Europe, 2002.
10. Addis M. New technologies and cultural consumption. Edutainment is born. – Bocconi University : Marketing Department, 2002.
11. De Vary Sh. Educational Gaming. Interactive Edutainment. Distance learning // For Educators, Trainers and Leaders. – 2008. – Vol. 5. – Iss. 3. – Number 3. – Boston, Information Age Publishing. – P. 35-44.
12. Donovan R., Henley N. Principles and Practice of Social Marketing, an International Perspective. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 2010.
13. Macmillan English Dictionary for Advanced Learners. – London : Bloomsbury Publ. Plc., 2006.
14. Wang, Ya. Edutainment technology – a new starting point for education development of China // Section T1B-5, 37th ASEE/IEEE Frontiers in Education Conference, 2007. – P. 10-13.

КОНДРАШОВА Инна Валерьевна, кандидат педагогических наук, доцент кафедры социальных дисциплин и управления, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).
E-mail: inna_kasyanova@mail.ru

KONDRASHOVA Inna, Candidate of Pedagogics, Assistant Professor of the Chair of Social Subjects and Administration, South Ural State University (NRU).
E-mail: inna_kasyanova@mail.ru

РАЗВИТИЕ УМЕНИЙ САМООБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТУДЕНТОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ

В статье раскрываются основные формы развития умений самообразовательной деятельности будущих юристов на примере обучения иностранному языку. Самообразовательная деятельность студента рассматривается автором как одно из условий развития субъектности студента.

Ключевые слова: самообразование, субъектность, аудиторная и внеаудиторная работа, групповые и индивидуальные консультации, профессионально ориентированные задачи.

DEVELOPMENT OF SELF-EDUCATIONAL SKILLS ACTIVITY FOR LAW STUDENTS

The article describes the main forms of skills development of educational activity of future lawyers on the example of foreign language teaching. The educational activity of a student is considered by the author as one of the conditions for the development of the student's subjectivity.

Keywords: self-development, classroom and extracurricular activities, group and individual counseling, vocational oriented tasks.

Социальный заказ системе профессионального образования ориентирует образовательные учреждения на развитие личности будущего специалиста, способного оперативно реагировать на происходящие общественные изменения; проектировать и реализовать собственный образовательный маршрут, соответствующий меняющимся жизненным и профессиональным обстоятельствам. В связи с этим одним из ведущих ориентиров образования на сегодня является создание пространства становления субъектности студента.

Одним из основных условий развития субъектности студента мы рассматриваем развитие умений самообразовательной деятельности студентов, особенно будущих юристов, поскольку самообразовательная деятельность способствует активизации познавательной деятельности и формированию способности действовать грамотно и оперативно в нестандартных ситуациях, с которыми в силу специфики своей профессиональной деятельности приходится сталкиваться юристу ежедневно.

Интерес к самостоятельной работе как условию активизации познавательной деятельности студента и развития у обучаемых качеств инициативного и самостоятельного субъекта, способного творчески и активно строить свои отношения в различных сферах деятельности, заметно возрос в педагогической среде в связи с аттестацией образовательных учреждений, введением стандартов третьего поколения и учебных планов. Так, в соответствии с федеральным образовательным стандартом высшего профессионального

образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр») максимальный объем учебной нагрузки обучающихся не может составлять более 54 академических часов в неделю, включая все виды аудиторной и внеаудиторной (самостоятельной) учебной работы по освоению основной образовательной программы и факультативных дисциплин. Объем аудиторной учебной нагрузки в неделю при освоении основной образовательной программы при очной форме обучения составляет в среднем за период теоретического обучения не менее 24 и не более 36 академических часов [2]. Таким образом, на внеаудиторную работу отводится почти половина запланированной учебной нагрузки. Кроме того, большая часть времени, отводимого на аудиторные занятия, также включает самостоятельную работу. В связи с этим возникает необходимость изучения вопроса об эффективности использования времени, отведенного на самостоятельную подготовку.

Рассмотрим содержание самообразовательной деятельности студентов на примере организации учебного процесса по изучению иностранных языков. Вопросам разработки теории самостоятельной деятельности обучаемых в процессе иноязычного образования посвящены исследования многих ученых (О.Ю. Афанасьевой, И.В. Касьяновой, Н.В. Мавриной, О.Л. Прохоровой, М.В. Смирновой и др.). Анализ научной литературы показал, что в современной педагогической науке нет единого подхода к проблеме самообразовательной деятельности студентов, что обусловлено многообразием взглядов на сущность

понятий: «самообразование», «самообразовательная деятельность», «самостоятельная работа», «управление самостоятельной работой». Самостоятельная работа есть следствие правильно организованной аудиторной учебной деятельности, что мотивирует самостоятельное ее расширение, углубление и продолжение в свободное время. Программа самостоятельной работы в овладении предметом закладывается в обучении. Таким образом, самостоятельная работа шире, чем задание для самоподготовки к следующему занятию, и должна рассматриваться как «специфическая, высшая форма учебной деятельности, форма самообразования, связанная с аудиторной работой» [1, с. 253]. Солидаризуясь с мнениями О.Л. Прохоровой и других, под самообразовательной деятельностью студента пониманием особый вид познавательной деятельности обучаемых под непосредственным педагогическим контролем преподавателя по решению профессионально значимых задач, в ходе выполнения которой обучаемые проявляют навыки самопознания, самоанализа и самоконтроля [3, с. 13].

Система обучения учащихся включает в себя две формы работы: аудиторную и внеаудиторную. Аудиторная работа осуществляется обучающимися в присутствии преподавателя непосредственно на различных видах занятий. Внеаудиторная работа осуществляется ими самостоятельно, в рамках написания письменных работ, решения задач, составления аналитических справок и т. п. Как было отмечено выше, эта работа хотя и осуществляется обучающимися в отсутствие преподавателя, но обязательно должна контролироваться последним. Как правило, такой контроль осуществляется на самих занятиях (текущий контроль), а также при проверке самостоятельных письменных работ, принятии зачетов и экзаменов (итоговый контроль).

Преподаватель может оказывать содействие обучаемым в осуществлении самостоятельной работы в рамках проведения групповых и индивидуальных консультаций. Консультации являются здесь одной из форм руководства работой обучающихся и оказания им помощи в самостоятельном изучении учебного материала.

Основными целями внеаудиторной работы являются: усвоение и углубление знаний, полученных на занятиях, получение новых знаний, навыков и умений, в том числе навыков работы с учебной и научной литературой, со справочниками и словарями, статистическими данными, интернет-изданиями (самообразование). В связи с этим самостоятельность студентов при изучении иностранного языка проявляется через

планирование ими своей учебной работы; отбор учебной и справочной литературы; методических пособий для самостоятельного изучения; подготовку наглядно демонстративного материала к ее применению; выполнение отдельных учебных заданий по образцам при изучении лексики и грамматики; написании целостной работы в виде проекта по заданному образцу и плану, непосредственной помощи и подробного инструктажа преподавателя.

К основным средствам обучения студентов эффективной самообразовательной деятельности в рамках обучения иностранному языку следует отнести профессионально ориентированные задачи и задания. В современной в психолого-педагогической литературе (Г.А. Балл, Г.Д. Бухарова, Ю.Н. Кулюткин, Е.Ю. Никитина, Я.А. Пономарев, В.А. Сластенин, А.А. Столяр, З.Р. Танаева и другие) имеются различные классификации задач. Интересна, на наш взгляд, классификация типов задач, предложенная Е.Ю. Никитиной и З.Р. Танаевой, которые выделяют логические, поисковые, исследовательские, творческие и коррекционные педагогико-правовые задачи в рамках психолого-педагогического, правового, межличностно-коммуникативного и поведенческого компонентов системы подготовки будущих юристов.

В ходе выполнения логических задач обучаемый уясняет логику традиционных схем решения учебных задач, анализирует и оценивает их альтернативные решения, выбирает определенную совокупность собственных действий. Поисковые задачи включают в себя нахождение новых знаний, связаны с интерпретирующей (сбор и анализ материала по проблеме, ее теоретическое осмысление) деятельностью. Исследовательские задачи развивают творческую активность, инициативу и самостоятельность. Творческие задачи представляют собой высокопроблемные задачи, обеспечивающие профессиональную направленность. Коррекционные педагогико-правовые задачи связаны с необходимостью формирования рефлексивной позиции обучаемого в процессе его подготовки, с обеспечением условий для развития самоанализа и самоконтроля при принятии решения [4, с. 196-197].

Выделяя профессионально-ориентированные задачи для обучения студентов самообразовательной деятельности, за основу мы взяли методику классификации задач, проанализированную выше. Виды заданий для самостоятельной работы для юридических вузов могут быть самыми разными: от элементарного перевода юридического текста со словарем и без словаря

со знакомой лексикой, а также ответов на вопросы по тексту, до творческих заданий, выполняемых самостоятельно.

Поисковые задания могут отрабатывать лексические юридические единицы, грамматику, к ним также относятся задания на составление диалогов общения на юридическую тему, составление монологических высказываний по заданным юридическим темам, например: «Виды преступлений», «Судебная система», «Обязанности полицейского». Можно также применять составление аннотаций к текстам объемом 1/5 прочитанного текста, в котором необходимо располагать информацию от общей к частной.

В логико-лексических упражнениях отрабатываются знания юридической лексики, например, популярными являются задания, где необходимо вставить пропущенные слова в предложения или при помощи метода словообразования из предложенных слов образовать юридические термины. В грамматических упражнениях отрабатываются грамматические конструкции, наиболее употребляемые в юридической терминологии.

К творческим заданиям, применяемым в самообразовательном процессе, относятся и такие несложные задания как описание картинок и фотографий. Решение проблемных задач, деловые игры на английском языке – это наиболее трудные, но интересные задания для самостоятельной работы, способствующие эффективному усвоению соответствующего учебного материала. При выполнении проблемных задач студент ищет различные способы ее решения; выбирает из известных способов наиболее рациональный; преобразует их в соответствии с условиями задачи. Все эти действия являются очевидными, они сталкиваются с необходимостью преобразований, анализа, синтеза, установления внутрипредметных и межпредметных связей.

Необходимо отметить, что содержание самообразовательной деятельности студентов имеет двуединый характер. С одной стороны, это совокупность учебных и практических заданий, которые должен выполнить обучающийся в процессе

обучения, объект его деятельности. С другой стороны, это способ деятельности студента по выполнению соответствующего учебного теоретического или практического задания. Свое внешнее выражение содержание самостоятельной работы студента находит во всех организационных формах учебной деятельности, в ходе самостоятельного выполнения различных заданий.

При выполнении любого вида самостоятельной работы обучаемый должен пройти следующие этапы:

определение цели самостоятельной работы; конкретизация познавательной (проблемной или практической) задачи;

самооценка готовности к самостоятельной работе по решению поставленной или выбранной задачи;

выбор адекватного способа действий, ведущего к решению задачи (выбор путей и средств для ее решения);

планирование (самостоятельно или с помощью преподавателя) самостоятельной работы по решению задачи;

реализация программы выполнения самостоятельной работы по решению задачи;

реализация программы выполнения самостоятельной работы ;

осуществление в процессе выполнения самостоятельной работы управленческих актов: слежение за ходом самостоятельной работы, самоконтроль промежуточных и конечного результатов работы, корректировка на основе результатов самоконтроля программы выполнения работы, устранение ошибок.

На наш взгляд, проанализированные в статье формы развития умений самообразовательной деятельности будущих юристов на примере обучения иностранному языку переориентирует самостоятельную работу с традиционной цели – простого усвоения знаний – на развитие внутренней и внешней самоорганизации будущего специалиста, активно преобразующего отношения к получаемой информации, предоставляет потенциальную возможность обеспечить индивидуальную траекторию развития личности.

Примечания

1. Магденко И. С. Самостоятельная работа как фактор формирования творческой активности учащихся на уроках иностранного языка // Развитие творческих способностей учителя и учащихся : материалы III межрегиональной научно-практической конференции. – Челябинск : ЧИППКРО, 2012. – С. 253-258.

2. Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр») : приказ Минобрнауки РФ от 04 мая 2010 г. № 464

(ред. от 31 мая 2011 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 26.

3. Прохорова О. Л. Педагогические средства управления самостоятельной работой студентов вуза : автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Екатеринбург, 2008. – 22 с.

4. Танаева З. Р. Педагогическая концепция подготовки будущих юристов к работе с несовершеннолетними правонарушителями : дис. ... д-ра пед. наук. – Челябинск, 2010. – 404 с.

МАГДЕНКО Сергей Александрович, преподаватель кафедры Социальных дисциплин и управления факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: magadan-6666@mail.ru

MAGDENKO Sergey, lecturer, Chair of Social Subjects and Administration, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: magadan-6666@mail.ru

МЕТОДИКА РАЗВИТИЯ СИЛОВЫХ КАЧЕСТВ У СТУДЕНТОВ-ЮРИСТОВ В ПРОЦЕССЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ В ПЕРИОД ОБУЧЕНИЯ В ВУЗЕ

В статье рассматриваются методики развития силовых качеств у студентов-юристов в процессе самостоятельной подготовки для успешного освоения нормативов по физической подготовке.

Ключевые слова: сила, специальные упражнения, методы развития силы, подтягивание на перекладине.

METHODOLOGY OF LAW STUDENTS' POWER QUALITIES DEVELOPMENT IN THE PROCESS OF SELF-STUDY AT A UNIVERSITY

The article discusses the methodology of law students' power qualities development in the process of self-study for the successful development of physical training standards.

Keywords: strength, special exercises, methods of strength development, pull-ups.

Физическая подготовка является одной из основных составляющих профессиональной подготовленности выпускника высших образовательных учреждений. Без достаточно развитых силовых, скоростно-силовых способностей, выносливости, гибкости нельзя достичь высоких результатов физической подготовленности. Студенты после обучения в вузе должны обладать высокой физической подготовленностью. В настоящее время, на наш взгляд, в процессе обучения студентам недостаточно того объема количества и времени занятий, чтобы обладать высокой физической подготовленностью, которая бы позволила поступить на службу в органы внутренних дел или другие силовые структуры.

Используя специальные упражнения для развития силы при самостоятельной подготовке можно добиться хороших, долговременных результатов.

Специальные упражнения для развития силовых качеств разделяют по признаку их преимущественного воздействия на отдельные двигательные звенья:

- 1) упражнения общего воздействия;
- 2) упражнения локального воздействия;
- 3) для развития мышц рук и плечевого пояса;
- 4) для развития мышц, вращающих, сгибающих и разгибающих туловище;
- 5) для развития мышц ног и области таза.

Сила – это способность преодолевать сопротивление соперника или противодействовать ему за счет мышечных усилий [3; 4]

Силовые качества могут развиваться и совершенствоваться при условии максимальных мышечных проявлений (напряжения и расслабления). Следовательно, построение методики воспитания

силы направлено на организацию условий, в которых возможны такие проявления.

При уменьшении своей длины (преодолевающий, т. е. миометрический режим, например жим штанги лежа на горизонтальной скамейке средним или широким хватом).

При ее удлинении (уступающий, т. е. плиометрический режим, например приседание со штангой на плечах или груди).

Без изменения длины (удерживающий, т. е. изометрический режим, например удержание разведенных рук с гантелями в наклоне вперед в течение 4-6 сек.).

При изменении и длины, и напряжения мышц (смешанный, т. е. ауксотонический режим [6]. Первые два режима характерны для динамической, третий – для статической, четвертый – для статодинамической работы мышц. Эти режимы работы мышц обозначают терминами «динамическая сила» и «статическая сила». Наибольшие величины силы проявляются при уступающей работе мышц, иногда в два раза превосходя изометрические показатели.

В изометрических условиях скорость равна нулю. Проявляемая при этом сила несколько меньше величины силы в плиометрическом режиме. В условиях преодолевающего режима мышцы развивают меньшую силу, чем в статическом и уступающем режимах.

С увеличением скорости движений, величины проявляемой силы уменьшаются. В медленных движениях, т. е. когда скорость движения приближается к нулю, величины силы не отличаются существенно от показателей силы в изометрических условиях.

В соответствии с режимами и характером мышечной деятельности силовые способности человека подразделяются на два вида:

1) собственно-силовые, которые проявляются в условиях статического режима и медленных движений;

2) скоростно-силовые, проявляющиеся при выполнении быстрых движений преодолевающего и уступающего характера или при быстром переключении от уступающей к преодолевающей работе [1; 3].

В свою очередь, собственно-силовые способности находят свое проявление в статической силе и плавной (медленной) силе.

Скоростно-силовые способности проявляются в динамической (быстрой) силе, взрывной силе и амортизационной силе (В.Н. Платонов, 1997).

Под статической силой понимается способность развивать максимально необходимое напряжение и удерживать его в течение некоторого времени.

Под плавной силой понимается способность преодолевать предельные по весу сопротивления с постоянной скоростью.

Под динамической (быстротой) силой понимается способность преодолевать большие по весу сопротивления с ускорением ниже максимального.

Под взрывной силой понимается способность человека выполнять максимальные усилия в кратчайший срок.

Под амортизационной силой понимается способность человека проявить максимальные или сверхмаксимальные усилия по ходу движения в течение короткого промежутка времени.

Основными факторами, определяющими развитие силы, являются: деятельность центральной нервной системы, слаженность процессов нервно-мышечной координации, физиологический поперечник мышц, эластичность мышц, биохимические процессы, происходящие в мышцах, волевые усилия, биохимическая установка для проявления силы на максимальном уровне. Все эти факторы тесно взаимосвязаны [2; 4].

Методы развития силы:

Метод максимальных усилий. Этот метод предусматривает применение упражнений с околопредельными и предельными отягощениями. Предельным отягощением следует считать такое, преодоление которого (поднятие штанги, растягивание амортизатора и др.) не требует специального повышенного эмоционального возбуждения занимающихся. Величина такого отягощения составляет 80-90% от максимальных (рекордных) показателей занимающегося.

Выполнять такие упражнения нужно не более 1-2 раз в одном подходе, в состоянии полного разогрева организма. Количество подходов определяется подготовленностью и педагогической задачей. При выполнении этих упражнений высокие требования предъявляются к координации движений и концентрации внимания.

При выполнении таких упражнений обменные процессы не достигают максимального уровня, и мышечная масса не увеличивается. Сила возрастает за счет совершенствования нервно-мышечной регуляции.

Метод повторных усилий. Этот метод предусматривает выполнение упражнений «до отказа» с непредельными отягощениями 70% от максимального. Известно, что работа «до отказа» с отягощением дает прирост мышечной силы. Наиболее выгодно для наращивания силы применять такие упражнения с отягощениями, которые занимающийся может выполнять не более 8-12 раз.

В сочетании с методом максимальных усилий этот метод пользуется для поддержания высокой работоспособности и развития силовой выносливости.

Метод динамических усилий. Этот метод применяется для развития скоростно-силовых качеств. Смысл его заключается том, что структура основного движения техники сохраняется и выполняется оно с отягощением. Упражнение должно быть посильным для занимающихся, чтобы не наступило искажений в технике (упражнения в отрыве партнера от ковра, для бросков поворотом и др.).

Метод изометрических усилий. Этот метод предусматривает использование статических напряжений в определенной позе (висы, стойки и пр.). Такие упражнения длительностью до 8 сек. используются от 5 до 10 раз. Все отягощения подбираются в зависимости от упражнения, веса и подготовленности [3].

Указанные методы развития силы применяются как в отдельных, так и в различных сочетаниях, преследуя цель разностороннего развития человека.

Нужно чередовать упражнения так, чтобы нагрузка распределялась на различные группы мышц. Упражнениям на развитие силы должны предшествовать общеразвивающие упражнения отягощений, выполняемые с той же структурой движения. Упражнения с максимальными напряжениями следует сочетать с упражнениями на расслабление (упражнения для мышц-антагонистов, упражнения на растягивание и т. п.).

На специальных занятиях по развитию физических качеств вначале следует использовать

упражнения скоростно-силового характера, а затем упражнения на развитие силовой выносливости и силы.

Подтягивание на перекладине в висе является одним из базовых упражнений при выполнении экзаменационных нормативов для поступления на службу в силовые структуры. Подтягивание на перекладине выполняется из исходного положения в висе на перекладине хватом сверху, без раскачиваний и рывковых движений, подбородок должен пересекать ось перекладины, ноги не сгибаются: измерения – в количестве подтягиваний.

Подтягивание на перекладине из виса на прямых руках является трудным упражнением, при выполнении которого необходимо почти на метровую высоту поднять собственный вес до 15 раз. Подтягивание засчитывается, если подбородок поднимается выше перекладины, а положение виса после этого фиксируется в течение 1-2 секунд. Не допускаются хлестообразные движения ногами, сгибание ног.

В этом упражнении задействованы мышцы рук, плечевого пояса, спины и живота. Основная нагрузка приходится на бицепсы, грудные, широчайшие мышцы спины, мышцы предплечья и живота.

В связи с этим комплексы силовых упражнений должны обязательно включать упражнения, направленные на укрепление этих мышц.

Но самым эффективным упражнением, безусловно, является само подтягивание на перекладине. Для успешного освоения нормативов по физической подготовке необходимо выполнить определенный объем нагрузки. Практический опыт показывает, что недельный объем общего количества подтягиваний при этом должен составлять 60-100 раз. Это достаточно сложная задача, решить которую могут лишь хорошо подготовленные люди в течение 2-4 недель тренировки. Низкий же исходный уровень подготовленности требует постепенного наращивания объема тренировочной нагрузки от 20-30 повторений упражнения в неделю до указанных величин.

Недостаточно подготовленным людям необходимо в первом месяце выполнять 2-4 раза в неделю комплексы силовых упражнений общей направленности и лишь после этого можно увеличить количество подтягиваний. Время, необходимое для подготовки к экзамену, может составлять 8-10 недель и более.

В первые 2-4 недели эффективны упражнения в подтягивании с помощью партнера или на тренажере с облегчающим противовесом в каждом подходе до 10-15 раз. Такая работа стимулирует не только прирост силы и силовой выносливости, но и увеличивает массу работающих мышц. С повышением уровня тренированности в занятия включают 2-4 подхода подтягиваний с дополнительным отягощением от 2,5 кг до 5,0 кг и количеством повторений от 1 до 5 раз. Целесообразно разнообразить подтягивание, изменяя хват руками по ширине в каждой серии упражнений.

Достигнутый в ходе тренировки уровень подготовленности гораздо легче для организма постоянно поддерживать, чем перед зачетом и экзаменом форсировать подготовку. Объем «поддерживающей» нагрузки обычно составляет от 40 до 60 повторений в неделю.

Интервалы отдыха между подходами составляют 1-3 мин., а общая продолжительность тренировки – 10-20 минут. Необходимая периодичность такой тренировки – 2-3 раза в неделю. При выполнении упражнений с помощью партнера или на тренажере с облегчающим противовесом количество повторений упражнения увеличивается на 20-50.

При комплексных занятиях по развитию силовых и скоростных качеств выносливости необходимо соблюдать определенную последовательность применения упражнений различной функциональной направленности. В начале выполняются упражнения на развитие скорости и быстроты, затем на развитие силы и в заключении на развитие выносливости.



Примечания

1. Ашмарин Б. А. Теория и методика физического воспитания : учеб. пособие – М. : Просвещение, 1979.
2. Куликов Л. М. Управление спортивной тренировкой: системность, адаптация, здоровье : моногр. – М. : ФОН, 1995.
3. Купцов А. П. Об основах единой классификации, систематики и терминологии технических действий // Спортивная борьба : ежегодник. – М. : Физкультура и спорт, 1976. – С. 22–25.
4. Матвеев Л. П. Основы спортивной тренировки : учеб. пособие для ИФК. – М. : Физкультура и спорт, 1977.

5. Платонов В. Н. Система подготовки спортсменов в олимпийском спорте. Общая теория и ее практическое приложение. – Киев : Олимпийская литература, 2004.

6. Харре Д. Учение о тренировке: Ведение в общую методику тренировки. – М. : Физкультура и спорт, 1971.

НОСКОВ Виктор Алексеевич, преподаватель кафедры социальных дисциплин и управления факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: noskovva@susu.ru

СЕМИКИН Дмитрий Сергеевич, кандидат биологических наук, начальник отдела организации массовой и спортивной работы, ЧРО ОГО ВФСО «Динамо».

E-mail: semikinmaster@yandex.ru

NOSKOV Viktor, lecturer, Chair of Social Subjects and Administration, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: noskovva@susu.ru

SEMIKIN Dmitriy, Candidate of Biology, Head of the Mass and Sports Activities Organization Department, «Dinamo» Sports Society.

E-mail: semikinmaster@yandex.ru

УДК 37.01+796.8

З.Р. Танаева, В.А. Носков
Z. Tanaeva, V. Noskov

ПРОФЕССИОНАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННАЯ ФИЗИЧЕСКАЯ ПОДГОТОВКА СТУДЕНТОВ, ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ «ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ»

В статье рассматривается специфика занятий по физической культуре у студентов, обучающихся по специальности Правоохранительная деятельность, в плане профессиональной направленности учебного процесса и раскрывается примерная структура и содержание рабочей программы по учебной дисциплине «Физическая культура».

Ключевые слова: *физическая культура, профессиональная ориентированность, правоохранительная деятельность.*

PROFESSIONALLY ORIENTED PHYSICAL TRAINING OF STUDENTS MAJORING IN LAW ENFORCEMENT

The article discusses the specific character of the physical training lessons with the students majoring in Law Enforcement in terms of professional orientation of the educational process and reveals an exemplary structure and contents of the working program for Physical Training.

Keywords: *physical training, professional orientation, law enforcement activity.*

В условиях продолжающихся реформ правоохранительной системы в современных условиях необходимо учитывать тот факт, что эффективная деятельность сотрудников, осуществляющих правоохранительную деятельность, во многом зависит от их умения быстро реагировать, смело и решительно действовать в условиях высокоинтенсивных нагрузок, протекающих при повышенном психоэмоциональном напряжении. Такие нагрузки часто приводят к повышению утомляемости и, как следствие, к снижению работоспособности, ухудшению состояния здоровья.

Мы убеждены в том, что в повышении профессиональной подготовленности специалистов существенную роль могут и должны сыграть занятия по физической культуре в общей структуре подготовки специалистов в условиях вуза, позволяющие активно воздействовать на такие факторы, как состояние здоровья, высокую психологическую, физическую и функциональную готовность к деятельности. Кроме того, система профессионального образования в современных условиях в соответствии с образовательными стандартами третьего поколения переориентирована на компетентностно-ориентированный подход. Так, федеральный образовательный стандарт высшего профессионального образования по специальности 031001 Правоохранительная деятельность в числе основных компетенций будущего юриста выделяет способность выпускника организовывать свою жизнь в соответствии с социально значимыми представлениями о здоровом образе жизни, применять методы физического

воспитания для повышения адаптационных резервов организма и укрепления здоровья, поддержания должного уровня физической подготовленности, необходимого для обеспечения социальной активности и полноценной профессиональной деятельности (ОК-13) [3]. Таким образом, необходимость переориентации целей, смысла и содержания физического воспитания в юридическом вузе в плане прикладной направленности продиктована формированием готовности студентов к эффективной самореализации в профессиональной деятельности.

На актуальность и значимость данной проблемы указывает принятая федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016-2020 годы», в которой акцентируется внимание на выполнении прикладных научных исследований и экспериментальных разработок научно-методического обеспечения, повышающего эффективность решения задач Программы в части учета специфики привлечения к занятиям физической культурой и спортом граждан [2].

Анализ научной литературы показал, что вопросам физической подготовки, связанным с освоением будущей профессии, уделяли внимание многие отечественные исследователи (А.М. Гендин, Т.А. Зенкова, Н.Л. Иванова, С.С. Коровин, В.В. Титов и другие ученые). С точки зрения Т.А. Зенковой, «методика профессионально ориентированного физического воспитания студентов, будущих специалистов, будет эффективной и педагогически оправданной,

если на этапах профессионального обучения физическое воспитание будет представлять собой целостную систему, включающую академические занятия (теоретические, методические, практические), обеспечивающие широкое использование средств профессионально-прикладной физической культуры, учитывающих специфику производственной деятельности» [1, с. 4]. В.В. Титов считает, что «продуктивность профессионально-прикладной физической подготовки специалистов зависит от уровня сформированности у них личностной физической культуры, способствующей становлению устойчивой и долгосрочной установки на здоровый образ жизни и созданию условий для развития важных для них физических и психофизиологических качеств и умений» [4, с. 8]. Таким образом, эффективность профессионально-ориентированной физической подготовки в вузе значительно повысится, если методика профилированной подготовки будущих специалистов будет базироваться как на развитии профессионально значимых свойств и качеств, так и на формировании личностной физической культуры, обуславливающей стойкий интерес к систематическим занятиям физическими упражнениями и спортом, создавая тем самым предпосылки для профессионального становления и развития личности.

Физическая культура на факультете Подготовка сотрудников правоохранительных органов по специальности «Правоохранительная деятельность» представлена как самостоятельная учебная дисциплина и важнейший компонент профессионального мастерства сотрудника, осуществляющего правоприменительную и правоохранительную деятельность. Являясь составной частью боевой подготовки студентов факультета, она призвана содействовать подготовке высококвалифицированных специалистов для работы в правоохранительных органах в части обеспечения готовности к успешному выполнению служебных обязанностей по охране правопорядка и борьбе с преступностью.

Содержание дисциплины включает в себя легкоатлетическую подготовку, силовые упражнения, обеспечение личной безопасности и приемы самообороны, тактические и правовые основы применения боевых приемов борьбы, взаимодействие с напарником при обезвреживании правонарушителя и его сопровождении. Свои образовательные, воспитательные и развивающие функции физическая подготовка наиболее полно осуществляет в рамках специализированной системы обучения, предусматривающей профилирование занятий применительно к оперативно-служебной

и служебно-боевой деятельности сотрудников правоохранительных органов. Такое профилирование предусматривает не только формирование прикладных двигательных умений и навыков, но и обучение эффективному и правомерному решению задач правоохранительной деятельности (длинный поиск или быстрое преследование правонарушителя на местности; задержание правонарушителей, оказывающих неповиновение или сопротивление, силовое единоборство с вооруженным или невооруженным правонарушителем и т. д.). Таким образом, основной целью дисциплины выступает формирование профессионально важных физических качеств – готовности выпускника факультета к задержанию невооруженного или вооруженного правонарушителя с помощью специальных средств или боевых приемов борьбы, в том числе на фоне повышенной физической и психической нагрузки; формирование необходимых интеллектуальных, психологических и профессионально-нравственных качеств личности (уверенность в правоте своих действий, гуманность, самодисциплина, память, внимание, самообладание, добросовестность, настойчивость и т. п.). Успешное решение поставленных задач осуществляется за счет обеспечения в учебном процессе контекста целей и содержания будущей профессиональной деятельности сотрудников правоохранительных органов: выполнение различных заданий в условиях, приближенных к реальным; решение различных вводных по тактике правомерного применения физической силы, специальных средств и боевых приемов борьбы и тактике личной безопасности.

В результате освоения дисциплины студент должен знать о роли физической культуры в общекультурном, профессиональном и социальном развитии человека; основы здорового образа жизни; способы самоконтроля за состоянием здоровья; тактику силового задержания и обезвреживания противника, самозащиты без оружия. Кроме этого он должен уметь использовать физкультурно-оздоровительную деятельность для укрепления здоровья, достижения жизненных и профессиональных целей; самостоятельно поддерживать общую и специальную физическую подготовку; применять правомерные действия по силовому пресечению правонарушений, задержанию и сопровождению правонарушителей и владеть навыками профессионально-прикладной физической подготовки в профессиональной деятельности.

Следует отметить, что эффективность занятий во многом зависит от дидактически целесообразного

подбора средств, методов и форм обучения, надлежащей подготовки учебно-материальной базы и обеспечения должного контроля за выполнением учебной программы. Необходимым условием эффективной организации физической подготовки студентов также является их обучение навыкам самостоятельной работы. Задача педагога в данном случае заключается в том, чтобы сформулировать задание таким образом, чтобы оно вызвало бы у студентов интерес и стремление выполнить ее как можно лучше. Аудиторная и внеаудиторная самостоятельная подготовка студентов придает физической подготовке

осмысленный, целенаправленный характер и способствует более успешному выполнению поставленных задач.

Таким образом, дисциплина «Физическая культура», предусмотренная учебным планом по специальности Правоохранительная деятельность, способствует формированию устойчивой мотивации и потребности в здоровом образе жизни, умений использования средств и методов физической культуры, достижению высокого уровня профессионально значимых качеств сотрудника правоохранительного органа уже в период обучения в высшем учебном заведении.



Примечания

1. Зенкова Т. А. Методика профессионально ориентированного физического воспитания студентов по специальности «Управление процессами перевозок на железнодорожном транспорте» : автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Волгоград, 2013.

2. О федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы» : постановление Правительства РФ от 21 января 2015 г. № 30 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 5. – Ст. 810.

3. Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки (специальности) 031001 Правоохранительная деятельность (квалификация (степень) «специалист») : приказ Минобрнауки РФ от 14 января 2011 г. № 20 (ред. от 31 мая 2011 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 23.

4. Титов В. В. Формирование физической культуры у курсантов радиоэлектронных специальностей военного вуза в процессе профессионально-прикладной физической подготовки : автореф. дис. ... канд. пед. наук. – Смоленск, 2013. – 24 с.

ТАНАЕВА Замфира Рафисовна, доктор педагогических наук, заведующий кафедрой Социальных дисциплин и управления факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: zamfira-t@yandex.ru

НОСКОВ Виктор Алексеевич, преподаватель кафедры социальных дисциплин и управления факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: noskovva@susu.ru

TANAIEVA Zamfira, Doctor of Pedagogics, Head of the Chair of Social Subjects and Administration, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: zamfira-t@yandex.ru

NOSKOV Viktor, lecturer, Chair of Social Subjects and Administration, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: noskovva@susu.ru

ИСТОРИЯ ПРАВОПОРЯДКА. ЮРИДИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ РОССИИ

УДК 340.1

П.Л. Левшин
P. LevshinСТАНОВЛЕНИЕ НОРМАТИВНОЙ ОСНОВЫ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ
ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

В статье кратко освещается предыстория возникновения нормативно-правовой базы в сфере охраны и защиты государственных границ России.

Кратко прослеживается история становления границ и правовое регулирование этой деятельности; от киевских князей, содержавших сторожевые заставы, до Боярского приговора, послужившего основанием к появлению в России специальной нормативной базы в области организации специальной государственной службы, которая стала именоваться сторожевой.

Ключевые слова: *нормативно-правовая база, государственность, государственный рубеж, застава, Боярский приговор.*

REGULATORY FRAMEWORK FORMING
FOR THE RUSSIAN TERRITORY PROTECTION

The article summarizes the background of the emergence of the legal framework in the field of conservation and protection of the state borders of Russia. It briefly traces the history of borders forming and legal regulation of these activities: from the Kievan princes having sentry outposts to Boyarsky sentence, which became the basis for originating the special regulatory framework in the field of special civil service in Russia later known as the watch.

Keywords: *regulatory framework, state, state borders, outpost, Boyarsky sentence.*

Система норм права, направленных на регулирование каких-либо общественных отношений, установившаяся и действующая в государстве, – это ответ государственной власти на потребность общества. Как известно, норма права – это общеобязательное, установленное или санкционированное и охраняемое государством правило поведения, выражающее обусловленную материальными условиями жизни общества волю и интересы народа, активно воздействующее на общественные отношения с целью их упорядочить [2, с. 299].

То есть в определенный период возникают необходимые условия, и складывается новый вид общественных отношений, регулируемых социальными нормами, которые в силу своей значимости принимаются и защищаются государственной властью в установленных формах.

Иными словами, для того чтобы возникла определенная нормативно-правовая база, регулирующая отдельные общественные отношения, необходимы определенные предпосылки, обуславливающие историческую необходимость формирования законодательства.

Российская нормативно-правовая база в сфере охраны и защиты государственных границ не является исключением и имеет свою предысторию [см., напр.: 5].

Как известно, государственность на Руси фактически стала складываться на рубеже IX и X веков. Одной из важнейших функций русского государства становится функция надежной охраны и защиты государственной территории, неприкосновенность государственных рубежей. Достаточно сказать, что даже во времена Древней Руси, которая по образному выражению историка С.М. Соловьева, начиналась «богатырским или героическим периодом», граница не была четко обозначена линией на местности [3, с. 189]. В определенной мере она являлась достаточно условным рубежом, определяющим пределы интересов и суверенных прав удельных князей. В Древней Руси данный вид деятельности являлся прерогативой княжеской власти, которая, по образному выражению В.О. Ключевского, первоначально выступала в качестве «пограничного сторожа» и лишь затем, объединившись с торговой верхушкой городов, превратилась в структуру, заботившуюся об обороне границ страны и о поддержании безопасности торговых путей к заморским рынкам [4, с. 373]. Именно бесконечные вооруженные столкновения с соседями (в первую очередь с кочевниками) побуждали Древнерусское государство заботиться об усилении вооруженной охраны собственных границ. Для защиты от степных

кочевников, киевские князья содержали сторожевые заставы на оборонительных рубежах, воздвигнутых в X веке вдоль границ государства по рекам Суле, Стогне, Роси. Строительство городов-крепостей, оборонительных земляных валов высотой до 10 метров («змиевых валов») продолжалось и в дальнейшем. Они проходили южнее Киева по обоим берегам Днепра и вдоль его притоков. К линии охраны и обороны границы, созданной по указанию князя Владимира на реке Суле, в 30-х гг. XI века прибавилась такая же линия из 13 городов по реке Рось.

В этот же период на южных и юго-восточных участках границы тогдашней Руси возводились ряды земляных окопов и сторожевых «застав». На северо-западе Древней Руси пограничную службу надежно несли города Новгород, Псков, Полоцк, Старая Ладога, Копорье и другие. Таким образом, в течение двух веков была создана единая система охраны и защиты границ государства, которая включала в себя 86 сторожевых городов крепостей. Она позволяла отражать нападения кочевников, контролировать и прикрывать наиболее важные торговые пути, закреплять завоеванные территории. Служба по охране русских земель имела не только военно-оборонительный характер. Она давала возможность вести разведку и совершать упреждающие противника походы. Так, на одном из первых княжеских съездов – Витичевском, – состоявшемся 10 августа 1100 г., решено было организовать ряд упреждающих объединенных походов русских князей против «степняков», что способствовало повышению безопасности южных рубежей Киевского государства. Через три года, на Долобском съезде, русские князья отказались от оборонительных методов ведения борьбы непосредственно на границах и во внутренних землях Руси, приняв решение об объединенном походе в глубь степей. Так, Владимиру Мономаху удалось объединить большую часть территории Древней Руси, прекратить княжеские междоусобицы.

Несмотря на эти усилия, Киевское княжество, подвергнувшись опасности со стороны кочевников, потеряло прежнее значение в связи с оттоком населения и падением роли пути «из варяг в греки»; однако все же оставалось крупной державой.

Образование и усиление великого Московского княжества создало условия для восстановления разрушенной монголо-татарским нашествием сильной русской государственности, а вместе с ней и новой службы по охране рубежей государства. Эту задачу со второй половины

XIV века вновь стали выполнять поселенные войска на специально оборудованной по рекам Хопер, Воронеж, Дон сторожевой пограничной линии. Так зародилась пограничная стража России. Но первое упоминание о государственной пограничной службе в России относится к 1512 г., когда после очередного нападения крымского хана, великий князь Василий III «утвердил землю свою заставами».

В последней четверти XVI века служба по охране «государевых рубежей» получила новое устройство. Она стала организовываться на основании нескольких взаимосвязанных Боярских приговоров, что впервые послужило основанием к появлению в России специальной нормативной базы в области организации специальной государственной службы, принципиально отличавшейся от других служб и призванной максимально обезопасить «государевы рубежи» от «прихода людей воинских». Именоваться она стала сторожевой, станичной и полевой службой.

Первым и, пожалуй, единственным исследователем сторожевой службы в России был профессор Московского университета Иван Дмитриевич Беляев – видный ученый, историк русского права. Он провел достаточно глубокий историко-правовой анализ вопросов защиты и охраны границ Российского государства. Его книги «О сторожевой, станичной и полевой службе на польской Украине Московского государства, до царя Алексея Михайловича» (М., 1846) и «О русском войске в царствование Михаила Федоровича и после его, до преобразования, сделанных Петром Великим» (М., 1846) являются памятниками историко-правовой мысли своей эпохи. В этих трудах автор на основе архивных материалов затронул важнейшие вопросы организации охраны и обороны границ Московского государства до середины XVII в., достаточно подробно изучил характер станичной и сторожевой службы, попытался определить порядок службы ратных людей, коснулся изменений, произошедших в вооруженных силах России в 30–40-х гг. XVII в. В целом выводы Беляева сохранили значение и в наше время. Им впервые, задолго до публикации полного текста, был введен в научный оборот «Боярский приговор о станичной и сторожевой службе», разработанный в 1571 г. под руководством М.И. Воротынского, где определены маршруты движения станичных дозоров и места расположения сторожевых застав, Историк зафиксировал изменения, произошедшие в организации станичной и сторожевой службы на рубеже XVI и XVII вв. [1] показал

условия, в которых осуществлялась охрана границ того времени. «Устав сторожевой и станичной службы» был утвержден Иваном Грозным 16 февраля 1571 г. Принято считать, что именно этим Боярским приговором законодательно зафиксировано создание специальной государственной службы по охране государевых рубежей.



Примечания

1. Беляев И. Д. О сторожевой, станичной и полевой службе на польской уkraine Московского государства, до царя Алексея Михайловича. – М., 1846.
2. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права : учебно-методическое пособие. – М. : НОРМА, 2001.
3. Соловьев С. М. Сочинения : в 18 кн. – М., 1988. – Кн. 1. – Т. 1-2.
4. Ключевский В. О. Сочинения : в 9 т. – М. : Изд-во «Мысль», 1987-1990. –Т. 1. – Ч. 1.
5. Камалова Г. Т., Майоров В. И. Советская правоохранительная система Урала в период ее становления (1921-1929 гг.) : моногр. – Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2010.

ЛЕВШИН Павел Львович, соискатель кафедры социальных дисциплин и управления факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail: pavel-pavel-777@mail.ru

LEVSHIN Pavel Lvovich, Applicant for a Degree, Chair of Social Subjects and Administration, Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU).

E-mail: pavel-pavel-777@mail.ru

ИЗ ИСТОРИИ ВИННОГО ОТКУПА И ПИТЕЙНОГО КОРЧЕМСТВА НА УРАЛЕ В КОНЦЕ XVIII – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

В статье рассматриваются вопросы государственного регулирования производства и продажи алкогольной продукции в России в исторической ретроспективе, а также региональные аспекты правоприменения в данной сфере по материалам Оренбургской губернии.

Ключевые слова: винный откуп, казенная монополия на продажу вина, винокурение, Устав о винокурении, Устав о вине, Устав о питейном сборе, корчемство, Оренбургская губерния.

THE HISTORY OF WINE FARMING AND SMUGGLING IN URAL AT THE END OF XVIII – THE FIRST HALF OF XIX CENTURIES

The article deals with the issues of state regulation of production and sale of alcoholic beverages in Russia in historical perspective, as well as regional aspects of law enforcement in this area based on the Orenburg province.

Keywords: wine farming, breech monopoly on the sale of wine, distillation, Distillation Charter, the Wine Charter, the Charter of Wine Collection, smuggling, Orenburg province.

Государственное регулирование любой экономической сферы сопряжено с регламентацией деятельности субъектов рыночных отношений. Ответной их реакцией становится уход за рамки легальности, масштабы внелегальных операций имеют тенденцию к повышению там, где этот уход обещает существенное повышение нормы прибыли при сравнительно низких рисках. Таким было положение Оренбургского края с его степной границей и богатыми ресурсами – золотыми приисками, соляными месторождениями, а также приростом мигрирующего, как добровольно, так и принудительно, населения. Сферой особого правительственного внимания здесь были доходные казенные монополии – питейная и соляная торговля, отрасли с традиционно высокой долей теневого оборота, так называемого корчемства, которое определялось как тайное производство, провоз и торговля предметами, обложенными акцизами или составляющими монополию (регалию) казны.

Питейная регалия в России была установлена еще в период Московской Руси, когда появляются особые сытинные двory, ведавшие напитками, приготовленными на основе меда [20, с. 431]. Крепкие спиртные напитки, полученные из зерна злаковых растений («зелья»), получают распространение с XV в., их появление на Руси связывают с привозом в 1386 г. гeнуэзскими послами виноградного спирта, хотя существует и арабская версия происхождения водки – «эль-кохоль» [13, с. 161-165]. «Хлебное вино», как называли водку, становится предметом казенной продажи в «царевых кабаках» в начале XVI в., когда продавцов обязали торговать

спиртными напитками в кружечных домах и кабаках в установленное время и сдавать в казну кружечный сбор. Частная торговля спиртными напитками была под запретом

Формы государственной регалии на продажу алкогольных напитков варьировались. Если монополия осуществлялась путем сдачи кабаков в откупное содержание, вино в розницу продавали частные лица – откупщики, которые получали право торговать алкогольными напитками на определенный срок в определенной местности по итогам торгов и обязывались отдавать государству указанную в договоре денежную сумму как эквивалент стоимости налога [14, с. 127-139]. Винный откуп становится традиционным механизмом сбора питейных налогов с конца XVI – начала XVII в. (в документах этого периода есть упоминания о существовании кабаков на откупе, дававшим Борису Годунову «неправедные прибитки») вплоть до отмены откупной системы и введения акцизного налога в 1863 г. Иногда, правда, правительство вынуждено было отменять винные откупа, т. к. при слабом контроле со стороны государства откупщики доводили до разорения целые области. При Петре I винные откупа получили правовое оформление в виде письменного договора с казной. При Елизавете Петровне, с 1742 г., исполнение обязательств по контракту стало обеспечиваться залогом, который откупщик вносил в размере 1/3 годовой суммы откупного договора (принимались в залог заводы, крепостные крестьяне и деньги). С 1767 г., при Екатерине Великой, откупная система была введена повсеместно, кроме Сибири. Служба откупщиков была признана государственной, откупщик

получил статус коронного поверенного, на вывесках питейных домов появился государственный символ – двуглавый орел. Откуп отдавался с торгов на 4 года на определенную территорию (по губерниям, уездам). Условия откупа и казенная цена изменялись каждое четырехлетие до 1817 г. Регламентация содействовала первоначально росту казенных доходов, но откупщики быстро ощутили потерю собственной выгоды при соблюдении закона, регулирующего цены. Прибыль могла расти при ухудшении качества вина или за счет теневого оборота.

В отличие от продажи, производство водки было казенным лишь отчасти. В XVII в. казенные винокурни соседствовали с помещичьими: помещикам разрешалось курить вино для домашнего потребления. Крестьянам винокурение запрещалось и грозило ссылкой в Сибирь. Но монополия нарушалась постоянно и всеми: корчемствовали «воеводы, дьяки и головы, ведавшие кабацкими сборами, дворовые люди, крестьяне и дворяне, стрельцы и солдаты, монахи и монахини», а царские кабаки обходили стороной, лишая казну дохода. Принимая во внимание известную на Руси уже в XVII в. традицию расплачиваться за работу алкогольными напитками, правительство в 1699 г. постановило считать корчемниками всех, кто «вино дает за работу или мастерство больше ведра». В 1648-1701 гг. водку даже продавали на вес. Это было сделано в связи с изменением системы мер, но также и с целью предотвращения фальсификации водки. Во все кабаки из Петербурга разосланы были специальные мерки (ведра), вмещавшие неизменный вес – 30 фунтов на территории до Урала и 40 фунтов в Сибири. Превышение веса должно было указывать на наличие в продукте воды [19].

Указ от 28 января 1716 г. расширил сферу частного винокурения: иметь винокурни теперь могли не только помещики «про свой обиход», но и подрядчики, поставлявшие вино для казны, такими подрядчиками в большинстве своем были купцы [16]. Правда, остальным сословиям производить хлебное вино запрещалось, а для всех легальных винокуров была введена винная пошлина, исчисляемая с готовой продукции с учетом количества оборудования (кубов). Сбор по емкости кубов и их клеймение был отменен Уставом о вине 1781 г., после чего вино стало отпускаться откупщикам только из казенных складов (запрет на самостоятельную заготовку и хранение вина откупщиками был снят в 1799 г.).

С 1755 г. винокурение оформляется как сословная монополия: купцам запрещено было иметь винокурные заводы. Основными поставщиками

казны становились помещики, которые заключали контракты на поставку казне водки на длительный срок (так, в 1755 г. поставка оформлялась на 10 лет). Прибыльность винокурения, по подсчетам некоторых современников, в тот период могла превышать 300% [17]. Подписанный 9 августа 1765 г. Екатериной II «Устав о винокурении» закрепил в великороссийских губерниях сложившуюся на практике дворянскую монополию, провозгласив: «Вино курить дозволяется всем дворянам и их фамилиям, а прочим никому» [10] (винокурение и продажа вина в малороссийских, западных, новороссийских и прибалтийских губерниях было более свободным). Устанавливались достаточно жесткие рамки производства водки: предусматривалось обязательное заключение четырехлетнего контракта на поставку в казну с фиксированной ценой, производство продукта только в собственных имениях и не более определенного договором количества. Процедура приема вина от подрядчиков и оплаты также строго регламентировалась. Если по вине опоздавшего к сроку поставки подрядчика на питейных дворах случались «простойные дни», то весь убыток «без упущения» взыскивался с него. Из-за экономических и политических неурядиц в стране (неурожай, рост цен на зерно, последствия крестьянской войны и т. д.) подрядчики отказывались от поставок вина в казну, поэтому правительство сохраняло и казенные винокурные заводы.

Дворянская привилегия формально сохранялась до 1863 г. – при наличии огромного числа нарушений и злоупотреблений в производстве хлебного вина. Устранение конкуренции купеческих заводов подняло закупочные цены на вино, что уменьшило прибыль казны, но превратило «винно-откупное дело» в прибыльную сферу предпринимательства, основу первоначального накопления капитала и формирования крупных состояний в России. Как считает М.Л. Гавлин, «приобретение крупных состояний в винно-откупном деле является одним из самых характерных путей формирования крупных капиталов в дореформенной России ... каждый кабак был как бы маленьким банком, куда стекались народные деньги...». В 1817-1826 гг., когда вводилась казенная продажа вина, обнаружилось значительное падение доходов казны. С возобновлением же винных откупов при министре финансов Е.Ф. Канкрине и до их отмены в 1863 г. доходная часть бюджета, по данным исследователя, почти удвоилась. Доходы же самих откупщиков могли составлять, в среднем, более 1 млн руб. ежегодно. Правда, до половины дохода съедали расходы

по обслуживанию откупа – как легального, так и нелегального характера. Откупщики имели тесные связи с представителями власти в центре и на местах. Существовала целая система взяток, подкупов, дарений, которая позволяла обогащаться и за счет злоупотреблений [15, с. 98-102].

В борьбе с злоупотреблениями откупщиков и теневым оборотом правительство опробовало, казалось, все возможное. Учреждало заставы с воинскими командами около столицы (а затем и в других городах) и пограничную стражу на окраинах, окружало Москву деревянными надолбами и земляным валом. Вводило новые должности в акцизных ведомствах и создавало специальные корчемные конторы в городах и корчемную стражу за счет откупщиков. Карало штрафами, лишением чинов и привилегий, конфискацией имений и оборудования, исключением из купеческих гильдий, кнутом и ссылкой в Оренбург, Сибирь или горные заводы. Устанавливало круговую ответственность для крестьян селений, где обнаруживалось корчемство (по Уставу о винокурении 1765 г. крестьяне подвергались штрафу всем селением: в первый раз – 25 коп. с души, во второй – 50 коп., в третий – 1 руб.).

На места для сведения городничих и комендантов в городах, нижнего земского суда в уездах рассылались специальные разъяснения царских указов по поводу винной торговли. Так, в Уфимское наместничество через казенную палату поступила в июле 1783 г. инструкция, предписывавшая следить, чтобы «сидельцы казенных питей продавали за наличные деньги указанными мерами и ценами... вырученные деньги в уездные казначейства отдавали в городах понедельно, а в уездах к первому числу каждого наступающего месяца... дабы они никаких подвозных у себя питей не имели, особливо подлого звания люди вином, пивом, разными брагами и прочими запрещенными питьями не шинковали». В том же месяце Челябинский нижний земский суд собрал о выполнении указания рапорты – из златоустовской конторы заводчика Лариона Лугинина об отсутствии подвозных вин и шинков, из Таловского волостного суда, Куртамышского волостного суда, и др. [7, л. 1, 9, 12, 14].

В 1792 г. Челябинский нижний земский суд направлял всем старостам крестьянских волостей текст очередного царского указа «с наистрожайшим предписанием о искоренении происходящего законопротивного винного корчемства и наблюдении за всеми обывателями всех селений». Сельских старост обязали провести разъяснительную работу, а десятников – дать подписку о «неослабном смотре и наблюдении».

По архивным документам, отчитались – с предьявлением подписки – крестьянский староста села Воскресенского Челябинской округи П. Паклин, десятники И. Шилаин, Ф. Усынин. В Воскресенском поверенный питейных сборов в Челябинской округе обнаружил в стоящих за пределами села овинах крестьян Усынина и Тетерина «законопротивное корчемное вино», дело рассматривал Челябинский нижний земский суд [8, л. 1, 2, 7, 8].

После учреждения в 1775 г. губернских казенных палат управление винным откупом перешло в их ведение. Этот переход законодательно оформил «Устав о вине» от 17 сентября 1781 г. из 130 статей, большинство из которых были взяты из «Устава о винокурении» 1765 г. и «Формы контракта на содержание питейных сборов на откупе», введенной указом Сената с 1 января 1771 г. [11]. По «Уставу о вине» 1781 г. [12] казенная палата заготавливала вино на казенных и частных заводах для торговли в царских питейных домах. Право на содержание казенных питейных домов, а также «временных выставок» оформлялось договором откупщика с губернской казенной палатой.

Такой контракт, хранящийся в фондах Государственного архива Челябинской области, был, например, заключен 10 июня 1802 г. в Оренбурге с купцом 2-й гильдии Федором Борисовичем Немчиновым, получившим в содержание питейные заведения в городах Челябинске и Троицке с их округами на 1803-1807 гг. [9]. По договору откупщик мог – «под наблюдением казенной палаты, отвечающей за каждую неосторожность» – в пределах указанной территории открыть дополнительное, «сверх ведомости», количество заведений, но при условии, чтобы «подрыва другим откупщикам последовать не могло», а также «принять товарища, сдать откуп или его часть съемщику с его благонадежным залогом». «Посторонним» людям в пределах откупа заводить питейные дома, выставки и подвижные продажи не разрешалось. Откупщик имел право брать вино на казенном винокуренном заводе (согласие и информацию о ценах он получал в казенной палате) или «подрывать вино на свои деньги сверх заготавливаемого казною у имеющих право винокурения» как на территории своего откупа, так и в других уездах. Так, в Челябинске и Троицке вино поставлялось казенным Боровлянским винокуренным заводом из Тобольской губернии.

Контрактом устанавливалась общая сумма годового платежа (так, откуп в Челябинске стоил 46200 руб. в год, в Троицке – 36175 руб.) и порядок внесения откупных платежей в казну (два раза

в месяц «монетою и государственными ассигнациями»). Контракт обязывал продавать напитки клейменными мерами и по установленной цене. Продажная цена (на 1 ведро) фиксировалась на период откупа и складывалась из закупочной цены и государственной наценки. Откупщик был обязан сдавать в казну разницу между закупочной и продажной ценой. Выгода откупщика вполне легально предусматривалась контрактом в том случае, если откупщик сумел приобрести вино дешевле установленной закупочной цены; если торговал напитками и закусками собственного производства; если ординарное «хлебное вино» облагораживал различными специями, что позволяло увеличить продажную цену вдвое; если досрочно продавал установленное договором годовое количество вина и до конца года сам устанавливал цену. Свободная цена допускалась и тогда, когда государство не обеспечивало кабаком вином по контракту, а также для «предостережения себя от подвозу корчемного вина... дабы расход напитков и выручка денег не умалялись». Откупщику, кроме того, предоставлялось право изъятия и реализации вина, обнаруженного в пределах его откупа у корчемников.

Прибыль от самостоятельных подрядов откупщика, таким образом, не регулировалась. В то же время регламентация товарного винокурения предполагала, что частные винокурни могли функционировать только при условии обязательств перед казной или откупщиком. Откупщик мог заключить договор с имевшими право винокурения дворянами, заявив об этом в казенной палате и уездном суде, последний выписывал объявлению контракта «пропускной ерлык», чтобы в пути следования «нижний земский суд вино не почел запрещенным товаром», и на заставах досмотр ограничивался подсчетом указанного в «ерлыке» количества бочек. Уездный суд обязан был уведомлять откупщика своего уезда (или его поверенного) о подряде и следовании через территорию его откупа с товаром «постороннего подрядчика» [18].

Для поддержания добросовестной конкуренции и предупреждения злоупотреблений со стороны заводчиков местный откупщик мог «определить при том заводе своего надзирателя, дабы из подряженного вина в непозволенную продажу ничего не выходило». Привозить «в город или округу, находящиеся в содержании у другого откупщика, вина, водок и наливов из горячего вина» запрещалось [9, л. 1-16].

В контракте прописывались и меры, применяемые к нелегальному производителю и продавцу алкоголя: «...если имеющий винокуренные

заводы и обязавшийся поставлять вино в казну или откупщику приличился (т. е. был уличен) не по одному только доносу или неосновательному подозрению или сомнению, а по точной выемке и действительной улике и доказательствам в корчемстве, тогда заводы его препоручать в управление губернской казенной палаты, чтобы она хозяйственным образом очищала поставку вина, которой завод обязан, в полной исправности. По окончании оной, лиша такового права винокурения, медную посуду продать в пользу казны, а завод – разломать и уничтожить до подошвы. Ежели же кто под видом домашнего обихода будет вином корчемствовать, то предавать суду и подвергать всему, что законы повелевают» [9, л. 10 об.].

Откупщик состоял «в особом покровительстве» у гражданского губернатора, т. е. по всем вопросам откупа мог обращаться непосредственно к губернскому начальству, которое, как гласит документ, «по долгу звания своего обязано подавать руку помощи и доставлять угнетенному справедливость». Местная казенная палата обязывалась рассматривать дела откупщика без проволочек и притеснений «в один срок заседания». Под особым контролем были жалобы откупщика по поводу винного корчемства. При подозрении в провозе по уезду корчемного вина откупщик или его поверенный должен был немедленно обратиться к старосте ближайшего селения (сотскому, десятскому), который обязан был организовать поимку и доставку подозреваемого с поличным в нижний земский суд, к земскому исправнику (в городе – к городничему). Откупщик и его поверенный могли присутствовать при следствии и получать копии допросов [9, л. 12 об.].

Вместе с тем некоторое смягчение правил в конце XVIII в. (помесячная уплата откупной суммы, снятие в 1799 г. запрета на самостоятельную заготовку и хранение вина) не отвратило от злоупотреблений самих откупщиков. Так, в июне 1804 г. содержатель питейных сборов в Бузулуке майор Александр Обухов обвинялся в нарушении режима торговли: «дозволял сидельцам продавать пития с рассветом дня и в праздники, и во время божественной литургии, а заканчивать в часы глубокой ночи...» [1, л. 2]. Торговля по регламенту должна была производиться в будничные дни с 7 утра до 10 вечера – «от времени обыкновенного выхода рабочих людей из домов до заката солнечного, а в осенние и зимние месяцы до пробития вечерней», в праздники – по окончании литургии не ранее 11 утра. Запрещалась торговля во время крестного хода.

О злоупотреблениях по винному откупу в Оренбургской губернии доносил сразу Его Императорскому Величеству в ноябре 1808 г. бывший секретарь Бугурусланского уездного суда Маслов: «С 1 января 1807 г., – сообщал бдительный отставной чиновник, – в Оренбургской губернии новые откупщики на продажу вина и водок учредили сверх расписания Правительствующего Сената продажу питей во всех селениях. Жители доводятся до крайнего разорения, но не смеют сделать препятствия, ибо все начальники губернии и земских полиций в повиновении сего участвуют». Посетив в Бугуруслане указанные в доносе места незаконной торговли следователи обнаружили только старые пустые избы и сомнительные свидетельства соседей «с плохой памятью», поэтому не стали обращать внимание на обещание Маслова предоставить «изобличающие записи по селениям» и его призыв опросить всех должностных лиц, которые часто ездят по уездам, «все знают, но не заявляют» – земских исправников, уездных стряпчих и других [2, л. 1-6, 12 об., 19].

В 1811 г. министерство финансов разбиралось с недоимками по питейному откупу в Оренбургской губернии. Содержатель казенных винных сборов по Оренбургской губернии (в городах Оренбург, Уфа, Троицк, Челябинск, Верхнеуральск, Белебей и Мензелинск) статский советник Ленивцов и совершавший операции от имени содержателя откупа комиссионер купец Александр Немчинов не внесли откупную сумму за январь 1811 г. в размере 24187 руб.50 коп., к маю сумма долга выросла до 101419 руб.25 коп. Должник объяснял свой отказ платить тем, что не получил в срок продукцию для продажи из Сибири – от Боровлянского казенного винокуренного завода. К расследованию, помимо оренбургского губернатора Г.С. Волконского, подключили сибирского генерал-губернатора, который, по донесению Тобольской казенной палаты, доложил министру в июне 1811 г. о том, что Ленивцов не вывозит отпущенные ему еще в марте 50 бочек вина, смысл письма сводился к следующему: «и заставить не можем, и отвечать за усушку и утечку вина не хотим...». Возмущенный министр до конца лета 1811 г. контролировал взыскание этой недоимки лично, пригрозив должнику «отрешением от питейных сборов» [3, л. 16, 38, 49, 57, 62].

Не успев разобраться с одним оренбургским «недоразумением», министр вынужден был уже в августе 1811 г. рассматривать прошение отставного генерал-майора Петра Киндякова, который вместе с братом получил на проведенных Сенатом

торгах винный откуп с 1811 по 1815 гг. на территории городов Стерлитамака, Бугуруслана и Бузулука с уездами. Киндяков, имея собственный винокуренный завод в селе Петровском Стерлитамакского уезда, подрядился «сделать из горячего вина сладкой на манер французской водки 200 ведер» и поставить в Уфу, т. е. на территорию чужого откупа. «Французской водкой» в России называли виноградный спирт, коньяк. Не сумев разобраться в хитросплетениях «узаконений о водках», суд не только отклонил прошение целиком, но и предписал губернскому правлению проверить соблюдение правил питейной продажи на территории откупа. Винной экспедиции Оренбургской казенной палаты пришлось «учинить из законов выписку», в итоге «право откупное» пришло в противоречие с «правом дворянским», а невнятность терминологии еще более запутала дело. Казенная палата, в конце концов, пришла к выводу, что право дворянское на «курение вина и спирту» не распространялось на «заготовления водок на манер иностранной и французской» в соответствии с Указами от 17 ноября 1794 г. и от 19 сентября 1799 г. [4, л. 10 об.–13].

По поводу толкования норм «винных законов» и сложившейся практики можно обратить внимание на то, что в упомянутом выше тексте «Контракта» именно эти моменты оговорены в пунктах 18, 19 и 21. Из текста следует, что откупщик предупрежден об ограничении своих прав: он может «приготавливать напитки на своих или наемных по договорам заводах», «иметь пивоварни и для делания водок заведения в городах содержания откупа», «приготавливать из вина всякие обыкновенные ординарные и на подобие иностранных подслащенные медом и сахаром со специями разного сорта напитки и наливки», «изготавливать и продавать пиво и портер на аглинский манер». Изготовление же «вейновых и на манер французской делаемых водок дозволяется в тех только местах, которые виноградом и приготавливаемым из оного вином изобильны...». Поскольку злоупотреблений такого рода, когда «водки наподобие вейновых составляются не из виноградных припасов, ...а из хлебного вина», было много, правила разрешали откупщику направлять в заводы своего пристава, «для надзирания» [9, л. 11 об.].

В 1817 г., когда после войны 1812 г. проблема недоимок обострилась, правительство пошло на замену откупной системы акцизной. По предложению министра финансов Д.А. Гурьева и Высочайше утвержденному 2 апреля 1817 г. «Уставу о питейном сборе» была введена система казенной оптовой продажи вина: вино,

изготовленное на казенных заводах, продавалось в казенных магазинах оптом виноторговцам, для других покупателей в каждом городе открывалась одна казенная ведерная лавка – для продажи бочками и ведрами. Розничная торговля спиртным была отдана в частные руки: питейные дома для розничной торговли разрешалось содержать купцам 3-й гильдии, мещанам и крестьянам, но не более двух заведений каждому. Устанавливалась казенная цена вина – 7 руб. за ведро в 1819 г., 8 руб. – с 1820 г. Виноторговцы должны были продавать вино по казенной цене, наливки и настойки – с двухрублевой наценкой, а пиво, мед и хлебные водки от частных заводчиков – по свободным ценам. Акциз с водок составлял 6 руб. с ведра. Право торговли вне кабаков стоило от 2 до 30 руб., а в питейных домах – 5 коп. с ведра, в зависимости от объемов продажи предшествующего года.

Нововведения привели лишь к снижению объемов легальной продажи. Не помогали и проверки соблюдения правил торговли. Более того, правительство, руководствуясь интересами казны, временами проявляло большую осторожность в давлении на торговцев, нежели местная администрация. Так, в мае 1819 г. до министра финансов Д.А. Гурьева доходит известие о конфликте в Оренбурге между местными чиновниками, ведавшими управлением питейного сбора, и полицией, объявившей войну виноторговцам, нарушавшим установленные правила. В донесении министру чиновники жаловались на то, что «полицейское начальство посылает нижних воинских и полицейских чинов в питейные дома для покупки вина, которое ими опечатывается, не только по сим посылам, но даже и по безымянным доносам производятся исследования, по которым силою градской и земской полиции привлекаются винопродавцы и их сидельцы без сношения с управлением питейного сбора... Рассадив по разным местам, как подсудимых, с них отбираются допросы... Все недовольны: чиновники готовы просить увольнения от занимаемых ими должностей, а виноторговцы угрожают вовсе оставить свой новый промысел, столь тесно соединяющий в себе частную и казенную пользу» [5, л. 48-49].

«Кошмарить» такой бизнес министр финансов, конечно, не мог позволить. В своем отношении к Оренбургскому военному губернатору от 22 мая 1819 г. Гурьев настоятельно рекомендует «предоставить каждому управлению свои пределы власти», так как «исследование злоупотреблений по питейному сбору принадлежит по обязанности казенной палате, а не другому лицу... Городские и земские полиции, если бы

и открылись такие злоупотребления по питейному сбору, не должны по оным чинить никакого производства, а обязаны дать знать надзирателям питейного сбора и доносить гражданскому губернатору для извещения о том казенной палаты... Чиновники казенной палаты могут быть подвержены ответственности одним министром финансов, который получит на них жалобу... Уездные правления подчинены только казенной палате... Виноторговцы не только по делам питейного сбора находятся в непосредственном ведении казенной палаты и уездных правлений, но и по всем прочим делам состоят под защитой сего управления, обязанного иметь по оным ходатайства о стеснениях. Власть полиции и губернского начальства по сей части допускаются единственно в делах соблюдения тишины и благочиния и по важнейшим уголовным преступлениям, предполагающим взятие под стражу... В противном случае при дальнейших стеснениях виноторговцам и устранении чиновников питейного сбора от непосредственного и одними только ими пристального за ними наблюдения питейные сборы по Оренбургской губернии не только не будут равняться с доходом других губерний, где они при содействии губернского начальства имеют успешное течение и даже превзошли ожидания, но придут в упадок...» [5, л. 50-52]. Оренбургский военный губернатор поспешил согласиться с мнением министра, уже 25 июня 1819 г. прислав ответ с заверениями в неукоснительном выполнении всех предписаний, а министр, в свою очередь, еще через месяц – в письме от 31 августа 1819 г. – напомнил губернатору о его ответственности [5, л. 59-60].

Система казенной продажи просуществовала 10 лет – до 1827 г., когда новый министр финансов Е.Ф. Канкрин настоял на возврате к откупной системе. Заготовку вина казна брала на себя, откупщики обязаны были брать его по цене, близкой к заготовительной. Если возникала потребность в больших объемах продукции, они могли купить вино у заводчиков самостоятельно или произвести сами при наличии права на винокурение. Откупщики получали право безакцизно производить водки и пиво низших сортов, содержать в пределах своих откупов корчемную стражу и иметь своих смотрителей на винокуренных заводах.

Реформы, судя по всему, слабо влияли на подпольное производство и провоз алкогольных продуктов. Мало помогало и учреждение особых должностей для борьбы с этим злом. Так, в 1824-1863 гг. в уездах при земских судах существовали особые заседатели для прекращения корчемства,

к обнаружению нарушителей привлекались воинские команды и специальная корчемная стража. На пограничных линиях специальные инструкции получала таможня, но в перечне предметов контрабанды, задержанных, например, Троицкой пограничной таможней в Оренбургской губернии в 1840-60-е гг., продолжают фигурировать традиционные «корчемные» товары – вино и соль [9]. В 1829 г., после повышения откупных цен, были ужесточены правила преследования корчемников: запрещалось выпускать их на поруки, а дела о корчемстве предписывалось рассматривать вне очереди. Уложение о наказаниях 1845 г., отказавшееся от самого термина «корчемство», устанавливало наказание за тайный провоз и продажу вина от денежных штрафов, с конфискацией вина, до ссылки. При этом в 1847 г., когда специально созданная Министерством финансов группа экспертов собрала образцы вин из всех мест продажи по России, подлинной продукции оказалось лишь 8% [13, с. 167-168].

Попытку усовершенствовать систему представлял собой проект разбогатевшего на винных откупах предпринимателя В.А. Кокорева, по предложению которого в 1847 г. откупную систему заменило акцизно-откупное комиссионерство: в каждом городе, составлявшем с уездом питейный откуп, с торгов отдавались «акцизные статьи» комиссионерам продажи казенного вина. Комиссионеры получали ежемесячно продукцию в виде спирта по установленной цене (3 руб. за ведро – для полугара и 4,5 руб. за ведро – для настоек). С каждого ведра комиссионер получал по 25 коп. плюс 10-15% от стоимости всего объема

полученной продукции, обязываясь при этом продавать вино определенной крепости по установленной цене, а водку и пиво – по свободным ценам. Однако проблема недоимок так и не была решена, в 1852 г. правительство восстановило прежнюю откупную систему, которая в 1863 г. сменилась акцизной: спирт и вино облагались акцизом с каждого градуса алкоголя, т. е. с учетом крепости напитка, устанавливался патентный сбор в зависимости от объемов производства. По узаконениям о торговле и промыслах от 1 января 1863 г. и 9 февраля 1865 г. право торговать и заниматься промыслами давало специальное свидетельство, выдаваемое уездными казначействами, для торговли вином требовалось также наличие патента на питейное заведение. Торговцы вином должны были платить и местные сборы (городские, земские) и с торговых свидетельств, и с патентов. Введенная в 1895 г. система питейной монополии ввела казенную продажу алкогольных напитков, но не изменила саму систему питейных сборов и регламентации винокуренного производства.

Итак, на протяжении второй половины XVIII и в XIX вв. формы государственной реглаляции на продажу алкогольной продукции изменялись (откупная система, акцизная система, питейная монополия). Государственный контроль над производством и оборотом алкогольной продукции изменял свои формы, преследуя, прежде всего, фискальные цели, но порождая при этом очаги теневой деятельности и злоупотреблений по всей цепочке производства, транспортировки и сбыта и во всех слоях российского общества.

Примечания

1. Государственный архив Оренбургской области. Ф. 6. Оп.2. Д.1119.
2. Государственный архив Оренбургской области. Ф. 6. Оп.3. ч.2. Д.2670.
3. Государственный архив Оренбургской области. Ф. 6. Оп.3. ч.1. Д.3130.
4. Государственный архив Оренбургской области. Ф. 6. Оп.3. ч.2. Д.5137.
5. Государственный архив Оренбургской области. Ф. 6. Оп.3. ч.2. Д.6610.
6. Объединенный Государственный архив Челябинской области. Ф. И-28. Оп. 1. Д. 12, 932, 933, 934, 935, 967, 1084, 1090
7. Объединенный Государственный архив Челябинской области. Ф. И-44. Оп. 1. Д. 56.
8. Объединенный Государственный архив Челябинской области. Ф. И-44. Оп. 1. Д. 166.
9. Объединенный Государственный архив Челябинской области. Ф. И-213. Оп. 1. Д. 18.
10. ПСЗ-I. Т. XVII. № 12448.
11. ПСЗ-I. Т. XIX. № 13505.
12. ПСЗ-I. Т. XXI. № 15231.
13. Аксенов Р. Г., Бахтеев С. С. Оборот алкогольной продукции: исторический аспект // Полиция и милиция России: региональный аспект : сб. науч. ст. – Челябинск : Челябинский юридический институт МВД России, 2004. С. 161-165.

14. Гавлин М. Л. Вопрос о винных откупах в истории законодательства Российской империи XVIII–XIX вв. // Экономическая история. Обзорение ; под ред. Л. И. Бородкина. Вып. 13. – М. : Изд-во МГУ, 2007. – С. 127-139.

15. Гавлин М. Л. Роль винных откупов в формировании крупных капиталов в России XVIII–XIX вв. // Экономическая история. Обзорение ; под ред. Л. И. Бородкина. Вып. 6. –М. : Изд-во МГУ, 2001. – С. 98-102.

16. Голицын Ю. П. Правительственная политика по отношению к дворянскому винокурению во второй половине XVIII века : дис. ... канд. ист. наук. – Волгоград, 2005. – <http://www.dslib.net/istoria-otechestva/pravitelstvennaja-politika-po-otnosheniju-k-dvorjanskomu-vinokureniju-vo-vtoroj.html>

17. Голицын Ю. П. «Для казны весьма выгодно...» // Сайт журнала «Экономическая безопасность». – <http://econbez.ru/journal/cat/260>

18. Кобзов В. С. История дореволюционных органов охраны правопорядка : учебное пособие. – Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ, 2013.

19. Похлебкин В. В. История водки. – М., 1991.

20. Похлебкин В. В. История вина в цивилизации и литературе. – М., 1999.

МАХРОВА Татьяна Кимовна, доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин факультета Подготовки сотрудников правоохранительных органов, Южно-Уральский государственный университет (НИУ).

E-mail lotto@list.ru

MAKHROVA Tatiana, Doctor of History, Assistant Professor, Professor of the Chair of State and Civil Disciplines of the Faculty of Law Enforcement Officers' Training, South Ural State University (NRU)/

E-mail: lotto@list.ru

УДК 34.03+93

А.К. Сисакьян
A. Sisakyan

К ИСТОРИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВРАЧЕЙ

В статье автор последовательно проводит ретроспективный анализ становления института юридической ответственности врачей. Выносит на обсуждение отношение к врачебной ошибке общественности, судебно-следственных органов, иных органов власти, охватывая исторический период со времен древнего Вавилонского царства и до момента укрепления процессов российской демократизации.

Ключевые слова: *врачебная ошибка, юридическая ответственность врачей, медицинское право, дефект медицинской помощи, наказание.*

TO THE HISTORY OF DOCTORS' LEGAL RESPONSIBILITY

In the article the author consistently carries out a retrospective analysis of the institution of doctors' legal responsibility, brings to the discussion the attitude to medical error of the public, forensic and investigation agencies, or other authorities covering the historical period from the times of the ancient kingdom of Babylon to the time of strengthening the processes of Russian democratization.

Ключевые слова: *medical error, doctor's legal responsibility, medical law, defect of medical care, punishment.*

«Ошибки – неизбежные и печальные издержки лечебной работы, ошибки – это всегда плохо, и единственное оптимальное, что вытекает из трагедии врачебных ошибок, это то, что они по диалектике вещей учат и помогают тому, чтобы их не было. Они несут в существе своем науку о том, как не ошибаться. И виновен не тот врач, кто допустил ошибку, а тот, кто не свободен от трусости отставать ее».

И.А. Кассирский

Отношение к врачебным ошибкам исторически менялось от сокрытия до полной огласки. Говорить об ошибках, и в частности медицинских, крайне затруднительно. И все же ни в одной другой сфере человеческой жизнедеятельности не уделяется столь пристального внимания данному вопросу, как в медицине. Ведь последствия в работе врача могут иметь непредсказуемые последствия: наступление недееспособности, инвалидности и в том числе летальный исход.

Проблема врачебной ошибки всегда привлекала автора настоящей публикации благодаря ее значимости как собственно для врачебного дела, так и для юридической правоприменительной практики в целом.

Деятельность врачей с еще древних времен довольно жестко регламентировалась посредством различного рода социальных норм (морали, религии, права) [9, с. 22]. Законодательство, регламентирующее юридическую ответственность за врачебные ошибки, появилось еще в глубокой древности. Первоисточниками, свидетельствующими об ответственности врачей, явились законы древнего Вавилонского царства.

Дошедший до наших дней и высеченный на камне Свод законов (законник) Хаммурапи, правившего Вавилоном и объединенной Месопотамией в период 1792-1750 гг. до н.э. содержит три параграфа, посвященных ответственности врача за совершенную им в процессе лечения ошибку. Так, за неверно проведенную операцию врачу отсекали руки медным ножом. «Законы Хаммурапи» гласят: «Если врач сделает человеку тяжелый надрез бронзовым ножом и излечит человека или снимет бельмо человека бронзовым ножом и вылечит глаз человека, то он должен получить 10 сиклей серебра. Если врач сделает человеку тяжелый надрез бронзовым ножом и причинит смерть этому человеку или неудачно снимет бельмо человека бронзовым ножом, то ему должно отрезать пальцы» [8, с. 9-25].

«Законы XII таблиц» предостерегали причинителя вреда [7, с. 323], что: «Если причинить членовредительство и не помириться с потерпевшим, то пусть и ему самому будет причинено то же самое» [4, с. 75].

В Древней Индии согласно Своду законов Ману [8] (X-V вв. до н.э.) врач за неправильное лечение подвергался штрафу, размер которого

определялся в зависимости от принадлежности больного к той или иной касте.

Мастерство врачевания в Древней Греции ценилось очень высоко, а поэтому врачи за ошибки освобождались от ответственности, если больной умирал «против воли лечащего».

Римское частное право также предусматривало привлечение к ответственности врача за грубые ошибки. Уже на тот момент древние римляне допускали правомерность смерти больного вследствие тяжести перенесенного им заболевания.

За отступление от врачебных канонов в Древнем Египте и Древнем Риме неминуемо могла последовать смерть врача.

В Древнем Египте врачи, следовавшие постулатам «Священной книги», освобождались от наказания, вне зависимости от исходов лечения. Кроме того, они могли отказать в лечении больному, посчитав его болезнь неизлечимой. В случае неблагоприятного исхода они могли сказать: «Больной умер по всем правилам врачебного искусства». Сейчас трудно сказать, кто был судьей в таких случаях: их совесть, мнение коллег, родственников или правителей [10, с. 41-46].

В соответствии с понятиями каждого исторического периода ответственность врачей всегда была достаточно суровой, начиная с калечащих мер физического воздействия и вплоть до смертной казни.

Во времена христианства в Палестине (190 г. до н. э. по 428 г. н. э.) за неоказание помощи больному полагалась позорная смерть и конфискация имущества. Естественно, что в те времена соблюдались строгие иерархические, классовые отношения в обществе. Мера ответственности зависела от того, кому причинен вред. Разумеется, ответственность, возникающая за повреждение здоровья раба, всегда была меньшей [2, с. 74].

В России пристальное внимание к ошибкам врачей, их публичному признанию и анализу связано с именем Н. И. Пирогова, который считал, «что каждый добросовестный человек должен уметь признать и обнародовать свои ошибки, чтобы предостеречь от них менее сведущих людей» [6, с. 13-14]. Подавляющее большинство выдающихся клиницистов, и прежде всего Н.И. Пирогов, С.П. Боткин, настаивали на необходимости тщательно изучать врачебные ошибки, учиться на них.

Истории Древней Руси известны примеры казни врачей за вред, причиненный ими своим больным. Так, лекарь Леон был казнен после длительной болезни и смерти сына Великого

князя Иоанна III. Лекарь, так и не сумевший добиться положительных результатов в лечении татарского князя Каракучи, был зарезан «яко овца». Надо сказать, что древнерусский закон врачевание уравнивал с волхованием и чародейством. А потому за врачебные ошибки врач нес наказание как за умышленное преступление.

Первыми официальными документами, предусматривающими наказание за ненадлежащее врачевание и допущенные ошибки, были указы 1686 и 1700 гг., которые вошли в полное собрание законов Российской империи под названием «Боярский приговор о наказании незнающих медицинских наук и по невежеству в употреблении медикаментов, причиняющих смерть больным». Лекарей за причиненный вред казнили вплоть до петровских времен, а первый «врачебный» закон в России появился уже в 1857 г. и просуществовал до октября 1917 г.

Таким образом, в дореволюционной России за профессиональные нарушения в лечебном деле предусматривались меры административного порядка и нравственное порицание, а именно: «за явные и серьезные врачебные ошибки – запрещение заниматься практикой, а за смерть больного или серьезный вред здоровью – церковное покаяние» [5, с. 48-58].

В соответствии с «врачебным законом» 1857 г. врачи не привлекались к уголовной ответственности даже при грубых дефектах лечения, повлекших смерть пациента. Статья 870 Закона гласила: «Когда медицинским начальством будет признано, что врач, оператор, акушер или повивальная бабка по незнанию своего искусства делает явные, более или менее важные в оном ошибки, то им воспрещается практика, доколе они не выдержат нового испытания и не получат свидетельства в надлежащем знании своего дела. Если от неправильного лечения последует кому-либо смерть или важный здоровью вред, то виновный, буде он христианин, передается церковному покаянию по распоряжению своего духовного начальства» [5, с. 48-58].

Законодательные акты Петра I наставляли врачей, определяли его моральные качества: «Следует, чтобы лекарь в докторстве доброе основание и практику имел; трезвым умеренным и добροхотным себя держал и в нужных случаях чин свой как ночью и отправлять мог» [3, с. 85-86].

Отдельное место в советском медицинском праве принадлежит декрету ВЦИК и СНК РСФСР от 1 декабря 1924 г. «О профессиональной работе и правах медицинских работников». Этот документ свыше полувека регламентировал

юридические аспекты врачевания. В случае летального исхода или тяжких увечий пациента предусматривалась и уголовная ответственность врача.

Небезынтересным видится нам генезис мнений в связи с ответственностью медицинских работников за профессиональные правонарушения с 1917 г. до нашего времени.

В 1928 г. известный ученый И.В. Марковин в своей статье в журнале «Судебно-медицинская экспертиза» отмечает заметный рост уголовных дел в отношении врачей по сравнению с дореволюционным временем. Этот период характеризуется вниманием к данному вопросу медицинских научных обществ, журналов, газет, съездов врачей, совещаний врачей и юристов [1, с. 64]. Уместно напомнить политическую обстановку того времени в стране, которая затрагивала и врачей. «В год «великого перелома», как называют 1929 год в советской истории, появилось сообщение о «вражеском заговоре» украинских академиков, среди которых было 5 врачей – известных ученых-теоретиков, которые «проводили медицинский террор» против большевиков. Газета «Правда» писала, что медицинская группа своей террористической свирепостью выделялась среди других» [1, с. 64].

Со временем дискуссия обретает откровенный политический характер, отображая противодействие двух идеологий – буржуазии и социализма.

Определенно точно, что практически все аспекты жизнедеятельности людей советского периода были пронизаны политикой. Во всем чувствовалось преимущество режима СССР. Двадцатые годы прошлого столетия были отмечены возникшими противоречиями между врачами и правоведами по вопросу отношения их к врачебным ошибкам. Источником спора явилось широко известное обращение российского акушерско-гинекологического общества, заявленного в Народный Комиссариат здравоохранения (1925 г.), где обращается внимание на непомерный прогресс количества преступлений, связанных с профессиональной деятельностью врачей. В период 1921-1925 гг. возбуждено 64 уголовных дела, 27 из которых – в отношении акушеров-гинекологов, 26 – хирургов. В названном обращении указывалось, что «практические достижения медицины имеют известный предел, тем более что объектом исследования является «капризный еще и не вполне изученный человеческий организм». Между тем, малая осведомленность обывательских групп в вопросах медицины создает преувеличенные надежды и необоснованные

требования к врачам. В связи с этим предлагалось создание особых комиссий при здравооделах университетских городов для разбора дела и предания врача суду или покаянию, а в сложных случаях – для передачи дел Центральной экспертной комиссии при НКЗ для окончательного решения» [1, с. 66].

Свое недовольство против подобной точки зрения высказывали практикующие юристы, и часть медицинской общественности, которые склонялись уравнивать врачей и иных граждан в вопросе юридической ответственности. Они утверждали, что не видят необходимости включения в действующее на тот момент уголовное законодательство, дополнительных санкций за профессиональные преступления, а также специальных правил для врачей. А при осуществлении уголовного преследования руководствоваться общими правилами.

В 1920-30-е гг. некоторые советские и зарубежные хирургические печатные издания вели специальные разделы, посвященные анализу врачебных ошибок. В 1936 г. в СССР выходит первый том 4-хтомного руководства для врачей «Ошибки, опасности и непредвиденные осложнения при лечении хирургических заболеваний». В процессе написания руководства участие принимают свыше 50 известнейших хирургов СССР.

Тема врачебной ошибки становится одной из наиболее обсуждаемых в международном сообществе. На протяжении всего существования СССР ведомственный надзор со стороны министерства здравоохранения по вопросу охраны здоровья граждан носил весьма суровый характер. Чаще всего нормативные правовые акты подменялись иными ведомственными организационно-правовыми документами. Совершенно не случайно проблеме врачебной ошибки стали уделять пристальное внимание судебные медики, патологоанатомы и юристы. К числу наиболее известных трудов по данной проблеме следует отнести работы И.Ф. Огаркова, А.П. Громова, И.А. Кассирского, И.Ф. Крылова, Н.С. Малеина, Л.М. Бедрина, Ю.Д. Сергеева, И.В. Давыдовского, Р.А. Лурия, П.П. Ширинского.

Девяностые годы прошлого столетия ознаменованы коренными изменениями в расследовании «врачебных дел». Проблема врачебной ошибки вновь приобретает широкий общественный резонанс.

Полагаем, что произошедшие изменения объясняются внедрением института страхования в сферу здравоохранения, наличием платных медицинских услуг, разрешением на ведение частной врачебной практики и целительства.

Лишь с укреплением процессов российской демократизации и принятием новых законодательных актов, например Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан, «О медицинском страховании граждан в РФ», введением в действие Гражданского кодекса и, в частности норм о компенсации морального вреда, российские граждане получают гарантированную законом возможность защиты нарушенных прав и свобод.

★

Примечания

1. Акопов В. И. К истории судебной ответственности врачей // Научно-культурологический журнал. – 2001. – № 10 – С. 64.
2. Балло А. М., Балло А. А. Права пациентов и ответственность медицинских работников за причиненный вред. – М., 2001.
3. Замалева С. В. Уголовная ответственность медицинских работников: история и современность // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 85-86.
4. Косарев А. Н. Римское право. – М., 1986.
5. Мохов А. А., Мохова И. Н. Еще раз к вопросу о врачебной ошибке как медицинском и социально-правовом феномене // Юрист. – 2004. – № 2. – С. 48-58.
6. Пирогов Н. И. Собрание сочинений : в 8 т. – М. : Медгиз, 1959. – Т. 2.
7. Сисакьян А. К., Майоров В. И. Компенсация морального вреда в чрезвычайных ситуациях (в результате террористических акций) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2006. – № 5 (60). – С. 322-325.
8. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права : в 2 т. / под ред. К. И. Батыра, Е. В. Поликарповой. – М., 1996.
9. Черниловский З. М. Хрестоматия по общей истории государства и права. – М., 1996.
10. Яровинский М. М. Проблема ошибки в профессиональной деятельности медицинских работников // Медицинская помощь. – 1996. – № 6. – С. 41-46.

СИСАКЬЯН Арус Качпероновна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры права, Челябинский государственный университет, Троицкий филиал.
E-mail: arussisakyan@mail.ru

SISAKYAN Arus, Candidate of Law, senior lecturer, Chair of Law, Chelyabinsk State University, Troitsk branch.
E-mail: arussisakyan@mail.ru

К ЮБИЛЕЮ В.Е. СЕВРЮГИНА

УДК 342.9

В.И. Майоров
V. Mayorov

**ЗНАЧЕНИЕ ТРУДОВ ПРОФЕССОРА В.Е. СЕВРЮГИНА
 В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
 В УРАЛЬСКО-СИБИРСКОМ РЕГИОНЕ
 (К 70-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ)**

Статья посвящена юбилею доктора юридических наук, профессора Виктора Егоровича Севрюгина, ученого, педагога. В статье содержится анализ его творческого пути, круг его научных интересов, наиболее значимые публикации.

Ключевые слова: профессор В.Е. Севрюгин, научные труды, административное право и процесс.

**PROFESSOR V.E. SEVRYUGIN'S WORKS VALUE
 IN ADMINISTRATIVE LAW ESTABLISHMENT AND DEVELOPING
 IN THE URAL_SIBERIAN REGION
 (TO 70th ANNIVERSARY)**

The article is dedicated to 70th anniversary of Doctor of Law, Professor Viktor Egorovich Sevryugin. It provides the analysis of his career, his research interests, the most important publications.

Keywords: Professor V. Sevryugin, scientific works, Administrative Law and Procedure.

«...и здоров, не зачах,
 находясь от рожденья
 в инфракрасных лучах
 своего поколенья»

В среде юридической научной общественности становится доброй традицией юбилею ученого посвящать научную конференцию. Как правило, тема конференции отражает основные направления научной деятельности юбиляра и проходит с участием большого количества известных ученых. Не отступили от этой традиции на кафедре административного и финансового права Тюменского государственного университета. 17 апреля текущего года в университете состоялась Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная 70-летию профессора Виктора Егоровича Севрюгина «Актуальные проблемы административного права и процесса: теория и практика законодательного регулирования». Среди участников конференции были: академик Г.Ф. Куцев; профессора Г.Н. Чеботарев, Н.Т. Шерипов, Ю.Е. Аврутин, А.Н. Митин, О.Ю. Винниченко, В.В. Невинский, А.Б. Зеленцов и многие другие известные ученые в области административного права и административного процесса. В выступлениях участников конференции прозвучал своего рода анализ творческого пути профессора В.Е. Севрюгина и оценка его научной и административной деятельности.

Виктор Егорович Севрюгин родился 17 апреля 1945 года в г. Коркино Челябинской области, знаменитом соседством с самым глубоким в Евразии и вторым в мире угольным Коркинским разрезом. Отец – Егор Иванович Севрюгин (1900-1970) – кадровый военный, участник Великой Отечественной войны. Мама – Севрюгина (Дукова) Мария Семеновна (1911-1996) – потомственная казачка из станицы Вячеславской Мариупольского уезда Запорожской области, расказаченная в годы репрессий и сосланная с семьей в 1929 году на Урал.

В 1964-1967 гг. Виктор Егорович проходил действительную военную службу в пограничных войсках Закавказского пограничного округа. После службы в Армии, по рекомендации Свердловского горкома комсомола, он был направлен на учебу в школу милиции, по окончании которой был занят оперативно-следственной деятельностью в ОВД Свердловской и Тюменской областей, пройдя путь от оперуполномоченного уголовного розыска до начальника райотдела милиции.

Как молодой перспективный сотрудник в 1973 году решением Коллегии УВД Тюменского облисполкома Виктор Егорович был командирован

на учебу в Ленинградское высшее военно-политическое училище МВД СССР. После его окончания с отличием в 1977 г. решением Совета училища был рекомендован на преподавательскую работу. В связи с открытием в Тюмени филиала Омской высшей школы милиции МВД СССР, был откомандирован на кафедру административного права и административной деятельности ОВД, где прошел путь от преподавателя до заместителя начальника факультета. Без отрыва от службы окончил заочную адъюнктуру Академии МВД СССР и в 1982 г. успешно защитил кандидатскую диссертацию, а в 1994 – докторскую диссертацию.

С образованием в 1988 г. Тюменской высшей школы милиции МВД СССР, Виктор Егорович был переведен на должность начальника кафедры административного права и административно-служебной деятельности ОВД.

Неоднократно был командирован в так называемые «горячие точки».

После ухода в отставку с должности заместителя начальника Тюменского юридического института МВД России в 1996 г. Виктор Егорович был приглашен на работу в Тюменский государственный университет, где наиболее ярко проявились его организаторские способности. Здесь он был избран деканом совершенно нового в истории российской высшей школы факультета государственного права, призванного готовить профессиональных юристов новой формации – юристов-менеджеров. По его инициативе и при его деятельном участии в 1999 г. на базе двух факультетов – юридического и государственного – в структуре университета впервые создается новый институт – Институт государства и права. В него Виктор Егорович был приглашен на должность заместителя директора института по научной работе и избран на должность заведующего, по сути, им созданной кафедрой административного и финансового права, которую он бессменно возглавлял до 2014 г.

Российской научной общественности В.Е. Севрюгин известен и как один из организаторов и создателей первого в Западной Сибири диссертационного совета по юридическим наукам, председателем которого он являлся на протяжении шестнадцати лет (1997-2013 гг.). В настоящее время является заместителем председателя данного Совета. За период деятельности диссертационного Совета под председательством В.Е. Севрюгина было защищено более двухсот кандидатских и двадцать докторских диссертаций из 18 регионов России. Все они получили положительную оценку экспертного Совета ВАК при Минобрнауки РФ, а их соискатели –

искомые ученые степени и дипломы. Лично юбиляр подготовил 48 кандидатов юридических наук, четверо из которых под его научным консультированием стали докторами юридических наук.

Сфера научных интересов Виктора Егоровича довольно широка, ее составляют проблемы административно-правового регулирования государственного управления [8], административно-процессуального права [5; 6; 10], административной юрисдикции [4], административного правонарушения и административной ответственности [3; 7; 9; 11; 14; 15; 17], административной юстиции и административного судопроизводства [5; 12]. В.Е. Севрюгин впервые в отечественной административно-правовой науке обстоятельно разработал доктрину административного правонарушения (проступка) в отраслевой теории права [13; 16]; обосновал качественную обособленность административно-деликтных норм на теоретическом, законодательном и правоприменительном уровнях; выдвинул и обосновал идею выделения из административного права как регулятора управленческих общественных отношений новой отрасли российского права – административно-деликтного права, призванного регулировать ту часть общественных отношений, которые вытекают из природы административного деликта; разработал теоретические основы классификации и квалификации административных правонарушений [2].

За период его научно-педагогической деятельности опубликовано более 200 научных и учебно-методических работ. Наиболее значительными из них являются: монографии – «Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству» (М., 1988), «Административный проступок. Понятие, признаки, ответственность» (М., 1989); учебники и учебные пособия – «Проблемы административного права» (Тюмень: ТюмГУ, 1994), «Предпринимательское право Российской Федерации» в 3-х т. (Тюмень, ТюмГУ, 1997), «Административное право Российской Федерации. Общая часть» (Тюмень, ТюмГУ, 2003), «Административное право. Особенная часть» (Тюмень, ТюмГУ, 2005) [18], «Актуальные проблемы административного права» (Тюмень, ТюмГУ, 2008); научно-практические комментарии – Кодекса РФ об административных правонарушениях (М., 2004 в соавторстве), Кодекса Тюменской области об административной ответственности (Тюмень, 2008 в соавторстве) [1].

Профессионализм, широта научных интересов, владение современными методами научных исследований, постоянный поиск решения актуальных

задач совершенствования системы и механизма функционирования исполнительной власти, ее оптимизации и удешевления и, тем самым, повышения ее эффективности, нужности и полезности для общества – качества, которые характеризуют юбиляра. В своей профессиональной деятельности он проявил себя как умелый организатор научного и учебного процесса, его интенсификации за счет использования активных методов обучения. Будучи видным ученым и организатором высшего юридического образования Виктор Егорович Севрюгин внес существенный вклад в подготовку высококвалифицированных юристов-практиков, молодых ученых и преподавателей в регионе и за его пределами.

Дорогой Виктор Егорович! Многочисленные друзья, коллеги, ученики поздравляют Вас с Юбилеем и желают крепкого здоровья, новых творческих достижений, личного счастья и благополучия!!!



Примечания

1. Комментарий к Кодексу Тюменской области об административной ответственности (научно-практический) / под ред. В. Е. Севрюгина. – Тюмень, 2008.
2. Севрюгин В. Е. Административная ответственность за нарушения правил дорожного движения с использованием устройств автоматического выявления и фиксации нарушений // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Омск, 2012. – С. 91-95.
3. Севрюгин В. Е. Административно-правовые меры противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации // В сборнике: Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Омск, 2011. – С. 65-70.
4. Севрюгин В. Е. Актуальное исследование теоретических и прикладных проблем административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения (отзыв о диссертации В.В. Головки, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук) // Академический юридический журнал: Издательство Фонд «Право и Демократия». – 2009. – № 1. – С. 45-47.
5. Севрюгин В. Е. Защита прав и законных интересов граждан в сфере административного судопроизводства // Полицейское право. – 2005. – № 2 (2). – С. 25-26.
6. Севрюгин В. Е. Значение трудов профессора В.Д. Сорокина в становлении и развитии административного процесса и административно-процессуального права (К 90-летию со дня рождения) // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 41-44
7. Севрюгин В. Е. Некоторые проблемы административной ответственности за экологические правонарушения // Полицейское право. – 2008. – № 1 (11). – С. 88-90.
8. Севрюгин В. Е. О доктрине публичного управления в административном праве Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. – 2011. – № 3. – С. 92-97.
9. Севрюгин В. Е. О проблемах формирования концепции административной ответственности // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Международной научно-практической конференции. – Омск, 2013. – С. 3-9.
10. Севрюгин В. Е. О современной доктрине административного процесса России // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2014. – № 1 (2). – С. 119-123.
11. Севрюгин В. Е. Об административно-правовой природе административной ответственности // Современные проблемы административного и полицейского права. – Омск, 2013. – С. 186-195.
12. Севрюгин В. Е. От административной ответственности к административному судопроизводству // Административное право и процесс. – 2006. – № 1. – С. 41-43.

13. Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству : учебное пособие. – М. : Академия МВД СССР, 1988 г.
14. Севрюгин В. Е. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы // Вестник Тюменского государственного университета. – 2010. – № 2. – С. 15-20.
15. Севрюгин В. Е. Реализация конституционных положений в законодательстве Российской Федерации об административной ответственности // Сборник материалов конференции Тюменского государственного университета. – Тюмень, 2009. – С. 10-16.
16. Севрюгин В. Е. Теоретические проблемы административного проступка : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М. : 1994.
17. Севрюгин В. Е., Керимова С. М. Проблемы административного обжалования ненормативных правовых актов, действий (бездействия) публичной администрации, нарушающей права и свободы физических и юридических лиц // Молодой ученый. – 2013. – № 12 (59).– С. 647-650.
18. Севрюгин В. Е., Козлова Л. С., Плесовских В. Д. Административное право Российской Федерации (Особенная часть) : учебное пособие. – 2-е изд.. – Тюмень, 2009.

МАЙОРОВ Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, Уральский юридический институт МВД России.

E-mail: 1955715@rambler.ru

MAYOROV Vladimir, Doctor of Law, Professor, Chair of Administrative Law and Administrative Activity of the Law Enforcement Bodies, Ural Law Institute of the Ministry of Interior of Russia.

E-mail: 1955715@rambler.ru

НЕКОТОРЫЕ СЛУЧАИ ПРАВОВОЙ ОЦЕНКИ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА ПРИ ЗАДЕРЖАНИИ ЛИЦА, СОВЕРШИВШЕГО ОБЩЕСТВЕННО ОПАСНОЕ ПОСЯГАТЕЛЬНОСТЬ

Автором рассматривается проблема правовой оценки действий лиц, причиняющих вред при задержании совершивших общественно опасные деяния и не являющихся субъектами преступления в силу недостижения возраста уголовной ответственности и невменяемости. Вносится предложение в ст. 38 УК РФ о том, чтобы слова «лицо, совершившее преступление» заменить на «лицо, совершившее общественно опасное посягательство», тем самым распространив случаи задержания не только на лиц, являющихся субъектами преступления, но и на невменяемых, либо лиц, не достигших возраста уголовной ответственности.

Ключевые слова: задержание, субъект преступления, невменяемый, лицо, не достигшее возраста уголовной ответственности.

SOME CASES OF LEGAL ASSESSMENT OF HARM INFLICTION DURING DETENTION OF A PERSON COMMITTED SOCIALLY DANGEROUS OFFENSE

The author considers a problem of a criminal and legal assessment of the persons' actions who are doing harm during detention having committed socially dangerous acts and who are not the subjects of a crime because they are under age of criminal discretion and legal insanity. The offer into the Art. 38 of the Criminal Code of the Russian Federation is to replace the words "the person who committed a crime" with «the person who committed socially dangerous offense», thereby to extend the cases of detention not only to the persons who are subjects of a crime but also legally insane, or the persons who are under age of criminal discretion.

Keywords: detention, the subject of a crime, legally insane, the person under age of criminal discretion.

Несомненно, что проблема преступности являлась и является актуальной для любого общества. В полной мере это относится и к нашей стране, особенно применительно к последнему этапу её развития, когда всё чаще дают о себе знать акты терроризма, нередко связанные с военными действиями в различных областях страны. Всё это приводит к постоянному росту количества совершаемых преступлений, а также качественному росту совершения данных преступлений, преобладанию в структуре преступности тяжких и особо тяжких преступлений, увеличению негативных последствий, причиняемых преступными действиями.

В общей системе государственных мер, направленных на борьбу с преступностью, институт причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление, имеет хотя и локальное, но, тем не менее, важное значение в защите интересов граждан, в укреплении правопорядка и общественной безопасности.

Хотелось бы, чтобы данный институт активно реализовывался лицами, защищающими свои или государственные права и интересы без опаски быть привлечёнными к уголовной ответственности [19, с. 95]. А такая опасность существует, так как ст. 38 УК РФ указывает на ряд

условий, при несоблюдении которых может наступить уголовная ответственность.

Например, признавая научную и практическую значимость появления ст. 38 в УК РФ 1996 года, хотелось бы обратить внимание на бросающееся в глаза несовершенство сконструированной нормы (даже в наших современных реалиях), так как в соответствии с уголовным законом причинение вреда при задержании допускается только в отношении *преступника*, которым может признаваться лицо вменяемое, либо лицо, достигшее требуемого законом возраста уголовной ответственности.

Тем не менее социальная практика показывает, что таких общественно опасных посягательств, совершённых несубъектами преступления, с каждым годом становится всё больше. Заметим, что в последние десятилетия повсеместно, в том числе и в России, наблюдается резкое повышение числа малолетних и несовершеннолетних, совершающих (преимущественно группами) общественно опасные деяния, за которые в силу своего возраста они не подлежат уголовной ответственности.

Особую тревогу вызывают преступления, совершаемые несовершеннолетними, связанные с посягательством на жизнь, здоровье, неприкосновенность граждан, собственность, а также

преступные деяния, посягающие на общественный порядок, о чём свидетельствует уголовная статистика по России [6, с. 76].

Криминологические и социологические исследования последних лет, а также данные официальной уголовной статистики убедительно свидетельствуют не только о постоянном росте преступности несовершеннолетних в нашей стране, но и о имеющей место устойчивой тенденции к её омоложению, когда преступные деяния совершают подростки в возрасте до 14 лет, не являющиеся субъектами преступления. Количество лиц указанной категории, совершивших преступления, по которым уголовные дела были прекращены или в их возбуждении было отказано в связи с недостижением возраста привлечения к уголовной ответственности, возрастает с каждым годом. Результаты социологического исследования указывают, что наибольшее количество впервые совершённых правонарушений приходится, в основном, на подростков в возрасте 10-12 лет [9, с. 64].

Это приводит к тому, что снова и снова появляются предложения отечественных учёных снизить возраст наступления уголовной ответственности до двенадцати-тринадцати лет за совершение в основном тяжких и особо тяжких преступлений [13, с. 46, 183].

Между тем задержание невменяемого после совершения им посягательства не менее актуально, чем задержание лица, не достигшего возраста уголовной ответственности, поскольку некоторые психически больные склонны к совершению серийных насильственных посягательств, причиняющих огромный урон правоохраняемым интересам.

Также актуальным является совершение преступления двумя или несколькими лицами, из которых лишь один обладает признаками субъекта преступления.

Еще в постановлении Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по делам об изнасиловании» от 25 марта 1964 г. (п. 10), в постановлении Пленума Верховного Суда РСФСР «О судебной практике по делам о грабеже и разбое» от 22 марта 1966 г. (с изм. и доп. от 23 декабря 1970 г., 27 июля 1983 г., 24 мая 1990 г., 21 декабря 1993 г.), (п. 19), в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам об изнасиловании» от 22 апреля 1992 г. (п. 9) неизменно подчёркивается, что совершение упомянутых преступлений двумя или несколькими лицами, из которых лишь одно обладает признаками субъекта преступления, а остальные в силу возраста, невменяемости или

по иным основания не подлежат уголовной ответственности, надлежит квалифицировать как совершённые группой лиц. Правда, некоторое отступление от прежней позиции можно усмотреть в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних» от 14 февраля 2000 г. В пункте этого постановления разъясняется: «Необходимо иметь в виду, что совершение преступления с использованием лица, не подлежащего уголовной ответственности в силу возраста (статья 20 УК РФ) или невменяемости (статья 21 УК РФ), не создаёт соучастия».

Несмотря на то, что данные лица не несут уголовной ответственности, но ими было совершено общественно опасное посягательство, и их дальнейшие действия представляют угрозу интересам государства и общества, их задержание необходимо для установления личности, определения возраста, установления всех признаков состава преступления в деянии, которое они совершили. Признав доказанным совершение лицом в состоянии невменяемости преступления, суд выносит определение и в соответствии со ст. 21 УК РФ освобождает это лицо от уголовной ответственности или наказания и при необходимости решает вопрос о применении к нему принудительных мер медицинского характера, то есть направляет лицо на принудительное лечение. При этом суд прекращает уголовное дело за отсутствием в деянии невменяемого лица состава, так как оно не является субъектом преступления и, таким образом, не подлежит уголовной ответственности и наказанию.

Приняв во внимание все обязательные признаки субъекта преступления, хотелось бы отметить, что в ряде случаев на задерживающего возлагается непосильная, на наш взгляд, обязанность в считанные мгновения дать уголовно-правовую оценку содеянного, определив наличие (или отсутствие) многочисленных признаков того или иного состава преступления. Общеизвестно, что эта задача иногда трудно разрешима даже для квалифицированных юристов в относительно комфортных условиях предварительного расследования и судебного разбирательства. А определить состояние невменяемости лица, которое в данный момент совершает общественно опасное посягательство, вообще очень сложно. В момент задержания задерживающий в основном думает только о том, чтобы не дать лицу, совершившему общественно опасное посягательство, возможности уйти от ответственности и преследует цель доставления данного лица органам власти. Тем более очень трудно определить состояние невменяемости

по внешним признакам, представленным в данный момент задерживающему. Сделать это сложно и практически работнику органов внутренних дел, не говоря уже о простых гражданах.

То же самое можно сказать о сложности определения возраста лица, совершающего общественно опасное посягательство. Очень часто возникают случаи, когда задерживающий не осознавал и не мог осознавать, что причиняет вред несубъекту преступления, то есть лицу, не достигшему возраста уголовной ответственности в момент совершения общественно опасного посягательства. Нередко подростки выглядят значительно старше своего возраста и объективная оценка их возраста по внешним данным со стороны других людей будет равна совершеннолетию и даже старше [15, с. 14].

Проблема причинения вреда при задержании невменяемого, либо лица, не достигшего возраста уголовной ответственности, очень мало разрабатывалась в отечественной литературе. Только некоторые учёные касались этого вопроса. Так, например, В. И. Ткаченко считает, что уголовно-правовое задержание не может осуществляться в отношении лиц, хотя и совершивших общественно опасное деяние, но являющихся невменяемыми, невиновными или не достигшими возраста уголовной ответственности. Задержание таких лиц всегда общественно опасно и может при наличии вины, то есть при наличии условий, когда задерживающий сознавал или мог сознавать, что потерпевший имеет указанные признаки, влечь уголовную ответственность [18, с. 112]. Ю.В. Баулин по этому поводу замечает, что нельзя распространять правила уголовно-правового задержания преступника на случаи задержания малолетнего или невменяемого. По его мнению, действия граждан по задержанию таких лиц должны оцениваться в соответствии с иными обстоятельствами, исключающими общественную опасность и противоправность деяния [2, с. 54]. Такого же мнения придерживается В.Е. Пономарь, который соглашается с тем, что насильственное задержание душевнобольного, совершившего побег из специального лечебного учреждения, или лица, хотя и не достигшего возраста уголовной ответственности, но совершившего общественно опасное деяние, в определённых ситуациях является общественно необходимым актом. Правомерность указанных действий, по мнению Пономаря, должна оцениваться в соответствии с иными обстоятельствами, исключающими ответственность (исходя из института крайней необходимости, обоснованного

риска и т. п.). Применение к данным ситуациям правил уголовно-правового задержания видится им излишним [14, с. 133-134]. К такому же выводу приходит и А.Б. Иванов, считающий, что если задерживающий причиняет вред заведомо невменяемому либо лицу, не достигшему возраста уголовной ответственности, его действия должны оцениваться по правилам крайней необходимости [7, с. 97].

На наш взгляд, наиболее правильной будет точка зрения В.П. Диденко который говорит о том, что *уголовно-правовое задержание* (курсив автора) следует применять и в отношении невменяемых лиц, совершивших общественно опасные действия, ставящие под угрозу жизнь и здоровье окружающих [5, с. 82]. А также мнение В.П. Барчукова, отмечающего, что в качестве юридического факта, приводящего в действие нормы о задержании, может выступать любое деяние, предусмотренное уголовным законом, независимо от того, обладает ли лицо, задерживаемое за его совершение, всеми признаками субъекта преступления [13, с. 10]. То есть насильственные действия могут причиняться не только в отношении преступника, но и иных лиц, совершивших общественно опасные действия, которые не могут нести уголовную ответственность.

Следует вспомнить позицию И.С. Тишкевича по данному вопросу. Он пишет, что «меры по задержанию преступника не могут применяться в отношении малолетних... Задержание несовершеннолетних преступников практически применяется лишь в порядке исключения... Сказанное выше... не означает, что малолетний или несовершеннолетний... вообще не подлежат задержанию... задержание должно производиться без причинения задерживаемому вреда» [17, с. 50-52].

Также хотелось бы рассмотреть еще один фактор, снижающий активность граждан по реализации своего права на причинение вреда при задержании лица, совершившего общественно опасное посягательство. Таким является отсутствие указания в законе на круг субъектов задержания, то есть тех лиц, которые имеют на это законное право.

Лиц, производящих задержание, принято именовать субъектами задержания, поскольку, участвуя в задержании или производя его самостоятельно, они наделены определенными правами и обязанностями. Права заключаются в том, что они могут, используя определенные средства, не только задержать, но и, при наличии оснований и соблюдении определенных условий, причинить вред задерживаемому. Обязанности же состоят в том, что лицо должно осуществлять

задержание только с целью доставления в органы власти при соблюдении требования о непричинении чрезмерного вреда задерживаемому, однако реально доставление может и не последовать в силу определенных обстоятельств.

В настоящее время в уголовном законодательстве отсутствует четкое указание на круг субъектов, имеющих право на задержание лица, совершившего преступление. Хотелось бы заметить, что в свое время ряд авторов считали, что должностные лица, имеющие специальные полномочия, не могут быть субъектами задержания [10, с. 100-101]. По мнению Ю.В. Баулина, «субъектами правомерного задержания преступника, регламентируемого уголовным правом, являются любые граждане – потерпевший, очевидец и иное лицо, представители организованной общественности и те должностные лица, на которых не возложена специальная обязанность задерживать преступников» [2, с. 47-48], то есть он отвергал должностное лицо, имеющее специальные полномочия, в качестве субъекта задержания лица, совершившего преступление. При этом, по словам Ю.В. Баулина, «незаконное причинение должностными лицами при задержании преступнику более тяжкого вреда, чем незаконное лишение свободы (например, тяжких телесных повреждений или смерти), должно влечь их ответственность не за должностное, а за общеуголовное преступление».

Данное определение субъекта задержания не получило достаточной поддержки в уголовно-правовой литературе. Согласно мнению большинства ученых, субъектами уголовно-правового задержания являются как граждане, так и специально уполномоченные должностные лица [4; 11; 16; 20]. Граждане могут реализовывать право на задержание самостоятельно, независимо от того, была или нет у них возможность обратиться за помощью к органам власти.

Для некоторых категорий должностных лиц, в частности сотрудников МВД, ФСБ и других, задержание лица, совершившего общественно опасное посягательство, является правовой обязанностью, предусмотренной федеральными законами и иными нормативными актами.

Субъекты задержания имеют неодинаковые возможности для задержания. Одни – граждане, в том числе потерпевшие, имеют в своем распоряжении только физическую силу или подручные предметы; другие – специально уполномоченные должностные лица, имеют специальные средства, огнестрельное оружие, они обучены специальным физическим приемам. Естественно, что применение тех или иных средств задержания

влечет за собой причинение вреда, необходимость и вынужденность которого зависит от того, какими средствами задержания наделен субъект задержания. Нельзя согласиться с мнением Л.Н. Смирновой, считающей, что «оценка правомерности или чрезмерности причиненного вреда должна зависеть от того, является ли задерживающий гражданином или должностным лицом, имеющим специальные полномочия для уголовно-правового задержания», и обосновывающей это тем, что последние, «в соответствии со своим правовым статусом, имеют в распоряжении такие средства, которых не имеют граждане, и могут задержать, не будучи вынужденными причинить при этом тяжкий вред» [16, с. 16]. Такая позиция усиливает ответственность должностных лиц по сравнению с обычными гражданами. Следует подчеркнуть, что соответствующие должностные лица не вправе отказаться от действий по задержанию лица, совершившего преступление, однако право выбора средств задержания остается за ними. При этом полномочия специально уполномоченных должностных лиц регламентированы законом. Специальные правовые акты устанавливают особые условия применения силовых средств задержания правонарушителей. Для правильного применения данных средств сотрудники правоохранительных органов проходят специальную подготовку, приобретают необходимые умения и навыки. В совокупности система правовых предписаний и специальная подготовка обеспечивают, с одной стороны, правомерность задержания лица, совершившего преступление, исключение возможности производства неоправданного насилия, а с другой – правовую защищенность сотрудников правоохранительных органов, уменьшение риска принятия решений о способах и размерах причинения вреда задерживаемому.

Мы придерживаемся другой позиции и считаем, что нет оснований усугублять и без того нелегкое положение сотрудников правоохранительных органов в ситуации задержания лица, совершившего общественно опасное посягательство. Для граждан совершение указанных действий является субъективным правом и одновременно выполнением моральной обязанности. У обычного гражданина всегда есть право выбора, осуществлять или нет подобные действия по задержанию лица, совершившего общественно опасное посягательство. Следовательно, и отказ от использования такого права не считается правонарушением, поэтому решение воспользоваться или нет этим правом – личное дело самого гражданина. В этом принципиальное отличие

от действий или бездействия субъекта, для которого задержание лица, совершившего общественно опасное посягательство, является правовой обязанностью. Если специально уполномоченное должностное лицо не выполняет свою обязанность, то данное бездействие рассматривается как правонарушение, влекущее дисциплинарную либо уголовную ответственность. Если же вышеуказанные лица при задержании лица, совершившего общественно опасное посягательство, причинили вред, явно выходящий за пределы допустимого, при наличии всех остальных признаков, то, по нашему мнению, данные действия должны квалифицироваться наравне с действиями обычных граждан, то есть по соответствующим статьям Особенной части УК РФ (ч. 2 ст. 108 и ч. 2 ст. 114 УК РФ). Подобным образом необходимо решать вопрос о квалификации действий специально уполномоченного должностного лица по причинению вреда при задержании лица, совершившего общественно опасное посягательство, вне исполнения им должностных функций (например, находящегося в отпуске, имеющего иные обязанности и т. п.). Следует согласиться с мнением некоторых авторов, считающих,

что ответственность в подобных ситуациях должна наступать в соответствии со ст. 38 УК РФ на общих основаниях [3, с. 125-126].

Таким образом, из вышесказанного следует сделать выводы о том, что субъектами задержания лица, совершившего преступление, могут быть любые граждане, а также должностные лица, имеющие специальные полномочия.

Если общественно опасное посягательство совершается невменяемым, либо лицом, не достигшим к моменту совершения преступления возраста уголовной ответственности, и данные общественно опасные действия ставят под угрозу жизнь и здоровье окружающих, то на них распространяются меры уголовно-правового задержания.

В связи с этим институт причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление, целесообразно именовать «причинение вреда при задержании лица, совершившего общественно опасное посягательство», распространив его на все случаи задержания не только в отношении преступника, то есть субъекта преступления, а также и в отношении невменяемых и лиц, не достигших возраста уголовной ответственности.

Примечания

1. Барчуков В. П. Уголовно-правовой институт задержания преступника и практика его применения органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М. : Академия МВД СССР, 1991.
2. Баулин Ю. В. Право граждан на задержание преступника. – Харьков, 1986.
3. Блашкова Л. Л. Вопросы совершенствования уголовного законодательства об ответственности за злоупотребление должностными полномочиями // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2012. – № 3 (21). – С. 125-129.
4. Бушуев Г. В. Социальная и уголовно-правовая оценка причинения вреда преступнику при задержании : учеб. пособие. – Горький : Горьковская высш. шк. МВД СССР, 1976.
5. Диденко В. П. Соотношение криминогенных и административно-правовых аспектов личного задержания // Проблемы административного права и совершенствования административной деятельности органов внутренних дел. – Киев, 1981. – С. 79-83.
6. Заремба Е. С. Понятие и анализ статистических показателей уличной преступности (криминологическая характеристика на примере юга Тюменской области) // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2010. – № 3 (13). – С. 71-79.
7. Иванов А. Б. Институт причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999.
8. Курс уголовного права. Общая часть : учебник для вузов. Т. 1. Учение о преступлении. – М., 2002. – С. 474.
9. Мартынова С. И. Система ювенальной юстиции в России // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2011. – № 1 (15). – С. 63-70.
10. Морозов А. С. Некоторые проблемы квалификации объективной стороны правомерного поведения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2011. – № 1 (15). – С. 96-101.
11. Орехов В. В. Необходимая оборона и иные обстоятельства, исключаяющие преступность деяния. – СПб., 2003. – 217 с.

12. Павлов В. Г. Уголовно-правовые и криминологические аспекты предупреждения преступлений среди несовершеннолетних // Ювенальная юстиция и профилактика правонарушений. – СПб, 1999. – 183 с.
13. Побегайло Э. Ф. Право человека на жизнь и его уголовно-правовая охрана в России // Всеобщая декларация прав человека и правозащитная функция прокуратуры. – СПб, 1998. – 46 с.
14. Пономарь В. Е. Причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, как обстоятельство, исключающее преступность деяния : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – 164 с.
15. Севрюгин В. Е. Реализация Конституционных положений в законодательстве Российской Федерации об административной ответственности. Сборник трудов конференции Тюменского государственного университета. – Тюмень, 2009. С. 10-16.
16. Смирнова Л. Н. Теория и практика задержания лица, совершившего преступление, с причинением ему вреда : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Томск, 2003. – 22 с.
17. Тишкевич И. С. Право граждан на задержание преступника. – Минск, 1974. – 112 с.
18. Ткаченко В. И. Законность задержания преступника – одна из гарантий прав граждан // Гарантии прав личности в социалистическом уголовном праве и процессе. – Ярославль, 1981. – С. 108-116.
19. Хозикова Е. С. Правовое государство и гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2012. – № 3 (21). – 94-99.
20. Якубович М. И. Необходимая оборона и задержание преступника. – М., 1978. – 80 с.

ДЕСЯТОВА Ольга Васильевна, кандидат юридических наук, доцент, старший преподаватель кафедры организации охраны общественного порядка, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: igor_desyatov@mail.ru

DESYATOVA Olga, Candidate of Law, assistant professor, senior lecturer, Chair of Public Order Protection, Tyumen Institute of Advanced Police Training of the Ministry of Interior of the Russian Federation.

E-mail: igor_desyatov@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВИЙ ИНСПЕКТОРОВ ДПС ГИБДД ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЮ (ФИКСИРОВАНИЮ) ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ, ВЫПОЛНЯЮЩИМИ ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ

В статье на основе анализа действующего российского законодательства предпринята попытка определить особенности процедуры привлечения к административной ответственности и особые условия применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции.

Ключевые слова: инспектор ДПС ГИБДД, должностные лица, административная ответственность.

SPEISIFIC CHARACTER OF TRAFFIC POLICE INSPECTORS' ACTIONS TO STOP AND RECORD (FIX) THE OFFENSES COMMITTED BY THE OFFICIALS PERFORMING CERTAIN STATE FUNCTIONS

The article makes an attempt to define the specific features of bringing to administrative responsibility and special conditions of applying the measures on administrative offenses against public officials performing certain state functions on the basis of the analysis of the Russian legislation.

Keywords: traffic police inspector, officials, administrative responsibility.

Согласно ст. 19 Конституции Российской Федерации в России закреплено равенство всех перед законом и судом. Это положение нашло свое отражение и в ч. 1. ст. 1.4. Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2], которая устанавливает, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Однако уже в части второй данной статьи законодатель закрепляет особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности некоторых должностных лиц. При этом законодатель не закрепляет в положениях КоАП РФ особый порядок привлечения к юридической ответственности перечисленных лиц, но отсылает правоприменителя к нормам Конституции РФ и федеральных законов.

Ответы на многочисленные вопросы о порядке привлечения к административной ответственности и порядке применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении лиц обладающих особым

статусом должны быть даны в Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения [1] (далее – Административный регламент). Однако и этот нормативный правовой акт также содержит в себе много отсылок к действующему законодательству и зачастую не дает полного ответа на вопрос, как действовать в той или иной ситуации инспектору ДПС ГИБДД.

При этом законодательно закрепляются различные подходы к определению объема и территории действия иммунитета в отношении должностных лиц, устанавливается либо запрет на привлечение должностных лиц к административной ответственности, либо дополнительные условия при разрешении данного вопроса, иммунитет действует на территории отдельного муниципального образования, либо на всей территории Российской Федерации.

В п. 232 Административного регламента перечислены должностные лица, выполняющие определенные государственные функции, в отношении которых действуют особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности.

В соответствии с п. 234 Административного регламента при совершении членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, инспектор ДПС ГИБДД возбуждает дело об административном правонарушении (составляет протокол об административном правонарушении либо выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования).

В соответствии с ч. 2 ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [6] член Совета Федерации или депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть:

а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Вследствие этого все материалы об административном правонарушении, совершенном членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, незамедлительно передаются руководителю подразделения для передачи их Генеральному прокурору Российской Федерации и последующего решения вопроса о привлечении указанных лиц к административной ответственности.

Данное ограничение связано с тем, что в соответствии с п. 4 ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» законодатель допускает возможность возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, только при условии, что орган дознания или следователь в трехдневный срок обязан сообщить об этом Генеральному прокурору Российской Федерации.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

В случае совершения членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы административного правонарушения, рассмотрение дела о котором не находится в компетенции судьи, вынесение постановления по делу об административном правонарушении осуществляется на общих основаниях.

В соответствии с п. 233 Административного регламента к указанным лицам при наличии соответствующих оснований применяются отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, иные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. (за исключением ограничений, закрепленных в ст. 98 Конституции Российской Федерации «Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы ... не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей») [3].

Особым статусом в рамках производства по делам об административных правонарушениях пользуются также депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 13 ФЗ РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7] в случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном

помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами.

Однако ни в КоАП Российской Федерации, ни в каком-то другом федеральном законе Российской Федерации, отдельных предписания, определяющих особенности порядка привлечения депутата к административной ответственности или производства по делам об административных правонарушениях в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации не предусмотрено. Следовательно, никаких ограничений привлечения депутата к административной ответственности, а также на применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации нет.

В ч. 3 этой же статьи законодатель устанавливает, что депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета **или иные нарушения**, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. За нарушения ПДД предусмотрена административная ответственность, закрепленная в главе 12 КоАП Российской Федерации, являющегося федеральным законом. Следовательно, депутат, совершивший административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрено федеральным законом, может быть привлечен к административной ответственности на общих основаниях.

В соответствии с п. 233 Административного регламента при совершении депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, инспектор ДПС ГИБДД возбуждает дело об административном правонарушении (составляет протокол об административном правонарушении либо выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования), после чего все материалы дела незамедлительно передает руководителю подразделения для последующего

решения вопроса о привлечении депутата к административной ответственности. Однако, как уже было сказано выше, никаких ограничений привлечения депутата к административной ответственности, а также применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации нет. В связи с этим установление в п. 233 Административного регламента дополнительных условий привлечения депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации к административной ответственности противоречит действующему российскому законодательству.

Порядок привлечения к административной ответственности и применения норм обеспечения производства по делам об административном правонарушении Уполномоченного по правам человека Российской Федерации в целом напоминает порядок привлечения к административной ответственности и применения норм обеспечения производства по делам об административном правонарушении депутата Государственной Думы Российской Федерации. В соответствии с п. 1 ст. 12 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [9] уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы. Вследствие этого при совершении Уполномоченным по правам человека Российской Федерации административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, инспектор ДПС ГИБДД возбуждает дело об административном правонарушении (составляет протокол об административном правонарушении либо выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования), после

чего все материалы об административном правонарушении, совершенном Уполномоченным, передаются руководителю подразделения для последующего решения вопроса о привлечении указанного лица к административной ответственности.

В случае совершения Уполномоченным по правам человека Российской Федерации административного правонарушения, рассмотрение дела о котором не находится в компетенции судьи, вынесение постановления по делу об административном правонарушении осуществляется на общих основаниях.

В соответствии с п. 233 Административного регламента при наличии соответствующих оснований к Уполномоченному по правам человека Российской Федерации могут быть применены отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, иные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (за исключением задержания и личного досмотра).

Несмотря на то, что член избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в абзаце 8 п. 232 Административного регламента перечисляются через запятую, порядок их привлечения к административной ответственности имеет ряд отличий.

В соответствии с п. 18 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [8] член комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации. Председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, на основании п. 18.1 этой же статьи закона не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации. Необходимо заметить, что аналогичный порядок привлечения к административной ответственности и члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса.

При совершении членом избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации административного

правонарушения, предусматривающего административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, инспектор ДПС ГИБДД возбуждает дело об административном правонарушении (составляет протокол об административном правонарушении либо выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования), после чего все материалы об административном правонарушении, совершенном указанными лицами, передаются руководителю подразделения для передачи их прокурору соответствующего уровня с целью решения вопроса о привлечении указанного лица к административной ответственности.

В случае совершения указанными лицами административного правонарушения, рассмотрение дела о котором не находится в компетенции судьи, вынесение постановления по делу об административном правонарушении, а также применение мер обеспечения производства по делам об административном правонарушении осуществляется на общих основаниях.

Порядок привлечения судьи к административной ответственности имеет свои особенности, которые закреплены в ч. 4 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» [5].

Особый порядок привлечения судей к административной ответственности распространяется на все административные правонарушения, вне зависимости от того, в чьей компетенции находится рассмотрение дела.

В п. 235 Административного регламента в случае выявления достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного судьей или прокурором, сотрудник составляет об этом рапорт, который с другими материалами незамедлительно передается руководителю подразделения для последующего направления в органы прокуратуры. При этом в регламенте не установлено, какие материалы, кроме рапорта, должен передать сотрудник.

В п. 233 Административного регламента определены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которые могут быть применены ко всем остальным лицам, перечисленным в п. 232 Административного регламента (кроме судей и прокуроров), а также определено право сотрудника возбуждать дело об административном правонарушении в отношении указанных лиц. Означает ли это, что инспектор ДПС ГИБДД не имеет право возбуждать дело об административном правонарушении и применять в отношении судей

и прокуроров меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

И если в отношении прокуроров в ч. 1 ст. 42 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» [4] законодателем установлено, что проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры, то в отношении судей такого ограничения нет. Исходя из анализа положений закона «О статусе судей в Российской Федерации» в отношении судей запрещено применять только такие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении как доставление, задержание и личный досмотр (ч. 5. ст. 16). Запрет возбуждать дело об административном правонарушении или применять другие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении судей законодательно не установлен.

Действующая редакция Административного регламента существенно ограничивает возможность инспектора ДПС ГИБДД зафиксировать факт административного правонарушения, совершенного судьей и противоречит положениям Федерального закона «О полиции».

В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 12 ФЗ «О полиции» на сотрудника полиции возложена обязанность документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия. Однако, в соответствии с положениями Административного регламента, в случае совершения судьей административного правонарушения, сотрудник полиции не имеет права составить протокол осмотра места совершения административного правонарушения или протокол об административном правонарушении (в которых фиксируются обстоятельства совершения административного правонарушения), так как в соответствии с ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ с момента составления перечисленных выше протоколов дело об административном правонарушении считается возбужденным.

Вследствие этого полагаем, что в п. 233 Административного регламента необходимо внести изменения и при перечислении лиц, в отношении которых сотрудник вправе возбуждать дело об административном правонарушении или применять определенные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, добавить «судьей».

В настоящее время, в случае выявления достаточных данных, указывающих на наличие

события административного правонарушения, совершенного судьей, инспектор ДПС ГИБДД может только зафиксировать этот факт в своем рапорте, а также приложить к нему материалы фото-, видеофиксации административного правонарушения, а также объяснения свидетелей административного правонарушения. Применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении судьи, тем более выносить постановление по делу об административном правонарушении инспектор не вправе.

Действия инспектора ДПС ГИБДД в ситуации, когда достаточно оснований полагать, что судья, управляя транспортным средством, находится в состоянии опьянения аналогичны действиям инспектора при выявлении прокурора, управляющего транспортным средством с признаками опьянения и описаны ниже.

В ч. 1 ст. 42 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» предусматривает, что проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры. В случае выявления достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного прокурором, сотрудник составляет об этом рапорт, который незамедлительно передается руководителю подразделения для последующего направления в органы прокуратуры. Любые другие действия сотрудника ГИБДД (в том числе составление протокола об административном правонарушении либо вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования), будут признаны незаконными.

В соответствии с п. 235 Административного регламента при наличии достаточных оснований полагать, что прокурор, управляя транспортным средством, находится в состоянии опьянения, сотрудник в целях обеспечения безопасности других лиц принимает меры к прекращению дальнейшего движения транспортного средства до предоставления для управления транспортным средством иного лица или другого устранения условий, препятствующих дальнейшему движению транспортного средства, о чем сообщает в дежурную часть для немедленного информирования органов прокуратуры. Так как возбуждать дело об административном правонарушении, совершенном прокурором, сотрудникам ДПС ГИБДД запрещено, то и применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях также не представляется

возможным. Исходя из этого, с целью прекращения дальнейшего движения транспортного средства под управлением находящегося в состоянии опьянения прокурора, применять такую меру обеспечения, как отстранение от управления транспортным средством, выражающуюся в изъятии ключа из замка зажигания, в освобождении лицом места водителя в кабине транспортного средства также запрещено. В этом случае инспектор может применить блокирование транспортного средства прокурора, с целью прекращения его дальнейшего движения.

В целом подводя итог всему вышеизложенному, следует отметить, что система ограничений, особых условий при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении отдельных должностных лиц РФ весьма сложна. При этом дополнительные трудности в правоприменительной деятельности создает то, что данные иммунитеты сформулированы различным образом и закреплены в отдельных нормативных правовых актах.

Автор присоединяется к мнению В.Е. Севрюгина о том, что: «Сложившаяся ситуация на дорогах, дорожно-транспортная аварийность наносят значительный ущерб экономике России, что, в свою очередь, требует переосмысления некоторых традиционных подходов правоохранительной и правоприменительной деятельности соответствующих государственных органов исполнительной власти в области дорожного движения» [10, с. 45]. В связи с этим полагаем вполне логичным и оправданным предложение Е.К. Черкасовой, которая считает целесообразным закрепление предписаний, определяющих в целом системно особые гарантии отдельных должностных лиц, в отдельной главе КоАП РФ или в отдельном федеральном законе [11, с. 12]. Реализация данного предложения позволит упорядочить систему иммунитетов и правильно разрешать вопросы, связанные с производством по делу об административных правонарушениях в отношении должностных лиц РФ, пользующихся особым правовым статусом.

Примечания

1. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 02 марта 2009 г. № 185 (ред. от 22 декабря 2014 г.) // Российская газета. – 2009. – 07 июля.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 06 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.
3. Конституция Российской Федерации : принята 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1691.
4. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 08 марта 2015 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
5. О статусе судей в Российской Федерации : Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 21 июля 2014 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1792.
6. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 06 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 03 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
9. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

10. Севрюгин В. Е. Актуальное исследование теоретических и прикладных проблем административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения (отзыв о диссертации В.В. Головки, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук) // Академический юридический журнал. – 2009. – № 1. – С. 45-47.

11. Черкасова Е. К. Механизм реализации принципа равенства всех перед законом при производстве по делам об административных правонарушениях // Современные научные исследования. Выпуск 2 ; под ред. П. М. Горева и В. В. Утмова. – [http:// e-koncept.ru/ext/61/](http://e-koncept.ru/ext/61/)

ДОЦКЕВИЧ Максим Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: ratibor7777@bk.ru

DOTSKEVICH Maksim, Candidate of Law, Assistant Professor, Chair of Administrative Activity of Law Enforcement Agencies, Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federatio.

E-mail: ratibor7777@bk.ru

УДК 342.92

В.М. Емельянов
V. Emelyanov

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОФИЛАКТИКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ПОЛИЦИИ

В статье рассматриваются правовые основы, определяющие задачи и функции профилактики правонарушений, порядок, формы и методы осуществления этой деятельности, функции отдельных ее субъектов, координацию и взаимодействие между ними, закрепление прав и обязанностей должностных лиц и граждан – субъектов профилактики правонарушений, установление содержания и порядка осуществления профилактических мероприятий.

Ключевые слова: профилактика, правонарушение, субъекты профилактики, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности.

LEGAL FRAMEWORK FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES PREVENTION BY THE POLICE DEPARTMENTS

The article discusses the legal framework that defines the tasks and functions of crime prevention, procedures, forms and methods of its implementation, the functions of some of its subjects, the coordination and interaction between them, securing the rights and duties of officials and citizens – the subjects of crime prevention, the establishment of the content and implementation of preventive measures.

Keywords: prevention, delinquency, subjects of prevention, protection of rights and freedoms of man and citizen, the rule of law, order, public safety.

В период с конца 80-х – начала 90-х годов произошло свертывание прежней системы профилактики: прекратили свою деятельность большинство общественных институтов, являвшихся субъектами профилактики, а органы внутренних дел резко ослабили работу по выявлению и устранению причин, условий, способствующих совершению правонарушений. В условиях обострившейся деликтогенной ситуации, значительного увеличения объема и сложности работы органы внутренних дел все меньше уделяли внимания предупредительным мероприятиям. Они сосредоточили основные усилия на проблемах борьбы с организованными преступными группировками, раскрытии и расследовании других опасных преступлений. Соответственно сформировались и новые показатели оценки их труда. Работа по предупреждению правонарушений оказалась практически забытой.

В это время к вопросам совершенствования законодательства в сфере охраны общественного порядка постоянно обращался В.Е. Севрюгин, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ [5-8].

Правовые основы профилактики правонарушений – это законодательная, нормативная нацеленность всей системы права, а значит, и любой ее отрасли, на обеспечение предупреждения любых правонарушений [10, с. 93].

Деятельность по профилактике правонарушений должна соответствовать принципам, которые

содержатся в международных правовых актах, признанных РФ: Всеобщей декларации прав человека; Международном пакте о гражданских и политических правах; Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и др.

Административно-правовые нормы российского законодательства в свою очередь, должны стимулировать социально полезное поведение, противодействуя факторам, негативно влияющими на формирование и жизнедеятельность личности в государстве, тем самым, создавая условия для оптимального осуществления профилактической деятельности. Наряду с этим административно-правовые акты должны определять задачи и функции профилактики правонарушений, порядок, формы и методы осуществления этой деятельности, функции отдельных ее субъектов, координацию и взаимодействие между ними.

Законы и иные нормативные акты обеспечивают ответственность уполномоченных лиц за исполнение своих обязанностей, строгое соблюдение личных и имущественных прав, законных интересов граждан и учреждений попадающих в сферу профилактики правонарушений.

Важным направлением административно-правового регулирования профилактики правонарушений является юридическое закрепление прав и обязанностей должностных лиц и граждан – субъектов профилактики правонарушений,

установление содержания и порядка осуществления профилактических мероприятий.

Органы внутренних дел осуществляют свою деятельность на основе социально-правовых принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Они создаются и функционируют в качестве государственных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере внутренних дел, и организационно объединяют в себе полицию, внутренние войска, следственный аппарат, федеральную миграционную службу.

Место органов внутренних дел в системе органов исполнительной власти и их специфика, определяются установленной законодательством компетенцией, которая характеризуется совокупностью возложенных на них задач и функций управления, а также объемом конкретных обязанностей и прав. Компетенция определяется общими, типовыми и индивидуальными положениями об органе внутренних дел, а также специальными законодательными и нормативными актами, которые устанавливают обязанности и права органов, действующих в системе Министерства внутренних дел России. Так, компетенция полиции определяется Законом «О полиции» [3]. В соответствии с ним одним из направлений деятельности полиции является предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Характеристика состояния системы правового регулирования в сфере профилактики правонарушений предполагает рассмотрение соотношения норм российского законодательства и международного права, а также соответствия ведомственных норм права законодательным нормам права. Обеспечение правильного соотношения норм национального и международного права имеет большое значение для правового регулирования деятельности органов внутренних дел как с точки зрения укрепления международной законности, так и с точки зрения международного сотрудничества и решения многих внутригосударственных вопросов.

Для определения соотношения норм российского и международного права важнейшим является пункт 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, где содержатся три положения. Первое – установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Второе – введен такой признак одобрения международных документов Российским государством, как «общепризнанные», то есть лишь те,

с которыми согласно государство и обязательства по которым оно берет на себя добровольно. Третье – закреплен принцип приоритета международного договора, правила которого применяются, если в российском законе содержатся другие правила [12, с. 471].

Соответственно, когда речь идет о соотношении международного и внутригосударственного права в определенной области, то имплементация (осуществление принципов и норм современного международного права, как на территории государства, так и в отношениях между субъектами международного права) международного права, конкретных международных конвенций и соглашений может находить выражение в определенных национальных нормативных правовых актах. Однако при всех обстоятельствах национальное законодательство не может противоречить международным соглашениям [1, с. 35]. Таким образом, правовые акты органов международных объединений служат программой правотворческой и правоприменительной деятельности органов государств-участников.

Так, в соответствии с Заключением Парламентской Ассамблеи Совета Европы по заявке России на вступление в Совет Европы, Российская Федерация должна стремиться выполнить, уже в рамках членства в Совете Европы, определенные положения «рекомендательного и контрольного характера», одно из которых – привести национальное законодательство в соответствие с принципами и стандартами Совета Европы [9, с. 150].

Профилактика правонарушений – это предотвращение или пресечение административных правонарушений, выявление причин и условий, способствующих их совершению, принятие мер к устранению данных причин и условий, воздействие на лиц с устойчивым противоправным поведением с целью недопущения с их стороны противоправных действий [10, с. 11].

Следует отметить, что различные общественные отношения в сфере профилактики правонарушений, регулируемые нормами административного права, отличаясь друг от друга своим функциональным назначением и являясь относительно самостоятельными, в то же время представляют собой целостную совокупность тесно взаимодействующих элементов. Этой совокупности правоотношений свойственна внутренняя организованность, детерминированная одной целью – обеспечение безопасности общества.

На состояние правового регулирования деятельности органов внутренних дел оказывает влияние такой фактор, как сочетание интересов

Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии с этим Государственной Думой принят Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Правительством РФ принято постановление от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». Целью данной Программы является повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения. Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 216 «О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений» установлено, что Правительственная комиссия по профилактике правонарушений является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений.

Основными задачами Комиссии являются:

а) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие с органами местного самоуправления и организациями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений;

б) выработка решений и координация организационно-практических мероприятий в рамках государственной системы профилактики правонарушений, направленных на активизацию борьбы с пьянством, алкоголизмом, наркоманией, незаконной миграцией, ресоциализацию лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и других мер, направленных на снижение уровня преступности на территории Российской Федерации;

в) выработка комплексных мер по приоритетным направлениям профилактики правонарушений, их внедрение в практическую деятельность субъектов, реализующих меры, направленные на предупреждение преступлений и правонарушений;

г) организация и проведение на федеральном уровне общероссийских и межрегиональных профилактических мероприятий, направленных на снижение уровня преступности на территории Российской Федерации;

д) информирование Правительства Российской Федерации о ходе деятельности Комиссии и принимаемых руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации мерах по устранению причин и условий совершения преступлений и других правонарушений.

В Тюменской области принят Закон Тюменской области от 5 мая 2008 г. № 14 «О профилактике правонарушений в Тюменской области». Он устанавливает правовые, организационные и финансовые основы профилактики правонарушений в Тюменской области, определяет принципы, основные направления и формы деятельности органов, учреждений и организаций государственной системы профилактики правонарушений, а также регулирует отношения органов государственной власти Тюменской области и органов местного самоуправления, организаций и граждан, участвующих в деятельности по профилактике правонарушений в Тюменской области.

Большое значение в упорядочении отношений, складывающихся в деятельности полиции по профилактике правонарушений, принадлежит ведомственному правовому регулированию.

Ведомственное регулирование в сфере профилактики правонарушений достаточно широко, так как вся внутриорганизационная деятельность полиции регулируется ведомственными актами. В случае, когда ведомственное регулирование выходит за пределы внутриорганизационной деятельности и распространяется на другие отношения, возникают вопросы, насколько это правомерно и оправданно и где пределы законодательного и ведомственного регулирования. Иными словами, возникает проблема соотношения законодательного и ведомственного регулирования деятельности полиции в рассматриваемой сфере.

Осуществляя правовое регулирование общественных отношений, возникающих в деятельности полиции по предупреждению правонарушений, соответствующие должностные лица издают управленческие решения, которые представляют собой «обязательный для исполнения акт руководителя органа, подразделения внутренних дел, определяющий цели, задачи и средства поддержания правопорядка, принятый в пределах его компетенции, основанный на законе и иных нормативных актах, анализе, оценке и прогнозе оперативной обстановки» [2, с. 80]. Данное

управленческое решение направлено на обеспечение организационной устойчивости и совершенствование деятельности подразделений полиции всех уровней. Но оно должно приниматься на основании закона, во исполнение закона и в строгом соответствии с законом.

Подразделения полиции горрайорганов внутренних дел организуют и непосредственно осуществляют охрану общественного порядка, обеспечивают личную безопасность граждан и общественную безопасность, предупреждают и пресекают преступления и правонарушения. Главное внимание в их деятельности должно уделяться профилактике правонарушений, организации и созданию условий для правомерного поведения граждан в сфере общественного порядка, укреплению связи и взаимодействия с населением. Профилактика правонарушений является одной из задач полиции, возложенных на нее законом

Определение места и роли полиции в осуществлении профилактики правонарушений обуславливает тот или иной подход к конструированию модели правового регулирования их деятельности и включает в себя раскрытие социальной сущности и назначения органов внутренних дел в сфере предупреждения правонарушений, а также характеристику организационно-правовых признаков по которым можно судить в целом о статусе органов внутренних дел в рассматриваемой деятельности.

Социальное назначение органов внутренних дел проявляется в системе приоритетов их деятельности или целевой направленности этой деятельности, поскольку «любая организация создается для определенной цели» [4, с. 20], «постольку цель является их основным признаком, отличающим данные системы от всех других» [11, с. 109].

Сущность деятельности полиции по профилактике правонарушений заключается в подготовке и принятии управленческого и иного решения, обязательного для исполнения и определяющего пределы осуществляемого ими воздействия на соответствующие объекты социального обслуживания.

Таким образом, целевая направленность деятельности полиции по профилактике правонарушений заключается в упорядочении общественных отношений, возникающих в связи с обеспечением безопасности личности и общества. Речь идет о праве сотрудников подразделений полиции применять меры принуждения в случае совершения противоправного деяния, нарушающего правовой режим, обеспечивающий

безопасность личности, а также оказывать необходимую социальную помощь для поддержания, данного правового режима

МВД России приняты следующие нормативные акты, регламентирующие в том числе направления профилактической деятельности полиции:

Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» дал определение профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних как системы социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

Приказ МВД РФ от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» установил, что основными формами несения службы участковым уполномоченным полиции являются:

проведение профилактического обхода административного участка;

проведение индивидуальной профилактической работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете.

Приказ МВД РФ от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» отметил, что к основным задачам центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей относится в том числе и проведение индивидуальной профилактической работы с доставленными несовершеннолетними, выявление среди них лиц, причастных к совершению преступлений и общественно опасных деяний, а также установление обстоятельств, причин и условий, способствующих их совершению, информирование об этом соответствующих органов внутренних дел и других заинтересованных органов и учреждений.

Приказ МВД РФ от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» установил, что административный надзор осуществляется в целях предупреждения совершения лицами, преступлений и

иных правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия.

Но в целях дальнейшего эффективного осуществления полномочий подразделений полиции в сфере профилактики правонарушений считаем необходимым, принять ряд нормативных документов:

регулирующих основы государственной системы профилактики правонарушений;

об основах профилактики бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определённого

места жительства и занятий, средств к существованию;

регулирующих квотирование мест в домах престарелых и инвалидов для лиц без определённого места жительства;

регулирующих социальное сопровождение и реабилитацию несовершеннолетних, освобождённых из мест лишения свободы, а также осуждённых к уголовным наказаниям, не связанным с лишением свободы.

Примечания

1. Блищенко И. П., Каламкарян Р. А., Карпец И. И. и др. Международное право. – М., 1995.
2. Гераськов Г. В. Система информации, информационная система, информационное обеспечение // Штабная практика. – 1996. – № 1.
3. О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
4. Рокша А. Н. Основы социологических знаний. Социология организации. ОВД как социальная организация. – М., 1990.
5. Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству : учеб. пособие. – М. : Академия МВД СССР, 1988.
6. Севрюгин В. Е. Специальность – участковый инспектор милиции // Вопросы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции. Сб. 5. – М : ВНИИ МВД СССР, 1992. – С. 15-22.
7. Севрюгин В. Е. Теоретические проблемы административного проступка : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1994.
8. Севрюгин В.Е. Об административно-правовой природе административной ответственности // Современные проблемы административного и полицейского права. – Омск, 2013. С. 186-195.
9. Совершенствование уголовно-процессуальной деятельности в связи с вступлением России в Совет Европы // Вестник МВД России. – 1996. – № 3-4.
10. Старков О. В. Предупреждение преступлений : учеб. пособие. – М. : Юрист, 2005.
11. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности / под ред. В. Д. Малкова. – М., 1990.
12. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.

ЕМЕЛЬЯНОВ Валерий Михайлович, кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: apiad@mail.ru

EMELYANOV Valery, Candidate of Law, assistant professor, Chair of the Administrative Activities of the Interior, Tyumen Institute of Advanced Police Training of the Ministry of Interior of the Russian Federation.

E-mail: apiad@mail.ru

УДК 342.92

А.Р. Ефремовцев
А. Efremovtsev

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЕ НОШЕНИЯ ФОРМЕННОЙ ОДЕЖДЫ СО ЗНАКАМИ РАЗЛИЧИЯ, СИМВОЛИКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВОЕНИЗИРОВАННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматривается правовое обеспечение понятий «форма одежды» и «форменная одежда», в связи с этим юридическое обеспечение статьи 17.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов».

Ключевые слова: форма одежды, форменная одежда, государственные военизированные организации, правоохранительные органы, юридическая защита.

LEGAL BASES AND REGULATIONS OF WEARING UNIFORM WITH INSIGNIA, SYMBOLS OF STATE MILITARY ORGANIZATIONS AND LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article deals with legal support for the concepts of «formal dress» and «uniform» in connection with this legal provision of the Article 17.12 of the Code of the Administrative Offences of the Russian Federation «Illegal Wearing of Uniform with Insignia, Symbols of State Military Organizations, Law Enforcement or Supervision Agencies».

Keywords: formal dress, uniform, government paramilitary organizations, law enforcement agencies, legal protection.

Деятельность каждого государства независимо от формы правления обеспечивается определенными институтами государственной власти, которые в свою очередь защищены законодательством. В настоящее время существующая форма государственного устройства Российской Федерации (далее – РФ) позволяет говорить об огромной значимости каждой из ветвей власти. Институты государственной власти имеют достаточно сложную структуру, которая позволяет вполне успешно решать задачи, стоящие перед современным обществом. Важнейшей из них является защита исполнительно-распорядительными органами государственной власти прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией РФ [18, с. 13].

Приоритетной основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти с обществом является Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», в котором дается понятие «национальная безопасность» как «...состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и

устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства» [15].

Действующее федеральное законодательство предусматривает ряд общегосударственных мер, основной целью которых является обеспечение системы национальной безопасности. Основная ответственность за реализацию этих мер возлагается на государственные военизированные организации, правоохранительные и контролирующие органы, одним из отличительных признаков которых является законное право ношения формы одежды со знаками различия и символикой.

Форма одежды всегда означала принадлежность лица к определенной группе профессионалов, имеющих властные полномочия в одной из сфер государственного управления, что в ряде случаев дает право применения мер государственного принуждения. Например, к числу таких мер согласно Федеральному закону РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», относятся: применение физической силы; применение специальных средств принуждения (палок специальных, средств ограничения подвижности, специальных газовых средств, электрошоковых, светошоковых устройств); применение огнестрельного оружия [1, с. 200]. Вместе с тем необходимо помнить, что применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для

выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом [12].

Являясь одним из атрибутов, подтверждающих государственные полномочия лиц, форменная одежда служит гарантом их обеспечения, с одной стороны, а с другой – позволяет гражданам обратиться к этим лицам с различными просьбами, на которые необходимо отреагировать в соответствии с законом. Так, например, сотрудник полиции в случае обращения к нему гражданина обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса [12].

На основании вышеизложенного можно говорить о значимой роли форменной одежды в деятельности государственных военизированных организаций и правоохранительных органов РФ.

Соответственно незаконное присвоение иными лицами права ношения форменной одежды государственных военизированных организаций, правоохранительных и контролирующих органов прямо противоречит пункту 4 статьи 3 Конституции РФ: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти и властных полномочий преследуется по федеральному закону» [5].

Это свидетельствует о том, что сама форма одежды уже определяет принадлежность лица к одной из ветвей власти и является гарантом, в том числе конституционных прав граждан.

Данный запрет нашел свое отражение в Кодексе об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) [4], в котором предусмотрена ответственность за посягательство на институты государственной власти РФ, в частности в статье 17.12 КоАП РФ: незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов.

На наш взгляд, важно выделить и рассмотреть обязательный признак непосредственного объекта посягательства – это форменная одежда со знаками различия и символикой и ее принадлежность к государственным военизированным организациям и правоохранительным органам РФ.

Можно отметить, что важнейшим критерием, благодаря которому объединены государственные военизированные организации и правоохранительные органы являются боевые и оперативно-служебные задачи, установленные для них рядом федеральных законов. Это позволило

сформировать перечень государственных военизированных организаций в Федеральном законе РФ от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» [6] и Постановлении Правительства РФ от 29 декабря 2010 г. № 1177 «О внесении изменений в Правила оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях»: «Оборот оружия осуществляется в воинских частях и организациях Министерства обороны РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы безопасности РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Государственной фельдъегерской службы РФ, Федеральной миграционной службы, Федерального агентства специального строительства, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы судебных приставов, Федеральной таможенной службы, Главного управления специальных программ Президента РФ, и прокуратуры РФ (далее – государственные военизированные организации)» [8].

Перечень организаций и органов, которые входят в военную организацию РФ и в которых предусмотрена военная служба, определен ст. 2 Федерального закона РФ от № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [9]. К ним отнесены: войска (Вооруженные Силы РФ, Пограничные войска Федеральной службы безопасности РФ, Внутренние войска Министерства внутренних дел РФ, Железнодорожные войска РФ, войска гражданской обороны), воинские формирования (инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти), государственные органы (Служба внешней разведки РФ, органы Федеральной службы безопасности РФ, федеральные органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ) и создаваемые на военное время специальные формирования [3].

Безусловно, федеральными законами РФ строго регулируются полномочия всех указанных ведомств с учетом их предназначения и государственных задач.

Анализ специфики деятельности различных государственных военизированных организаций и правоохранительных органов позволяет выделить ряд обязательных общих признаков:

1. Деятельность является разновидностью государственной службы, и порядок ее прохождения определен в соответствующих нормативных правовых актах.

2. В каждой из перечисленных организаций установлены знаки различия (специальные или воинские) и символика.

3. Строгое соблюдение принципа единоначалия и регламентация требований к служебной дисциплине.

4. Обладание специальными правами и полномочиями, в том числе убеждения и принуждения.

5. Публичный характер деятельности – общество оценивает эффективность работы в различных ситуациях, в которых приходится действовать быстро и правильно принимать решения.

Государственные военизированные организации и правоохранительные органы каждого государства должны иметь целый комплекс отличительных признаков от вооруженных сил другого государства, к числу которых относится и форма одежды. Военная форма одежды является неотъемлемым атрибутом военной службы, определяющим принадлежность военнослужащих к Вооруженным Силам РФ, повышающим их организованность и дисциплину при исполнении обязанностей военной службы [13].

Так же, как и наличие форменной одежды у патрульно-постовых нарядов полиции является одним из основных внешних признаков, который позволяет гражданам безошибочно определять их принадлежность к правоохранительной деятельности [17, с. 191]. В военных организациях для военнослужащих ношение формы одежды является обязательным условием.

В Российской Федерации к правоохранительным органам относят военизированные органы, осуществляющие оперативную или следственную деятельность: Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Министерство внутренних дел РФ (за исключением внутренних войск), Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная таможенная служба, Министерство юстиции РФ, (Федеральная служба исполнения наказаний), Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ, Государственная фельдъегерская служба РФ [2].

В приведенных источниках определяющим словом является «военизировать» – вооружить, организовать на военный лад [20]. Соответственно «воин» должен иметь доспехи, т. е. форму одежды.

Федеральная служба судебных приставов, выполняющая ряд функций правоохранительного органа, формально к таковым не относится, так как по статусу не приравнена к другим силовым структурам и является гражданским ведомством, как, например, Федеральная налоговая служба [2].

Государственные военизированные организации и правоохранительные органы занимают важнейшее место в структуре власти. Посредством этих органов обеспечивается монопольное право государства на применение мер принуждения [16, с. 411].

В каждом из перечисленных ведомств создан целый комплекс нормативно-правовых документов, регламентирующих порядок обеспечения различными видами формы одежды и правила ее ношения.

Следует отметить, что, к сожалению, законодатель пользуется разными терминами «форма одежды» и «форменная одежда», что, на наш взгляд, затрудняет применение статьи 17.12. КоАП РФ, которая прямо предусматривает ответственность, как уже сказано, за ношение «форменной одежды».

Понятие «форма одежды» и правила ее ношения в наибольшей степени определены в Вооруженных Силах РФ и предусматривает целый комплекс нормативных правовых актов.

Большое внимание уделяется правовому регулированию порядка обеспечения различными видами формы одежды и правилам ее ношения в других государственных военизированных организациях и правоохранительных органах.

Наиболее точное определение формы одежды сформулировано в Указе Президента РФ от 11 марта 2010 г. № 293 «О военной форме одежды, знаках различия военнослужащих и ведомственных знаках отличия» [10]: «Военная форма одежды – это унифицированный по существенным внешним признакам комплект предметов военной одежды и военной обуви (обмундирование), а также военного снаряжения, предназначенный для ношения военнослужащими». Также в данном документе достаточно четко излагаются существенные внешние признаки военной формы одежды, к которым в совокупности относятся: конструкция и цвет обмундирования и военного снаряжения; декоративно-различительные элементы установленных цветов – канты, лампасы, околыши фуражек, поля и просветы на погонах; фурнитура установленных образцов; погоны (погончики) установленных видов. Кроме того, в нем уделено внимание и существенным признакам знаков различия и

ведомственным знакам отличия, которыми являются: сочетание расцветки и конфигурации, наличие официальных эмблем и геральдических элементов, утвержденных в установленном порядке руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Аналогичным образом сформулировано предназначение формы одежды сотрудников Федеральной службы безопасности РФ, при этом делается прямая ссылка на нормативные правовые акты Министерства обороны РФ: «Военнослужащие органов федеральной службы безопасности носят военную форму одежды и знаки различия военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в порядке, установленном правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации» [11].

В Постановлении Правительства РФ от 22 декабря 2006 г. № 789 «Форма одежды сотрудников органов внутренних дел РФ, государственной противопожарной службы министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям, и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, имеющих специальные звания внутренней службы» [21] дано определение именно для понятия «форма одежды», но вместе с тем в тексте встречается словосочетание «форменная одежда».

В период проведения реформ органов внутренних дел в Постановлении Правительства РФ от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» [7] понятие «форменная одежда» уже закрепилось однозначно: «Форменной одеждой является унифицированный по комплексу существенных внешних признаков комплект предметов одежды и обуви (обмундирование), а также снаряжения, предназначенных для ношения сотрудниками». Вполне логично и последовательно проявляется связь и формулировки двух вышеприведенных нормативных правовых документов.

Однако в то же время в статье 16 Федерального закона РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14] понятия «форма одежды» и «форменная одежда» не имеют одинакового прочтения и даже противопоставляются: «Форма одежды и знаки различия работников федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, членов общественных объединений, не являющихся сотрудниками органов внутренних дел, не могут быть аналогичными форменной одежде и знакам различия сотрудников органов внутренних дел».

Вместе с тем точно такая же норма, но с употреблением термина «форма одежды» в отношении военнослужащих предусмотрена статьей 39 Федерального закона РФ от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»: «...форма одежды и знаки различия не являющихся военнослужащими работников федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, членов общественных объединений не могут быть аналогичными военной форме одежды и знакам различия военнослужащих» [9].

Понятие «форма одежды» имеется в нормативных правовых актах Министерства юстиции (в отношении учреждений и органов уголовно-исполнительной системы) и Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий сохраняется.

Конечно, ввиду разницы в правовом статусе государственных военизированных организаций и правоохранительных органов установлен различный механизм утверждения образцов формы одежды и знаков различия. Так, например, в Вооруженных Силах РФ: «Военная форма одежды и знаки различия по воинским званиям военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов утверждаются Президентом Российской Федерации» [9], в органах внутренних дел «...описания форменной одежды и знаков различия по специальным званиям утверждаются Правительством РФ, а правила ношения форменной одежды – федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел» [14].

В понимании человека, не имеющего отношения к государственным военизированным организациям и правоохранительным органам РФ эти понятия тождественны. Вместе с тем статьей 17.12 КоАП РФ предусмотрена ответственность именно за незаконное ношение «форменной одежды», следовательно, только ношение «форменной одежды» со знаками различия и символикой, сотрудников органов внутренних дел будет являться правонарушением. Существующая в настоящее время диспозиция статьи 17.12 КоАП РФ, на наш взгляд, не позволяет точно

трактовать и квалифицировать данный вид правонарушений, так как непосредственный объект посягательства указан некорректно.

Соответственно запрет на ношение военной формы одежды и знаков различия военнослужащих лицами, не имеющими на это права, и влекущий за собой ответственность в соответствии с законодательством РФ, предусмотренный Федеральным законом Российской Федерации от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [9], а также запреты на ношение формы одежды и большинства государственных военизированных организаций и правоохранительных органов РФ, в которых употребляется термин «форма одежды» в настоящее время не обеспечены должной юридической защитой.

Необходимо отметить, что указанная норма административного права появилась сравнительно недавно. Так в Уголовном кодексе СССР и в Кодексе об административных правонарушениях РСФСР данный вид правонарушения не был предусмотрен. Необходимость правовой защиты общественных отношений, связанных с незаконным ношением формы одежды, возникла в период новейшей истории. Прежде всего это было связано с резким ухудшением криминальной обстановки в России 90-е годы XX века, когда форма одежды зачастую стала использоваться в преступных целях. В связи с этим законодатель в пункте «н» статьи 63 Уголовного Кодекса РФ незаконное использование форменной одежды предусмотрел как обстоятельство, отягчающее наказание [19]. Самостоятельная норма права, предусматривающая юридическую ответственность лица, возникла в связи с принятием Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Таким образом, дать возможность правоприменителю однозначно трактовать и квалифи-

цировать правонарушения, связанные с незаконным ношением формы одежды государственных военизированных организаций и правоохранительных органов, представляется возможным только после внесения соответствующих изменений: закрепление в ведомственных нормативных правовых актах государственных военизированных и правоохранительных органов РФ единого понятия «форма одежды» и связанных с этим запретами и ограничениями по ее ношению. В свою очередь данные уточнения послужили бы основанием для внесения изменения в диспозицию части 1 статьи 17.12 КоАП РФ: «Незаконное ношение формы одежды со знаками различия, символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных и контролирующих органов Российской Федерации» и в пункт «н» статьи 63 Уголовного Кодекса РФ: «совершение преступления с использованием формы одежды или документов представителя власти».

Очевидно, что в нормативных правовых актах различных государственных военизированных организаций, правоохранительных органах РФ подходы к форме одежды, к знакам различия и символике, а также к регламентации правил ее ношения и нормам обеспечения имеют единую направленность и имеют много общего. Вместе с тем есть объективная необходимость принятия единого понятия «форма одежды» и использовать его для внесения изменений в диспозицию статьи 17.12 КоАП РФ и в пункт «н» статьи 63 Уголовного Кодекса РФ, а также в существующие нормативно-правовые документы, регламентирующие ношение формы одежды в органах внутренних дел. Данные меры позволят обеспечить надежную юридическую защиту интересов всех государственных военизированных организаций и правоохранительных органов Российской Федерации.



Примечания

1. Административное право : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. – М. : ДГСК МВД России, 2011.
2. Википедия. – <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения 30 марта 2015 г.).
3. Закон сегодня. Юридический портал. – <http://lawtoday.ru/razdel/biblo/voen-prav/012.php> (дата обращения 30 марта 2015 г.).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
5. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
6. Об оружии : федеральный закон от 13 декабря 1996 г. 150-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.

7. Описание форменной одежды сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : постановл. Правительства РФ от 13 октября 2011 г. № 835 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 31 марта 2015 г.).

8. О внесении изменений в Правила оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях : постановл. Правительства РФ от 29 декабря 2010 г. № 1177 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 31 марта 2015 г.).

9. О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.

10. О военной форме одежды, знаках различия военнослужащих и ведомственных знаках отличия: указ Президента РФ от 11 марта 2010 г. № 293 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 31 марта 2015 г.).

11. О военной форме одежды военнослужащих органов Федеральной службы безопасности : приказ ФСБ РФ от 27 августа 2010 г. № 413 (ред. от 21 июля 2014 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 47.

12. О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 16 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

13. О правилах ношения военной формы одежды и знаков различия военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации, ведомственных знаков отличия и иных геральдических знаков и особой церемониальной парадной военной формы одежды военнослужащих почетного караула Вооруженных сил Российской Федерации : приказ Министра обороны Российской Федерации от 3 сентября 2011 г. № 1500 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31 марта 2015 г.).

14. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 16 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49. – Ст. 7020.

15. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 31 марта 2015 г.).

16. Севрюгин В. Е., Козлова Л. С., Плесовских В. Д. Административное право Российской Федерации (Особенная часть) : учеб. пособие. – Тюмень, 2009.

17. Севрюгин В. Е. Об административно-правовой природе административной ответственности // Современные проблемы административного и полицейского права. – Омск, 2013. – С. 186-195.

18. Севрюгин В. Е. Реализация Конституционных положений в законодательстве Российской Федерации об административной ответственности // Сборник трудов конференции Тюменского государственного университета. – Тюмень, 2009. – С. 10-16.

19. Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

20. Словарь Ожегова. – <http://www.ozhegov.org/> (дата обращения: 31 марта 2015 г.).

21. Форма одежды сотрудников органов внутренних дел РФ, государственной противопожарной службы министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям, и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, имеющих специальные звания внутренней службы : постановл. Правительства РФ от 22 декабря 2006 г. № 789 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31 марта 2015 г.).

ЕФРЕМОВЦЕВ Александр Рудольфович, преподаватель кафедры организации охраны общественного порядка, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: alex70rudolf@mail.ru

EFREMOV TSEV Aleksandr, lecturer, Chair of Public Order Protection, Tyumen Institute of Advanced Police Training of the Ministry of Interior of the Russian Federation.

E-mail: alex70rudolf@mail.ru

ФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА РОССИЙСКИХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА: КРАТКИЙ ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ ОБЗОР

В статье рассматриваются основные этапы формирования административного потенциала российских органов местного самоуправления на основе краткого историко-правового обзора, выделяются четыре основных исторических периода правообеспечения органами местного самоуправления.

Ключевые слова: административный потенциал, органы местного самоуправления, обеспечение правопорядка, правоохранительные органы, реформы.

FORMING THE ADMINISTRATIVE CAPACITY OF THE RUSSIAN LOCAL GOVERNMENTS IN THE RULE OF LAW: BRIEF HISTORICAL AND LEGAL OVERVIEW

The article considers the main stages of the administrative capacity of the Russian local governments based on a brief historical and legal overview: on the basis of the study four main historical periods of law enforcement of the local governments are identified.

Keywords: administrative capacity, local governments, law enforcement, law enforcement agencies, reforms.

Специальных исследований обеспечения правопорядка органами местного самоуправления в дореволюционной России практически не проводилось. Возможно, это и стало первопричиной возникновения глубоко ошибочного мнения, что в России «местная власть в форме местного самоуправления никогда не имела функций, связанных с поддержанием общественного порядка» [9, с. 20].

В процессе изучения истории обеспечения правопорядка органами местного самоуправления имеет смысл определиться с периодизацией основных этапов этой деятельности. Эта задача значительно осложнена тем, что в российском законодательстве, вплоть до законодательных актов Временного правительства 1917 года, термин «местное самоуправление» почти не употреблялся. Тем не менее есть все основания полагать, что в общепринятом смысле этого слова местное самоуправление было известно в России с 1864 года, после крестьянской реформы 1861 года. Оно логически предопределяло характер этой реформы, давшей гражданскую свободу значительной части сельского населения России.

Все предыдущие попытки установить в России местное управление на сколько-нибудь демократических началах (в том числе Петра I и Екатерины II) не могли дать никаких плодов в условиях крепостного права [1, с. 29]. Но как только узлы крепостной неволи разрушились, переустройство местного управления на новых основах стало неизбежным. В связи с чем, в рамках

данного исследования, следует исходить из того, что в России организация власти на местах всегда в той или иной мере содержала элементы народности и самоуправления [7, с. 43-49]. Этот ориентир позволяет сопоставить этапы становления и развития обеспечения правопорядка органами местного самоуправления с этапами становления и развития самих этих органов. Такой подход дает основания для выделения следующих основных исторических периодов правообеспечения органами местного самоуправления:

XV – начало XVI вв.;

середина XVI – начало XVII вв.;

начало XVII – конец XVIII вв.;

начало XIX в. – первая половина XX века.

Первый этап охватывает период XV – начало XVI вв.

Тогда местное самоуправление проявлялось вечековой демократией. Ее развитие происходило в период перерастания родоплеменных объединений в добровольные общности самостоятельных хозяев – древнерусские общины. Данные объединения представляли собой самоуправляющиеся, автономные организации, обладающие административно-судебной самостоятельностью. Высшим органом управления общины были сходки жителей – вече, на которых решались важнейшие вопросы их жизни: о войне и мире, о приглашении потребных и изгнании неугодных князей, о принятии законов, избрании и назначении должностных лиц [12, с. 73-97].

Обеспечение правопорядка в это время осуществляли обособленные органы общего управления, такие как княжеские дружины, выборные посадские и тысяцкие. Орган местного самоуправления – вече, назначал для обеспечения правопорядка посадских и воевод. Данные формирования просуществовали практически до начала XVI века, поскольку такая форма народовластия как вече, постепенно превратилась из органа прямой демократии в орган представительной власти. Характерными чертами обеспечения правопорядка на этом этапе развития российского государства можно считать:

отсутствие специально созданных государственных или муниципальных органов обеспечения правопорядка;

сочетание функций общего управления и правоохранительных в органах самоуправления;

выборность и назначение должностных лиц органов местного самоуправления.

Последующее развитие местного самоуправления, а, следовательно, и осуществление на его основе обеспечения правопорядка, было приостановлено процессом централизации государственной власти.

Содержание второго этапа, а он приходится на период с середины XVI в. до начала XVII в., связано со становлением и развитием сословно-представительской монархии [3, с. 20; 14]. В начале этого этапа еще существовала так называемая система кормления, то есть управление через наместников и волостей (до середины XVI в.). Главное значение наместнического управления заключалось в приведении провинции в связь с государством, а не во внутреннем управлении провинцией. Для этого в каждом уезде была своя выборная система органов самоуправления, к компетенции которых относилось управление полицией и сбором налогов. Кроме того, при отправлении правосудия вместе с наместником должны были присутствовать представители органов самоуправления, без которых невозможно было осудить преступника.

В данный период развития органов местного самоуправления четко проявились ряд недостатков в управлении провинциями. Так называемые кормленщики (наместники и волостели) не только самостоятельно повышали свои «корма», но и по существу грабили местное население, тем самым подрывали авторитет верховной власти, не проводя в жизнь ее установки или чересчур по-своему толкуя их [4, с. 150].

В XVI веке провинции до некоторой степени уже срослись с государством, а в самом государстве возникли предпосылки для осуществления

собственно государственного управления. То есть управления, осуществляемого силами и средствами государства, как некой объединяющей возможности общества силы.

Это привело сначала к учреждению специальных органов самоуправления, существовавших наряду с наместниками (губные учреждения), а потом к полной отмене наместничьей власти и к введению общего земского самоуправления (земские учреждения). Кормленщики, преследуя свои частные цели, не обращали внимания на благоустройство провинции. Выборные власти в то время были стеснены в своих действиях присутствием власти наместника.

В связи с этим, количество преступлений, особенно разбоев, возросло до крайней степени («сами меж себя без нашего ведома обыскивати и имати разбойников не смеете», – пишет, великий князь жителям провинции – см. Белозерская губная грамота 1539 г.).

Тогда, по просьбе самого населения, с 30-х гг. XVI в., в каждом уезде были установлены выборные губные власти для преследования разбойников и суда над ними. Компетенция губных властей распространялась на уголовную полицию (поймку преступников), суд над разбойниками, а затем и над убийцами и поджигателями, а также, – на заведование тюрьмами. Впоследствии губные учреждения заменяли собою все областное управление. При отмене наместничьего управления в уездах совсем не стало органов правительства, которое, не имея уполномоченных исполнителей, на которых можно было возложить приказные дела (финансовые и административные), нередко обращалось к губным старостам.

Все это явилось предпосылкой проведения Иваном VI Грозным реформы местного самоуправления, которая в последствии привела к замене в общегосударственном масштабе института наместничества выборными земскими учреждениями. Они были созданы на началах сословного самоуправления. Причем каждое сословие проводило отдельные выборы. Тем самым, были фактически образованы коллегиальные местные органы. Это были губные и земские избы, в состав которых входили старосты, судьи (целовальники) и дьяки. Эти органы местного самоуправления осуществляли все полицейско-судебные функции в уездах, городах и волостях по всей стране.

Компетенция земских властей простиралась на все ветви управления (полицейское, финансовое, экономическое). Они же вершили суд.

Причем по делам уголовным им представлялось окончательное решение даже дел, решением по которым была смертная казнь. Этим обстоятельством

была predetermined коллизия компетенции земских и губных властей. Разрешалась она или тем, что земские власти судили вместе с губными, или земские власти вовсе не судили губных дел, или губные учреждения переставали действовать в тех округах, где были введены земские учреждения [8, с. 210].

Однако на данном этапе развития российской государственности обеспечение правопорядка органами местного самоуправления просуществовало ограниченное количество времени. Основной причиной этому послужило то, что после смерти Ивана VI Грозного стала зарождаться абсолютная монархия, которой были присущи элементы самодержавия и централизации управления страной. В связи с чем, наряду с местным управлением, было введено непосредственное управление из центра, которое на местах осуществляли воеводы. Они назначались государем и ведали городским хозяйством, руководили обороной, занимались охраной благочиния, выполняли полицейские обязанности, судили. Там, где еще сохранилось местное самоуправление, воеводы стали начальниками над губными и земскими учреждениям при осуществлении полицейской деятельности.

Таким образом, можно говорить об определенных чертах, присущих правоохранительным органам местного самоуправления, проявляющихся в этом периоде развития общественной жизни. Как представляется, они нашли свое выражение в том, что:

были созданы выборные земские учреждения по сословному признаку, которые в своей совокупности образовывали местное сословно-полицейское самоуправление, обладающее определенной автономностью;

параллельно с данными органами верховной властью было введено непосредственное управление из центра, а, тем самым, создан прецедент сочетания местной и центральной властей;

появились отраслевые органы управления, компетенция которых распространялась на всю территорию государства;

правоохранительные органы местного самоуправления перешли в подчинение к назначаемым государем воеводам, которые по отношению к губным и земским учреждениям стали начальниками в полицейской деятельности.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления в сфере обеспечения правопорядка утратили свою независимость в принятии решений. Они стали лишь средством достижения определенных целей самодержавия. Вместе с тем это послужило

источником развития профессиональной полиции в России.

Причем первые полицмейстеры получили название «объезжие головы», которые, в соответствии с Наказом о градском благочинии 1649 г., должны были следить за порядком, задерживать правонарушителей, проводить дознание, определять наказание за нетяжкие преступления, ставить сторожей, тушить пожары [9].

Третий этап становления и развития обеспечения правопорядка органами местного самоуправления имеет смысл сопоставить с временным промежутком с начала XVII в. до конца XVIII в., когда в России утвердилась чиновничье-дворянская монархия с неограниченной властью самодержца. Централизация государственной власти в это время разрушительно коснулась органов местного самоуправления, поскольку она не совместима с принципами народности и самоуправления. А сами идеи местного самоуправления в начале этого периода перестали признаваться. Вследствие чего органы местного самоуправления в России практически перестали существовать, хотя на местах и сохранились отдельные элементы самоуправления сословного. В основном они получили широкое распространение в сельской местности, поскольку государственных органов обеспечения правопорядка в рассматриваемый временной промежуток не существовало. Эти органы состояли из, уполномоченных на основе выборов, волостного головы, старосты и десятских. Им были присущи административно-полицейские и судебные (по незначительным правонарушениям) функции.

Очередным толчком к реформе органов местного самоуправления стало крестьянское восстание под предводительством Емельяна Пугачева, которое обнажило перед правительством Екатерины II слабость и малоэффективность существовавшего тогда административно-полицейского аппарата. Однако функции обеспечения правопорядка оставили за государственными органами, а не отнесли к компетенции органов местного самоуправления.

Вместе с тем в ряде западных регионов имелись определенные особенности организации местных правоохранительных органов, связанные с отменой в этих областях крепостного права (1816-1819 гг.). Доказательством этому могут служить Эстляндская, Лифляндская и Курляндская губернии (Остзейский край), где местные органы правопорядка создавались из крестьян. Там при органах местного самоуправления была создана волостная полиция, которая не имела централизованного управления. Но деятельность этой

полиции была ограничена помещиками-земле-владельцами, которые по существу ею руководили [13, с. 38-41]. Тем самым, население не могло через органы местного самоуправления непосредственно влиять на обеспечение правопорядка в пределах административной территории их проживания.

Все выше сказанное впоследствии негативно сказалось на общественно-политической обстановке в стране, сложившейся на основе противостояния низшего и высшего слоев общества, которое в последствии и привело не только к Февральской революции 1917 г., но и свержению самодержавия.

В это время заканчивается третий и начинается четвертый период развития обеспечения правопорядка органами местного самоуправления, значительно расширившими свою компетенцию в данной сфере. Впервые была предпринята попытка, создать муниципальную полицию, подчиненную и подконтрольную органам местного самоуправления. В связи с чем были приняты нормативные акты, регулирующие ее правовое положение. В частности, это был Закон «О милиции» от 17 апреля 1917 года. А также постановление Временного правительства от 9 июня 1917 года «Об изменении действующих положений об общественном управлении городов».

Указанными нормативными актами, к компетенции органов местного самоуправления было отнесено обеспечение правопорядка и безопасности, а также руководство милицией [6, с. 34]. Государство оставляло за собой лишь право контролировать ее деятельность через орган исполнительной власти (Министерство внутренних дел). На наш взгляд, данные муниципальные органы обеспечения правопорядка были построены фактически на основе принципа двойного подчинения. В связи с чем их деятельность была ограничена.

Отчасти это можно объяснить тем, что, с одной стороны, в условиях функционирования командно-административной системы управления экономикой и весьма слабого представления о сущности государственного управления, острой потребности в юридическом, процессуальном оформлении деятельности исполнительной власти не было (правовые акты управления часто подменялись партийными решениями), а с другой – с начала 90-х годов в России обрушилась действующая более семидесяти лет советская правовая система и на ее обломках начала хаотично формироваться новая, постсоветская система российского законодательства [11, с. 119].

Да и сама полиция, во взаимоотношениях с гражданами, практически всегда ставила интересы государства на первое место. Нередко задачи, ставившиеся перед милицией, формы методы и средства ее деятельности покоились если и не на полном, в угоду «интересам государства», отрицании прав человека и гражданина, то на пренебрежении к этим правам или во всяком случае вольном отношении к их соблюдению [12, с. 14-15].

Тем не менее было бы ошибочным относить обеспечение правопорядка исключительно к компетенции органов местного самоуправления, поскольку данные органы, по нашему мнению, должны функционировать в этой сфере в тесной взаимосвязи с государственными органами на основе четко разграниченной компетенции.

В то же время невозможно провести четкую границу между органами государственной власти и органами местного самоуправления, поскольку государственные функции трудно отделить от местных проблем. Данная проблема была замечена российскими учеными-юристами еще в прошлом веке.

В частности, А.Д. Градовский задавался вопросом: «Какие интересы могут быть названы общественными в противоположность государственным? Этот вопрос, конечно, не поддается удовлетворительному разрешению. Можно было бы перебрать все предметы внутреннего управления и везде найти не только точки соприкосновения между государственными и местными интересами, но и органическую между ними связь» [2, с. 425].

Проведенный анализ доступного нам исторического материала позволяет сделать вывод о том, что процесс укрепления государственной власти в России последовательно приводил к ограничению возможностей органов местного самоуправления, в том числе и в интересующей нас области исследования. Закономерным следствием этого стало появление профессиональной полиции, как органа, обеспечивающего приемлемые качества правопорядка.

Профессионализм – главное преимущество российской государственной полиции. И главное его проявление отнюдь не в обеспечении идеальных характеристик правопорядка. Их никогда не будет. Хотя бы потому, что улучшение его качества повсеместно и автоматически повышает уровень претензий к нему.

Его проявление – даже не в том, что пока еще существует государственная система подготовки профессионалов для работы в полиции и система единых государственных требований к качеству такой подготовки.

Его основное проявление, на наш взгляд, в том, что именно государственная полиция может гарантировать единый правопорядок в стране.

Только единый гарантированный правопорядок может быть гарантией прав и свобод человека. Полиция, в силу своей социальной роли, должна быть ориентирована не на близость или удаленность от народа, а на обеспечение гарантий правопорядка.

Общество, именно в лице государства, обязано внимательно и заботливо обеспечивать

полиции возможность достойно играть свою роль. И все претензии к полиции проистекают в основном оттого, что государство свои обязанности по отношению к полиции выполняет халатно.

Надлежащее и полновесное обеспечение работы государственной полиции именно со стороны государства вернет ей и престиж и привлекательность для тех, кто решит связать с нею свою судьбу, а так же, – уважение к ней общества, независимо от того, на территории какого муниципалитета проживают его конкретные представители.



Примечания

1. Васильев В. И. Местное самоуправление : учебное и научно-практическое пособие. – М., 1999.
2. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Собрание сочинений. – М., 1875. – Т. 9.
3. Зимин А. А. Россия на пороге нового времени. – М., 1972.
4. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1987. – С. 150.
5. Калининкова Е. А. Из истории становления и развития местной милиции в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 1999. – № 1. – С. 34.
6. Кононов А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации. – Саратов, 1997. – С. 43-49.
7. Материалы по земскому общественному устройству. – СПб., 1885. – Т. I. – С. 210.
8. Полное собрание законов Российской Империи (ПСЗ). – Собр. 1. – Т.1. – №. 6.
9. Саначев И.Д. Местное самоуправление в России: шаг вперед или политическая игра? // Становление местного самоуправления в Российской Федерации. Серия «Библиотека муниципального служащего». Выпуск 12. – М., 1999. – С. 20.
10. Севрюгин В. Е. О современной доктрине административного процесса России // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2014. № 1 (2). – С. 119-123.
11. Сергиевич В. И. Русские юридические древности. Т.2 : Вече и князь. – СПб., 1900. – С. 73-97.
12. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1993. – С. 14-15.
13. Тимошевская А. Д. Волостная полиция и органы местного самоуправления в Прибалтийских губерниях Российской империи в первой половине XIX века // Конституционное право и муниципальное право. – 1999. – № 1. – С. 38-41.
14. Шмидт С. О. Русское государство середины XVI в. – М., 1983.

ЗЫРЯНОВ Игорь Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры организации охраны общественного порядка, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: ooop0209@mail.ru

ZYRYANOV Igor, Candidate of Law, assistant professor, head of the Chair of Public Order Protection, Tyumen Institute of Advanced Police Training of the Ministry of Interior of the Russian Federation.

E-mail: ooop0209@mail.ru

УДК 342.92

С.И. Иванова
S. Ivanova

ОСОБЕННОСТИ И СРОКИ РАССМОТРЕНИЯ ЗАЯВЛЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, СОВЕРШЕННЫХ НЕУСТАНОВЛЕННЫМИ ЛИЦАМИ

В статье исследуются проблемы, возникающие при производстве об административных правонарушениях в случаях, когда лица, их совершившие, не установлены. На основе действующего законодательства определяются сроки рассмотрения заявлений и сообщений по таким фактам и порядок их установления, а также момент возбуждения дела об административном правонарушении. Даются предложения по совершенствованию административного законодательства и рекомендации правоприменителю по рассмотрению таких заявлений (сообщений).

Ключевые слова: производство по делу об административном правонарушении, сроки рассмотрения заявлений, момент возбуждения дела.

FEATURES AND TERMS OF CONSIDERING APPLICATIONS FOR ADMINISTRATIVE OFFENSES COMMITTED BY UNIDENTIFIED PERSONS

The article examines the problems associated with the production of Administrative Offences in cases where a person who has committed them are not identified. On the basis of existing legislation the terms for considering applications, reports on such facts the order of their establishment, as well as the time for initiation of an administrative case are defined. Suggestions for improving the administrative legislation and recommendations for dealing with these reports are made.

Keywords: proceedings of an administrative offense, terms of considering applications, time for initiation a case.

Реформирование административного и административно-процессуального законодательства осуществляется уже не первое десятилетие, однако до сих пор порядок осуществления административного производства до конца не сформирован. Как еще в 2005 г. справедливо было отмечено В.Е. Севрюгиным, именно в этой сфере имеет место наибольшее количество нарушений прав и законных интересов граждан [7, с. 25].

Действительно с момента провозглашения Конституцией РФ административного судопроизводства прошло уже более двух десятков лет, однако в результате судебной реформы административные суды так и не созданы. Хотя попытки делались неоднократно, так еще внесенный в 2000 г. Верховным Судом РФ проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», одобренный Государственной Думой в первом чтении, отклонен Постановлением ГД ФС РФ от 11 июня 2013 г. № 2358-6 ГД [4]. Не вдаваясь в дискуссию о необходимости их создания отметим, что в любом случае на законодательном уровне этот вопрос требует своего разрешения как в части соотношения понятий «административное судопроизводство» и «производство по делам об административных правонарушениях», так и порядка его осуществления, в том

числе определение единого порядка возбуждения производства в случае установления лица, совершившего административного правонарушения, так и отношении самого события административного правонарушения, когда лицо, виновное в его совершении не установлено.

Наконец спустя более десяти лет, 8 марта 2015 г. принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ[1], вступающий в силу с 15 сентября 2015 года, который впервые рассматривался в 2003 г. Именно с его принятием В.Е. Севрюгин связывал создание и становление цивилизованного административного правосудия в России [7, с. 26]. Так ли это? Статья первая указанного закона закрепляет, что Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции (далее также – суды) административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных

публичных полномочий. Однако уже ч. 5 указанной статьи закрепляет, что положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Соответственно, несмотря на свое всеобъемлющее название, Кодекс не распространяет свое действие на все виды административных судопроизводств, а соответствующие суды так и не созданы.

Ожидаемого реформирования производства по делам об административных правонарушениях так и не произошло, в то же время, к сожалению, действующее законодательство не позволяет в некоторых случаях эффективно осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в том числе если лицо, его совершившее, не установлено, что в свою очередь в ряде случаев связано с нарушением прав потерпевших, как на рассмотрение самого заявления, так и на восстановление нарушенных прав.

Как справедливо отмечает В.Е. Севрюгин, «периодически возникающие и длящиеся по настоящее время (вот уже более 50 лет) научные дискуссии ученых-административистов о ключевых понятиях, правовой природе, содержании и структуре административного процесса по-прежнему остаются на уровне их «советского» понимания и с маниакальным, достойным лучшего применения упорством продвигается «заинтересованными лицами» в современной учебной и научной литературе по административному праву и процессу в качестве теории «процессуальной деятельности», приспособленной для рассмотрения индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления и применения мер административного принуждения (юрисдикционная концепция)» [8, с. 119-120].

Так, КоАП РФ, устанавливая поводы к возбуждению дела об административном правонарушении, в том числе поступление сообщения и заявления физических и юридических лиц, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ), связывает момент возбуждения дела об административном правонарушении с составлением конкретного процессуального документа (ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ). При этом только два из них в названии указывают непосредственно на возбуждение дела, это вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении и вынесение определения о возбуждении дела об административном

правонарушении при необходимости проведения административного расследования.

Единых процессуальных документов, выносимых по результатам рассмотрения поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, аналогичных предусмотренных в ст. 145 УПК РФ не предусмотрено. Законодатель определяет лишь форму отказа в возбуждении дела об административном правонарушении в виде определения и то лишь при наличии двух поводов, перечисленных в пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ.

Таким образом, возбуждение дела как стадия производства по делу об административном правонарушении связана с двумя фактами – наличием повода и вынесением одного из процессуальных документов, перечисленных в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ. При этом нередки случаи когда повод есть, а дело не возбуждено, что обусловлено невозможностью составления такого документа в связи с неустановлением лица, совершившего правонарушение и отсутствием возможности проведения административного расследования, либо невозможностью составления протокола об административном правонарушении, так как лицо скрылось, либо его место нахождения не известно.

В связи с чем, должностное лицо поставлено перед дилеммой, с одной стороны ему необходимо рассмотреть в установленные сроки заявление об административном правонарушении, с другой какое решение ему вынести по результатам такого рассмотрения. До последнего времени ни КоАП РФ, ни ведомственные нормативные правовые акты не давали ответа на этот вопрос.

Утвержденный Приказом МВД России от 1 марта 2012 г. № 140, Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, регламентировавший порядок регистрации заявлений, в том числе об административных правонарушениях просуществовал не так уж долго и был отменен вполне обоснованно поскольку противоречил КоАП РФ [5].

Так, в частности он использовал терминологию отличную от административно-процессуального законодательства; неясна правовая природа рапорта о выявленном административном правонарушении сотрудника, не уполномоченного составлять протокола об административных

правонарушениях; к какому поводу, закрепленному в ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ отнести; где должны быть зарегистрированы материалы, поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, и самое главное он не определял сроки рассмотрения таких заявлений.

КоАП РФ также таких сроков не устанавливает. Вернее, сроки определяются в отношении одного из моментов возбуждения дела – протокола об административном правонарушении.

Согласно ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.6 КоАП РФ.

Однако на указанные сроки нельзя ориентироваться при рассмотрении заявления, поскольку они не являются пресекательными [2], а сам протокол может быть составлен в рамках сроков давности привлечения к административной ответственности в соответствии со ст. 4.5. КоАП РФ.

Регламентирующим порядок регистрации обращения в ОВД является Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», согласно п. 70 которого обращение, содержащее информацию об административном правонарушении, поступившее в Министерство или его структурное подразделение, регистрируется и учитывается в порядке, установленном Инструкцией, после чего направляется в территориальный орган на межрегиональном или региональном уровне для регистрации в КУСП, то есть речь снова идет только об одном поводе, указанном в п. 3 ч. 1

ст. 28.1 КоАП РФ. Данный нормативный правовой акт также не дает ответ на поставленные выше вопросы.

В то же время законодатель предусматривает общий порядок рассмотрения обращений граждан и соответственно сроки их рассмотрения. Так, в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [3] письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения, который может быть продлен в исключительных случаях не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Принятие Приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» [6] частично устранило указанный пробел. Срок рассмотрения таких заявлений и сообщений, как закреплено в п. 58 указанной Инструкции, исчисляется с момента их регистрации в КУСП, определяется руководителем (начальником) территориального органа МВД России с учетом требований части 3 статьи 8 и статьи 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [3], а также сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных статьей 4.5 КоАП РФ.

Получается, что максимальный срок рассмотрения заявления может составить 60 дней, если же и в этот срок не будет установлено лицо, совершившее административное правонарушение, а сроки давности не истекли, что ответить заявителю по существу его обращения?

В связи с этим сотрудники полиции зачастую проверку проводят в порядке ст. 140-145 УПК РФ и заканчивается вынесением определения об отказе в возбуждении уголовного дела [9, с. 174], либо выносят определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, по составам не входящим в области, перечисленные в с. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, что является нарушением порядка рассмотрения таких заявлений.

Часть 4 ст. 28.1. КоАП РФ связывает, как уже сказано, четко связывает момент возбуждения

дела об административном правонарушении с составлением конкретного процессуального документа. Однако большинство из них неприемлемо, в случае если лицо, совершившее административное правонарушение, сразу не установлено. Ведь протокол об административном правонарушении либо постановление в порядке ст. 28.6 КоАП РФ могут быть составлены только в отношении конкретного лица, личность которого установлено, протокол осмотра места совершения административного правонарушения составляется только по двум видам административных правонарушений (ст. 12.24 и 12.30 КоАП РФ), а большинство мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении носят личный характер и тоже производятся в отношении конкретного лица. И даже вроде бы универсальные по названию процессуальные документы – постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и определение о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования – не решают указанную проблему. Так, вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования может быть вынесено при наличии двух обязательных условий: совершение административного правонарушения в областях, перечисленных в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ,

и если осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, а вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении в большинстве случаев является его правом, а не обязанностью, исключение составляют административные правонарушения, перечисленные в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ.

На наш взгляд, ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ после слов «временных затрат» дополнить словами «а также в случаях, если лицо, совершившее административное правонарушение, не установлено в сроки, определенные ст. 28.5 КоАП РФ для составления протокола об административном правонарушении».

До законодательного разрешения указанной проблемы путем закрепления единого порядка возбуждения дела об административном правонарушении можно порекомендовать должностным лицам, осуществляющим проверку, по возможности применять различные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Например, при незаконной продаже алкогольных напитков, мелком хищении – осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов или изъятие вещей и документов. Тем самым возбуждается дело об административном правонарушении, даже если лицо, его совершившее, не установлено.



Примечания

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
2. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19 декабря 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6.
3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 24 ноября 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
4. Проекте Федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 25. – Ст. 3065.
5. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях : приказ МВД России от 01 марта 2012 г. № 140 // Российская газета. – 2012. – 01 августа.
6. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях : приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 // Российская газета. – 2014. – № 9.

7. Севрюгин В. Е. Защита прав и законных интересов граждан в сфере административного судопроизводства // Полицейское право. – 2005. – № 2 (2). – С. 25-26.

8. Севрюгин В. Е. О современной доктрине административного процесса России // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2014. – № 1 (2). – С. 119-123.

9. Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : дис. ... д-ра юрид. наук. – Омск, 2011.

ИВАНОВА Светлана Ивановна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности, Тюменский институт повышения квалификации МВД России.

E-mail: tipkmvd@rambler.ru

Ivanova Svetlana, Candidate of Law, assistant professor, Chair of the Administrative Activities of Law Enforcement Agencies, Tyumen Institute of Advanced Police Training of the Ministry of Interior of the Russian Federation.

E-mail: tipkmvd@rambler.ru

УДК 343.13

Е.В. Оренбуркина
E. Orenburkina

ВИДЫ НАРУШЕНИЙ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИЕМЕ, РЕГИСТРАЦИИ И ПРОВЕРКЕ СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

В статье рассматривается система уголовно-процессуальных правонарушений на стадии возбуждения уголовного дела, совершаемые при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях. Анализируются конкретные виды нарушений, часто встречающиеся в деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: уголовно-процессуальное правонарушение, учетно-регистрационная дисциплина, нарушение законности, стадия возбуждения уголовного дела, сокрытие преступлений от учета.

TYPES OF LEGAL VIOLATIONS WHILE RECEIVING, RECORDING AND VERIFYING INFORMATION ABOUT A CRIME

In this consider we consider a system of criminal procedure violations at the stage of initiation of a criminal case committed while receiving, recording and verifying reports of crimes. Violations often occurred in the law enforcement agencies are analyzed.

Keywords: criminal procedure offenses registration discipline, violation of law, stage of initiation of a criminal case, concealing crimes from registration.

Ежегодно Генеральной прокуратурой Российской Федерации в ходе выездных плановых проверок устанавливаются существенные искажения сведений о состоянии преступности и учета преступлений, а также факты сокрытия преступлений от учета [9, с. 3]. В органах внутренних дел допускаются многочисленные нарушения, связанные с занижением показателей, негативно характеризующих состояние преступности, либо искусственным завышением статистических данных в целях положительной оценки деятельности.

Вопросы обеспечения учетно-регистрационной дисциплины, которые непосредственно связаны с приемом, регистрацией и рассмотрением сообщений о преступлениях, рассматриваются регулярно на региональных совещаниях-семинарах с заместителями начальников (министров) территориальных органов МВД России, начальниками штабов, инспекций.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с МВД России в целях защиты конституционных прав граждан продолжается плановая работа нормативного, организационного и практического характера по обеспечению надлежащего уровня объективности сведений о состоянии преступности и усилению надзора за законностью в деятельности субъектов учета. Любой сотрудник, независимо от занимаемой должности, привлекается к строгой дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения из органов внутренних дел и уголовного преследования за установленные факты нарушения учетно-регистрационной дисциплины [5].

Всего за нарушения законности, допускаемые сотрудниками органов внутренних дел при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, за 2014 год наказаны 46,7 тыс. сотрудников (+6,2%), из них почти 6,7 тыс. – руководители (+13,8%), 56 (–23,3%) – уволены из органов внутренних дел, в отношении 88 (–22,8%) за укрытие преступлений от учета возбуждены уголовные дела. Около 18,1 тыс. (–5,8%) сотрудников, в том числе руководителей, виновных в нарушении учетно-регистрационной дисциплины, привлечены к дисциплинарной ответственности по представлениям надзирающих прокуроров.

С момента поступления сообщения о преступлении в органы, уполномоченные принимать таковые, начинаются уголовно-процессуальные отношения. Порядок приема, регистрации и рассмотрения сообщения о преступлении в территориальные органы Министерства внутренних дел Российской Федерации регламентируется совместным Приказом Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, Министерства РФ по делам ГО и ЧС, МЮ РФ, ФСБ РФ от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780 «О едином учете преступлений» (далее – Типовое положение) и Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (далее – Инструкция).

В этих документах устанавливается единый порядок деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по организации приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, должностных и иных лиц о преступлениях.

Нарушения учетно-регистрационной дисциплины относятся к уголовно-процессуальным правонарушениям, так как совершаются на стадии возбуждения уголовного дела, регламентированной главой 19 Уголовно-процессуального кодекса РФ. Они являются наиболее распространенными и требуют более детального изучения. Совершение таких правонарушений должностными лицами органов внутренних дел при исполнении служебных обязанностей является наиболее опасным, так как именно они обеспечивают законность уголовного судопроизводства.

Субъектами уголовно-процессуальных правонарушений на стадии возбуждения уголовного дела являются дознаватель, следователь, прокурор, а также должностное лицо органа дознания, в случае возложения на него данного правомочия согласно организационно-распорядительному документу [4]. Субъективная сторона таких деяний в форме прямого умысла будет говорить о наличии в действиях должностного лица признаков состава уголовно наказуемого деяния, установление же иных форм вины (косвенного умысла или неосторожности) будет говорить о совершении дисциплинарного проступка.

Первым этапом стадии возбуждения уголовного дела является прием сообщения о преступлении. Согласно Типовому положению принятие (прием) – это получение сообщения о преступлении должностным лицом, правомочным или уполномоченным на эти действия. Должностными лицами, правомочными осуществлять прием сообщений о преступлениях, являются дознаватели, следователи, прокуроры, а также судьи. Полномочия органа дознания по приему сообщений о преступлениях могут быть возложены начальником органа дознания или его заместителем посредством издания организационно-распорядительного документа на иных должностных лиц этого же органа с учетом их юридической подготовки. Круглосуточный прием сообщений о преступлениях в органах внутренних дел может быть также поручен должностным лицам дежурных частей. Однако при обнаружении признаков преступления должностное лицо органа дознания обязано составить соответствующий рапорт. Отказ в принятии

сообщения о преступлении должностным лицом недопустим.

Первым видом уголовно-процессуальных правонарушений на этом этапе является отказ в приеме сообщения о преступлении. Это правонарушение состоит в невыполнении обязанности по принятию сообщения о преступлении. Может осуществляться как в форме действия, так и в форме бездействия. Активные действия могут выражаться в уговорах не подавать письменное заявление о преступлении, обещаниях урегулировать ситуацию, убеждению, что кроме потери собственного времени, он ничего не получит, и так далее. Бездействие может осуществляться путем игнорирования поступившей информации, содержащей признаки совершенного преступления.

Согласно Инструкции [7] вне пределов административных зданий территориальных органов МВД России или в административных зданиях территориальных органов МВД России, в которых дежурные части не предусмотрены, заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях принимаются уполномоченными сотрудниками органов внутренних дел. Сотрудник органов внутренних дел, принявший заявление (сообщение) о преступлении, об административном правонарушении [8, с. 15], о происшествии, обязан незамедлительно передать в дежурную часть (по телефону, электронной почте, а также посредством иных доступных видов связи) информацию по существу принятого заявления (сообщения) для регистрации в КУСП. Следовательно, сотрудник, получивший сообщение о преступлении и своевременно не сообщивший об этом в дежурную часть, уже нарушает закон.

Этот вид правонарушений является наиболее латентным. Незарегистрированные преступления, когда правоохранительные органы при обращении граждан с заявлениями, сообщениями о совершенном преступлении умышленно их не фиксируют в регистрационных документах в целях создания видимости успехов в борьбе с преступностью, по некоторым экспертным оценкам, составляют примерно 60-70% от количества зарегистрированных преступлений [1, с. 13]. Действительно, не сложно себе представить сотрудника, который, находясь при исполнении служебных обязанностей, получает информацию о противоправном действии. Не уверенный в своих силах, загруженный повседневной работой сотрудник убеждает в бесполезности подавать заявление, утраченное уже не вернуть, виновных не наказать. Гражданин, пострадавший от

преступления, после таких разговоров, потеряв доверие к сотрудникам правопорядка и убежденный в безвыходности своего положения, в другие правоохранительные органы для защиты своего имущества, чести и достоинства не обращается.

Вторым видом нарушений, допускаемых при приеме сведений о совершенных преступлениях, является уклонение от регистрации сообщения о преступлении в книге учета. Объективная сторона данного уголовно-процессуального правонарушения состоит в бездействии, а именно в невнесении уполномоченным должностным лицом в книгу учета сообщений о преступлениях краткой информации, содержащейся в принятом сообщении о преступлении, и неприсвоении соответствующего регистрационного номера. Заявителю в случае нерегистрации корешок-уведомление с указанием регистрационного номера не выдается либо выдается с указанием неправильного номера. В то время как Типовым положением регламентировано, что должностное лицо, принявшее сообщение о преступлении, обязано выдать заявителю документ о принятии этого сообщения с указанием данных о лице, его принявшем, а также даты и времени его принятия. Бланки уведомлений являются документами строгой отчетности. Заполненные корешки уведомлений сдаются должностным лицом, принявшим сообщение о преступлении, должностному лицу, осуществившему регистрацию этого сообщения. Невыдача уведомления заявителю о приеме сообщения о преступлении недопустима. Должностное лицо, правомочное или уполномоченное принимать сообщения о преступлениях, обязано принять меры к незамедлительной регистрации сообщений. Непринятие мер к регистрации принятого сообщения о преступлении или отказ в регистрации представленного сообщения недопустимы [4].

Следующим этапом на стадии возбуждения уголовного дела можно выделить проведение проверки по принятому сообщению и преступлению.

На данном этапе нами выделяются следующие уголовно-процессуальные правонарушения: непроведение проверки по сообщению о преступлении; несвоевременная проверка по сообщению о преступлении; превышение сроков предварительной проверки; производство следственных действий, не разрешенных на этапе предварительной проверки; фальсификация материалов предварительной проверки.

Объективная сторона непроведения проверки по поступившему сообщению о преступлении заключается в бездействии должностных лиц, когда сообщение о преступлении получено,

зарегистрировано, однако мер по его проверке не принято. Так, должностным лицом могут быть не предприняты незамедлительно меры по предотвращению и пресечению преступления; по обнаружению признаков преступления, сохранению и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих закрепления, изъятия и исследования; по проведению розыскных и оперативно-розыскных мероприятий по установлению и задержанию с поличным или «по горячим следам» лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление.

Также общественно вредным является и необоснованное затягивание проведения проверки по сообщению о преступлении, если оно повлекло утрату доказательственной информации. Очень часто в подразделениях органов внутренних дел после принятия заявления оттягивают время проведения предварительной проверки, мотивируя занятостью следственно-оперативной группы, отсутствием транспорта при необходимости осуществления выезда, в связи с чем бывает утрачена возможность раскрытия уголовного дела по «горячим следам». Как правило, за этими причинами скрывается элементарная халатность, нежелание экстренно реагировать на поступивший вызов. Если такое бездействие повлекло невозможную утрату процессуально значимой доказательственной информации, например следов и вещественных доказательств, предлагается вести речь о совершении уголовно-процессуального проступка.

Превышение времени предварительной проверки по сообщению о преступлении также является процессуальным правонарушением. Типичными являются случаи, когда ходатайство о продлении срока проверки не выносится, а итоговое решение, как правило отказ в возбуждении уголовного дела, принимается задним числом. Либо, когда недостаточно времени для проведения проверки, необоснованно и незаконно отказывают в возбуждении уголовного дела, что влечет отмену незаконного решения.

Заключительным этапом на стадии возбуждения уголовного дела является принятие итогового решения. Согласно ст. 145 УПК РФ ими могут быть: возбуждение уголовного дела, отказ в возбуждении уголовного дела, передача материалов по подследственности.

Таким образом, мы можем вести речь о совершении должностных преступлений, предусмотренных ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями», ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий», ст. 292 УК РФ «Служебный подлог» и другие.

Самым распространенным видом уголовно-процессуальных правонарушений является незаконный отказ в возбуждении уголовного дела. Согласно положению ч. 4 ст. 7 Уголовно-процессуального кодекса РФ, «определения суда, постановления судьи, прокурора, следователя, дознавателя должны быть законными, обоснованными и мотивированными». Нарушение одного из указанных критериев при вынесении процессуального решения должно повлечь его отмену.

Чаще всего основанием для отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела становится необоснованность принятого решения ввиду неполноты проведенной проверки, когда орган дознания или другой сотрудник, которому была поручена проверка заявления или сообщения о преступлении, не опросил всех лиц, которым может быть что-либо известно о произошедшем, не собрал все необходимые документы, чтобы принять законное, обоснованное решение. Или уговорил пострадавшего изменить свои показания, чтобы исключить преступность деяния.

Например. Собранные следственными органами Следственного комитета РФ по Республике Хакасия доказательства признаны судом достаточными для вынесения обвинительного приговора в отношении 36-летнего бывшего участкового уполномоченного полиции ОУУП и ПДН ОМВД России по Бейскому району. Он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий). Следствием и судом установлено, что 19 июля 2013 года к участковому полиции обратилась жительница с сообщением о краже у нее сотового телефона. При проведении проверки по данному факту участковый, достоверно зная из опроса заявительницы о совершении у нее кражи телефона, не желая инициировать возбуждение уголовного дела, устанавливать местонахождение похищенного имущества и лицо, совершившее кражу телефона, путем уговоров склонил женщину дать не соответствующие действительности объяснения об утере телефона, собственноручно написав от ее имени протокол опроса. На основании не соответствующего действительности объяснения участковый вынес незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. В дальнейшем данный факт укрытия преступления от учета был выявлен и незаконно вынесенное постановление отменено с последующим возбуждением уголовного дела по факту кражи с причинением значительного ущерба гражданину [2].

Следственным отделом по Гулькевичскому району краевого управления СКР возбуждено уголовное дело в отношении участкового уполномоченного полиции отдела МВД России по Гулькевичскому району, который подозревается в злоупотреблении должностными полномочиями (ч. 1 ст. 285 УК РФ). По версии следствия, в июле 2014 года к полицейскому обратилась местная жительница, сообщившая о совершении мошеннических действий в отношении ее имущества. Полицейский, не желая проводить работу по данному сообщению, не принял заявление от женщины, и не передал его для дальнейшей регистрации. В результате работник полиции укрыл преступление от учета и нарушил право женщины на защиту собственности и доступ к правосудию. Впоследствии по заявлению женщины было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 159 УК РФ (мошенничество) [3].

Следующим правонарушением является необоснованное принятие решения о передаче сообщения по подследственности. В соответствии с п. 3 ст. 145 УПК РФ «в случае принятия решения, предусмотренного пунктом 3 части первой настоящей статьи, орган дознания, дознаватель, следователь принимает меры по сохранению следов преступления». Помимо этого, Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 июня 2005 г. № 7-П признано неконституционным отсутствие обязанности у прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя принимать по заявлению лица, пострадавшего в результате преступления, предусмотренного ст. 115 или ст. 116 УК РФ, меры, направленные на установление личности виновного в этом преступлении и привлечение его к уголовной ответственности. Подследственность преступлений определяется в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 150 УПК РФ. Нарушение этих правил существенно нарушает права участников уголовно-процессуальных правоотношений и способствует необоснованному увеличению сроков рассмотрения сообщения о преступлении.

В целях обеспечения неукоснительного исполнения и единообразного применения положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, оперативного реагирования на нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина, соблюдения их законных интересов при разрешении сообщений о преступлениях, эффективной реализации поставленных перед уполномоченными органами задач был принят Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации,

Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства обороны Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных дей-

ствий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях».

Своевременное предупреждение уголовно-процессуальных правонарушений на стадии возбуждения уголовного дела будет способствовать укреплению учетно-регистрационной дисциплины и законности уголовного судопроизводства в целом. Система уголовно-процессуальных правонарушений на стадии возбуждения уголовного дела при приеме, рассмотрении и разрешении сообщений о преступлениях поможет проанализировать причины и условия, способствующие совершению каждого из них и выработать конкретные меры по их преодолению.



Примечания

1. Анюров Ф. Ф. Регистрация и учет преступлений в органах внутренних дел (правовые и организационные аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

2. В Бейском районе бывший участковый полиции признан виновным в превышении должностных полномочий // Следственный комитет РФ. – 2014. – 30 сентября. – <http://sledcomrf.ru/news/148857-v-beyskom-rayone-byivshiy-uchastkoviy-politsii-priznan-vinovnyim-v-prevyishenii.html> (дата обращения 2 апреля 2015 г.)

3. В Гулькевичском районе полицейский подозревается в укрывании преступления от учета // Следственный комитет РФ. – 2014. – 12. сент. – <http://sledcomrf.ru/news/146642-v-gulkevichskom-rayone-politseyskiy-podozrevaetsya-v-ukryitii-prestupleniya-ot-ucheta.html> (дата обращения 2 апреля 2015 г.)

4. О едином учете преступлений: совместный Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, Министерства РФ по делам ГО и ЧС, МЮ РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития России, ФСКН РФ от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399: ред. от 20 фев. 2014// Российская газета. – 2006. – 25 января.

5. О статистике преступлений // МВД РФ. – 2015. – 20 марта. – <https://mvd.ru/news/item/3234460/> (дата обращения: 2 апреля 2015 г.)

6. Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД России, ФСБ РФ, Следственного комитета Российской Федерации, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы, ФСИН, МО РФ, ФССП, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 // Российская газета. – 2014. – 13 августа.

7. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 // Российская газета. – 2014. – 14 ноября.

8. Севрюгин В. Е. О проблемах формирования концепции административной ответственности // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Международной научно-практической конференции. – Омск, 2013. – С. 3-9.

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

ОРЕНБУРКИНА Евгения Валерьевна, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры организации охраны общественного порядка, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: eva_home@bk.ru

ORENBURKINA Evgeniya, Candidate of Law, lecturer, Chair of Public Order Protection, Tyumen Institute of Advanced Police Training of the Ministry of Interior of the Russian Federation.

E-mail: eva_home@bk.ru

УДК 342.92+351.74

Г.Ф. Хаметдинова
G. Khametdinova**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНСПЕКТОРА
ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

В статье на основе действующего законодательства определяется административно-правовой статус инспектора ПДН и его элементы. На основе компетенции в объем должностных обязанностей и прав инспектора по делам несовершеннолетних включены следующие полномочия: по осуществлению административной деятельности, административного производства, уголовно-процессуальные и организационные. Раскрыты права и обязанности инспектора ПДН, которые классифицируются как общие, специальные и индивидуальные.

Ключевые слова: административно-правовой статус, инспектор по делам несовершеннолетних, подразделение по делам несовершеннолетних, права и обязанности инспектора.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS
OF JUVENILE DIVISION INSPECTORS**

On the basis of current legislation the administrative and legal status of juvenile division inspectors and its elements are determined. On the basis of competences the duties and rights of juvenile inspectors include: implementation of the administrative activities for administrative proceedings, criminal and organizational procedures. Rights and obligations of juvenile division inspectors are revealed, which are classified as general, special and individual.

Keywords: administrative and legal status, juvenile division inspector, juvenile division, rights and obligations of inspectors.

Проводимая в настоящее время реформа системы МВД Российской Федерации направлена прежде всего на совершенствование системы управления деятельностью органами внутренних дел Российской Федерации, модернизацию их структурного построения и кадрового обеспечения, а также оптимизацию численности [2, с. 90]. Сказанное в полном объеме относится и к подразделениям по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

В целях совершенствования деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 была утверждена Инструкция по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации (далее Инструкция) [9], которая направлена определить порядок деятельности подразделений по делам несовершеннолетних. В отличие от Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденного Приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» [1], полномочия инспектора ПДН, в части наделения его правами и обязанностями, новой Инструкцией не предусмотрены, что затрудняет определение административно-правового статуса сотрудника ПДН.

Большой объем нормативных правовых актов и произошедшее их обновление, а именно принятие Инструкции, внесение изменений в Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [8], а также в иные нормативные правовые акты, направленные на обеспечение законных прав и интересов несовершеннолетних, в том числе в Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» [3], вызывает необходимость определения административно-правового статуса сотрудника ПДН.

Основой деятельности любого субъекта исполнительной власти является административно-правовой статус, к характеристикам которого относят [13, с. 37]: официальное название, его положение в иерархии субъектов государственной власти, вопросы подчиненности; цели, задачи и функции, порядок его образования, реорганизации и упразднения; права и обязанности; формы и методы деятельности; структура органа; и многое другое.

Следует согласиться с И.П. Черниковой, что административно-правовой статус подразделений по делам несовершеннолетних службы охраны общественного порядка представляет собой

совокупность целей, задач и функций данных подразделений, их организационно-структурное построение, права, обязанности, подведомственность, финансирование, ответственность и гарантии реализации государственных принципов профилактической деятельности и охранно-защитной превенции [14, с. 7].

Содержание административно-правового статуса коллективного субъекта административного права зависит от того, является ли он частью государственного механизма или нет; каким видом деятельности он занимается; является ли он самостоятельной единицей или включен в более крупную организационную структуру.

Так, согласно позиции Д.Н. Бахраха [12, с. 177], поддерживаемой многими авторами [13, с. 3; 14], в административно-правовом статусе коллективных субъектов выделяется три главных блока: 1) целевой; 2) структурно-организационный; 3) компетенционный (компетенцию). При этом, по его мнению, первым элементом административно-правового статуса являются цели, задачи и функции субъекта. Второй компонент правового статуса включает в себя нормативное регулирование порядка образования субъектов, их подчиненности, установления и изменения их организационных структур и др. Компетенция представляет собой основную часть административно-правового статуса, которая состоит из совокупности властных полномочий, определенных предметов ведения и носящих властный характер.

Сама по себе любая власть, как отмечает В.Е. Севрюгин, означает способность и возможность оказывать определяющее воздействие на других лиц, подчинять их поведение своей воле. Власть без субъекта, правомочного реализовывать данные качества, является абстракцией [12, с. 9]. В данном случае властные полномочия реализует инспектор ПДН как соответствующий субъект их реализации. Учитывая, что его деятельность в большей части связана с несовершеннолетними, которые находятся под особой защитой государства, необходимо четко представлять эти властные полномочия во избежание незаконных действий ограничивающих их права и обязанности.

Остановимся более подробно на третьем элементе статуса – компетенции инспектора ПДН. Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих объем должностных обязанностей и прав инспектора по делам несовершеннолетних, позволяет выделить следующие виды полномочий: 1) полномочия по осуществлению административной деятельности; 2) полномочия по осуществлению административного производства;

3) уголовно-процессуальные полномочия; 4) организационные полномочия.

При этом к **первому виду полномочий** следует отнести деятельность инспектора ПДН:

по предупреждению детской беспризорности, безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних и противоправных действий в отношении несовершеннолетних;

организации индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними правонарушителями, указанными в п. 2.1.1 Инструкции, их родителями или иными законными представителями, если они не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними (п. 2.1.2. Инструкции), а также в отношении иных категорий, при необходимости профилактики совершения ими правонарушений либо для оказания социальной помощи и (или) реабилитации несовершеннолетних с согласия руководителя территориального органа МВД России или его заместителя.

Учитывая вступление в законную силу Федерального закона от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым дополнен предмет административного правонарушения в ст. 6.9, 6.10, 20.20 и 20.22 КоАП РФ – «новыми потенциально опасными психоактивными веществами», следует полагать, что потребление несовершеннолетними названных веществ также будет основанием для проведения с ними индивидуальной профилактической работы;

выявлению лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступления и (или) антиобщественных действий или совершающих в отношении несовершеннолетних другие противоправные деяния, а также родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей и должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних;

выявлению несовершеннолетних, объявленных в розыск, а также несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства;

рассмотрению в установленном порядке заявлений и сообщений об административных правонарушениях несовершеннолетних, общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, а также о неисполнении или ненадлежащем исполнении их родителями

или иными законными представителями либо должностными лицами обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних;

подготовке материалов для рассмотрения возможности помещения в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел несовершеннолетних; участвует в подготовке материалов, необходимых для внесения в суд предложений о применении к несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации;

внесению в уголовно-исполнительные инспекции Федеральной службы исполнения наказаний предложений о применении к несовершеннолетним, контроль за поведением которых данные инспекции осуществляют, мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации.

информированию заинтересованных органов и учреждений о безнадзорности, правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, о причинах и условиях, этому способствующих;

внесению в соответствующие органы и учреждения предложений об устранении причин и условий, способствующих правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

учету правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, лиц, их совершивших, родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

обеспечению в пределах своей компетенции соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетних;

анализу состояния оперативной обстановки по линии несовершеннолетних на обслуживаемой территории;

выявлению несовершеннолетних, допускающих употребление спиртных напитков, немедленное потребление наркотических средств, мест их концентрации, возможного сбыта, приобретения и потребления наркотических средств, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в их потребление;

выявлению во время проведения профилактических мероприятий принадлежности подростков

к группам антиобщественного, экстремистского и иного характера, лидеров и активных участников этих групп, места их концентрации, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и (или) антиобщественных действий;

проведению встреч с населением, проживающим на обслуживаемой территории, выступление в образовательных учреждениях, средствах массовой информации по вопросам профилактики правонарушений несовершеннолетних, формирование позитивного общественного мнения о деятельности органов внутренних дел.

Полномочия по осуществлению административного производства определены в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ и п. 3.5 Приказа МВД России от 05 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» [6].

Инспектор ПДН наделен полномочиями по составлению протокола об административном правонарушении, а, следовательно, по возбуждению административного производства и осуществлению предусмотренных гл. 27, 28 КоАП РФ процессуальных действий, а именно имеет право:

возбудить административное производство в отношении несовершеннолетнего или родителя (законного представителя), совершивших административное правонарушение;

применить меры обеспечения административного производства, предусмотренные ст. 27.1 КоАП РФ;

взять объяснение с несовершеннолетнего с соблюдением требований п. 4 ст. 25.6 КоАП РФ;

имеет право удалить несовершеннолетнего лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо (ч. 4 ст. 25.1 КоАП РФ).

Обязанности инспектора ПДН в связи с осуществлением административного производства:

в обязательном порядке уведомить родителей или иных законных представителей об административном задержании несовершеннолетнего (ч. 4 ст. 27.3 КоАП РФ, п. 8 ст. 14 Закона «О полиции»);

при опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет, обеспечить присутствие педагога или психолога. В случае необходимости пригласить законного представителя несовершеннолетнего свидетеля;

вручить под расписку копию протокола об административном правонарушении (ч. 6 ст. 28.2 КоАП РФ); протокола применении меры обеспечения (глава 27 КоАП РФ).

Уголовно-процессуальные полномочия в пределах компетенции и в соответствии с положениями статей 38-41 УПК РФ инспектор ПДН исполняет поручения о производстве отдельных следственных действий руководителя следственного органа, следователя, начальника подразделения дознания, дознавателя, а также осуществляют обследование условий жизни и воспитания несовершеннолетнего, подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления, с предоставлением инициатору поручения акта обследования семейно-бытовых условий жизни несовершеннолетнего, характеристики с места учебы или работы, справки, в которой должны быть отражены перечисленные в п.п. 2.16.1-2.16.8 Инструкции сведения (данные о личности несовершеннолетнего, когда и какие совершал правонарушения, где и с кем проводит досуг, отношение к учебе, работе, данные о лицах, отрицательно влияющих на поведение несовершеннолетнего, об отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего к его воспитанию, обучению и (или) содержанию и др.).

Кроме того, сотрудники ПДН взаимодействуют с должностными лицами органов предварительного расследования при расследовании уголовного дела в целях установления причастности несовершеннолетнего к совершению преступления, недопущения совершения им преступления.

По письменному поручению должностных лиц органов предварительного расследования оказывают содействие в приглашении педагога для участия в следственных действиях, проводимых с участием несовершеннолетних.

В рамках **организационных полномочий** инспектора ПДН:

изучают особенности обслуживаемой территории;

взаимодействуют с иными субъектами, занимающимися воспитанием, обучением несовершеннолетних, защитой их прав и законных интересов, организующих спортивную, культурно-просветительную и иную работу с несовершеннолетними;

анализируют ежемесячно оперативную обстановку на обслуживаемой территории;

участвуют: в анализе причин совершения несовершеннолетними правонарушений; изучении материалов, размещенных в средствах массовой информации; подготовке информационных

материалов и предложений в соответствующие органы исполнительной власти и органы местного самоуправления; организации и проведении целевых профилактических мероприятий; осуществлении взаимодействия с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, расположенными на обслуживаемой территории;

оказывают содействие: администрации образовательных учреждений – в организации правовой пропаганды; органам опеки и попечительства – в выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей; подразделениям Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России – в проводимой ими работе по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма;

обеспечивают обмен информации с иными субъектами профилактики беспризорности и правонарушений несовершеннолетних. Закрепленная в Инструкции обязанность инспектора ПДН об информировании вытекает из необходимости осуществления своей деятельности в тесном взаимодействии с субъектами профилактики, направленную на достижение эффективных результатов по профилактике правонарушений несовершеннолетних и защите их прав [11, с. 40-43].

Рассмотрение административно-правового статуса инспектора по делам несовершеннолетних невозможно без уяснения его прав и обязанностей, которые, на наш взгляд, можно классифицировать на общие, специальные и индивидуальные.

Общие обязанности и права инспектора ПДН, как и любого сотрудника полиции, закреплены в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее Закон «О полиции») [5], а именно, прежде всего, в главе 6 «Правовое положение сотрудника полиции» определены основные обязанности (ст. 27) и основные права (ст. 28) сотрудника полиции.

Статьи 27 и 28 Закона «О полиции» не исчерпывают всего объема общих полномочий сотрудника полиции. Для осуществления деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних инспектор ПДН наделён полномочиями, закреплёнными в статье 12 «Обязанности полиции», статье 13 «Права полиции», в главе 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения» и главе 5 «Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» Закона «О полиции».

Обязанности сотрудника ПДН при выполнении служебных полномочий, предусмотрены частью 1 статьи 12 Закона «О полиции», а именно пунктами 1-4, 7, 9, 11-13, 16, 17, 26, 27.

Непосредственно в отношении несовершеннолетних в статье 12 Закона «О полиции» закреплены следующие обязанности сотрудника полиции:

участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний (п. 4 ст. 12);

осуществлять розыск несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа (п. 12 ст. 12);

исполнять решения суда (судьи) о направлении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (п. 14 ст. 12).

Согласно п. 8 статьи 14 Закона «О полиции» сотрудники ПДН обязаны о каждом случае задержания несовершеннолетнего незамедлительно уведомлять его родителей или иных законных представителей.

Инспектор ПДН наделен правами, позволяющими выполнять возложенные на него обязанности при реализации служебных полномочий, предусмотренными пунктами 1-5, 7, 8, 11, 13, 15, в том числе предусмотренными Инструкцией о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации [12], 16, 18, 34, 36, 37 части 1 статьи 13 Закона «О полиции».

Кроме того, полиция наделена правом в соответствии:

с частью 2 статьи 14 указанного закона – на осуществление задержания;

с п. 15 части 1 статьи 13 – на доставление несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом;

с частью 3 статьи 15 – на входение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории» на проникновение в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам ...

в установленных законодательством случаях и для определенных данной нормой целей (п. 1-4 ч. 3 ст. 15 Закона «О полиции»);

с частью 1 статьи 17 – на формирование и ведение банков данных. В соответствии с п. 5 статьи 17 Закона «О полиции» полиция имеет право обрабатывать данные о гражданах, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, с последующим внесением полученной информации в банки данных о гражданах. Внесению в банки данных подлежит информация о несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности либо освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия; о несовершеннолетних, совершивших правонарушения и (или) антиобщественные действия, об их родителях или иных законных представителях, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

частью 1 статьи 18 – на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, Законом «О полиции» и другими федеральными законами.

Инспектор ПДН наделен также другими правами и обязанностями, предусмотренными законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, изданными в пределах компетенции.

Специальные права и обязанности инспектора ПДН можно выделить из содержания нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность подразделений по делам несовершеннолетних как субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В первую очередь, к ним относятся Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [8], Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» [9], Приказ МВД России от 05 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» [6], Приказ МВД России от 17 января 2006 г.

№ 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» [4].

К специальным правам и обязанностям следует относить круг полномочий, свойственный только сотруднику специализированной службы органов внутренних дел по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Индивидуальные обязанности и права сотрудника ПДН по замещаемой должности, конкретизирующие его деятельность, определяются в должностном регламенте (должностной инструкции). В соответствии с положением п. 22.1. Инструкции, должностные регламенты (должностные инструкции) сотрудников ПДН индивидуально для каждого сотрудника с учетом взаимозаменяемости на период временного отсутствия разрабатывает руководитель ПДН территориального органа МВД России на межрегиональном и районном уровнях [10].

Разработка должностных регламентов (должностных инструкций) осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [7], иными законодательными актами Российской Федерации, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в сфере внутренних дел, нормативными правовыми актами МВД России с учетом полномочий органов, организаций, подразделений системы МВД России, их структурных подразделений. Должностные регламенты

(должностные инструкции) сотрудников, которым присвоены специальные звания полиции, разрабатываются с учетом Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Возложение на сотрудника ПДН обязанностей, не предусмотренных должностным регламентом (должностной инструкцией), возможно только в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Не допускается привлечение сотрудников ПДН для выполнения обязанностей, не связанных с профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе привлечение их для дежурств в следственно-оперативных группах, группах немедленного реагирования, дежурных частях территориальных органов МВД РФ, а также для выполнения задач по охране и конвоированию задержанных лиц.

Таким образом, административно-правовой статус инспектора подразделения по делам несовершеннолетних определяется организационно-правовыми основами деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и представляет собой совокупность полномочия, общих, специальных и индивидуальных прав и обязанностей, позволяющих квалифицированно выполнять возложенные функции по реализации социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на профилактику правонарушений и защиту прав несовершеннолетних.



Примечания

1. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции : приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Российская газета. – 2013. – 27 марта.

2. Мелехова А. Ю., Лискин И. И. Правовые основы организационно-структурного построения органов внутренних дел РФ на современном этапе // Наука и практика. – 2014. – № 1 (58). – С. 90-94.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве : федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 30 декабря.

4. О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений : приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 12 марта 2015 г.).

5. О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 12 февраля 2015 г., с изм. от 06 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

6. О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию : приказ МВД России от 05 мая 2012 г. № 403 (ред. от 12 января 2015 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. 03 сентября.

7. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 12 февраля 2015 г.) // Российская газета. – 2011. – 07 декабря.

8. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. (ред. от 31 декабря 2014 г.) // Российская газета. – 1999. – 30 июня.

9. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел РФ : приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – № 11.

10. Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностных регламентов (должностных инструкций) и их примерной формы : приказ МВД России от 25 сентября 2012 г. № 886 (ред. от 2 июля 2014 г.) // Российская газета. – 2012. – 28 ноября.

11. Предупреждение преступлений и административных правонарушений: учебное пособие / С. И. Иванова [и др.]. – Тюмень : Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2012.

12. Севрюгин В. Е. Исполнительная власть и государственное управление: проблемы соотношения // Правовые проблемы укрепления российской государственности / под ред. В. Ф. Воловича, А. М. Барнашова, В. М. Зуева. – Томск, 2009. – С. 6-12.

13. Ускова А. С. Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.

14. Черникова И. П. Административно-правовой статус подразделений по делам несовершеннолетних службы охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

ХАМЕТДИНОВА Гульнара Фазитовна, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: tipkmvd@rambler.ru

KHAMETDINOVA Gulnara, Candidate of Law, lecturer, Chair of Administrative Activity of Law Enforcement Agencies, Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation.

E-mail: tipkmvd@rambler.ru

УДК 342.92

Л.В. Шадрина
L. Shadrina**ВЫЯВЛЕНИЕ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ,
ПРЕДУСМОТРЕННЫХ СТАТЬЕЙ 19.15.2 КОАП РФ «НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ
РЕГИСТРАЦИИ ГРАЖДАНИНА РФ ПО МЕСТУ ПРЕБЫВАНИЯ
ИЛИ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА В ЖИЛОМ ПОМЕЩЕНИИ»**

Статья посвящена рассмотрению административной ответственности за нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении. Данная норма была принята законодательством недавно, в связи с этим в практической деятельности возникают проблемы в квалификации данного правонарушения.

Ключевые слова: *гражданин РФ, регистрация по месту пребывания, регистрация по месту жительства в жилом помещении.*

**IDENTIFICATION AND DOCUMENTATION OF OFFENCES UNDER
ARTICLE 19.15.2 OF THE ADMINISTRATIVE CODE OF THE RUSSIAN
FEDERATION «VIOLATION OF THE CITIZENS' REGISTRATION RULES
OF THE RUSSIAN FEDERATION AT THE PLACE OF STAY OR RESIDENCE
IN A RESIDENTIAL AREA»**

The article is devoted to administrative responsibility for violation of the citizens' registration rules of the Russian Federation at the place of stay or residence in a residential area. This article has been adopted recently by the legislation. In this regard, the problems arise as to the qualifications of the offenses in practice.

Keywords: *citizen of the Russian Federation, registration in a stay place, registration in a residence in a residential area.*

В последнее время появилось значительное количество нарушений правил регистрации, таких как появление «резиновых» квартир, нарушение санитарных норм и т. д. В связи с этим ст. 19.15 в ее предыдущей редакции не могла в должной мере обеспечивать защиту общественных отношений, возникающих в сфере регистрации, поэтому законодателем было принято решение о введении новых статей таких как ст. 19.15.1 «Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации» и ст. 19.15.2 «Нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении» на ней остановимся поподробнее. В данной статье были прописаны следующие правила регистрации граждан по месту пребывания, остановимся поподробнее на сроке проживания без регистрации. За соблюдением сроков регистрации компетентность Федеральной миграционной службы Российской Федерации, это закреплено в Административном регламенте предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан РФ по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ [1]. Каждый гражданин обязан

регистрироваться по тому адресу, где он постоянно проживает. Отметка об этой регистрации ставится в паспорт. При смене места жительства (например, при продаже квартиры или переезде в другой город) граждане снимаются с регистрационного учета и встают на него уже по новому адресу. На это отводится семь дней согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию». Если гражданин отправляется к родственникам или живет на съемной квартире или в гостинице, но впоследствии вернется домой, то он не должен сниматься с учета, отправляясь проживать по другому адресу. Основанием является временный характер такого пребывания. В этом случае можно не регистрироваться на новом месте три месяца. По истечении срока предусмотрена временная регистрация. Регистрировать гостя должна администрация гостиниц или родственники либо арендодатель. Оформить её можно на любой срок: и на несколько дней, и на пять лет. С истечением срока приезжий автоматически снимается с регистрации,

и необходимо продление. Таким образом, собственник ничем не рискует, оформляя арендатору регистрацию, и даже наоборот, если он этого не сделает, его могут оштрафовать за разрешение проживать у себя незарегистрированным лицам. Ответственность за проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков влечет наложение административного штрафа на граждан и на юридических лиц на основании ст. 19.15.1 КоАП РФ.

Регистрационный учет устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Органами регистрационного учета в городах, поселках, сельских населенных пунктах, закрытых военных городках, а также в населенных пунктах, расположенных в пограничной зоне или закрытых административно-территориальных образованиях, в которых имеются территориальные органы Федеральной миграционной службы, являются эти территориальные органы, в остальных населенных пунктах – органы местного самоуправления. Документами, удостоверяющими личность граждан Российской Федерации, необходимыми для осуществления регистрационного учета, являются: паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации; свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста; паспорт, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, – для лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации [2]. Органы регистрационного учета регистрируют граждан по месту жительства в 3-дневный срок со дня поступления документов. Отметка в паспорте гражданина либо выдача свидетельства о регистрации по месту жительства лица, не достигшего 14-летнего возраста, производится в день поступления в орган регистрационного учета документа, удостоверяющего личность, и документа, являющегося основанием для вселения в жилое помещение [3]. Административная ответственность за нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении влечет наложение административного штрафа на граждан и на юридических лиц. Следует отметить санкции, предусмотренные статьей, – нарушение без

уважительных причин нанимателем или собственником, предоставившими жилое помещение гражданину Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации, сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании данного гражданина в указанном жилом помещении без регистрации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных сведений о регистрации гражданина Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц – от четырех тысяч до семи тысяч рублей. А вот нарушение, предусмотренное третьей частью статьи, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от семи тысяч до десяти тысяч рублей. Нарушение лицом, ответственным за прием и передачу в орган регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета гражданина Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации сроков представления в орган регистрационного учета документов для регистрации граждан Российской Федерации либо представление в орган регистрационного учета заведомо недостоверных документов для регистрации гражданина Российской Федерации, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей. Несмотря на то, что законодателем ужесточается ответственность за нарушение правил регистрации гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, им сразу же вводится несколько оснований для освобождения от ответственности в таких случаях, если гражданами представлена документированная информация о том, что они являются супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками, внуками нанимателей (собственников) жилого помещения, имеющих регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении. Также наниматель (собственник) жилого помещения освобождается от административной ответственности за нарушение установленных законодательством Российской Федерации сроков уведомления органа регистрационного учета о проживании

гражданина Российской Федерации в указанном жилом помещении без регистрации в случае, если гражданином предоставлена документированная информация о его регистрации по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации. Это касается и проживания гражданина Российской Федерации в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Москве, Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Московской области, Ленинградской области, если он зарегистрирован по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Московской области, Ленинградской области.

Федеральным Законом № 376-ФЗ внесены изменения в Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах РФ»: в ст. 2 (Основные понятия) вводится понятие «фиктивная регистрация» по месту пребывания или по месту жительства. Под фиктивной регистрацией понимается регистрация гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства на основании предоставления заведомо недостоверных сведений или документов для такой регистрации либо его регистрация в жилом помещении без намерения пребывать (проживать) в этом помещении, либо регистрация по месту пребывания или по месту жительства без намерения нанимателя (собственника) жилого помещения предоставить это жилое помещение для пребывания (проживания) указанного лица. Так, постановлением начальника отдела УФМС России по Сахалинской области в г. Южно-Сахалинске от 15 апреля 2014 г. Слонцев С.И., допустивший пребывание гражданина РФ Петрова С.Ю., проходящего стационарное лечение в ГБУЗ Сахалинской области, с 07 января 2014 г. по настоящее время без регистрации по месту пребывания, привлечен к административной ответственности, предусмотренной ч. 5 ст. 19.15.2 КоАП РФ и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 3 тыс. рублей. Основанием к привлечению Слонцева С.И. к административной ответственности явилось несоблюдение ст. 5 Закона РФ «О праве граждан на свободу передвижения выбора места жительства в пределах Российской Федерации», п. 14 Постановления Правительства РФ № 713 от 17 июля 1995 г. и п. 55, 66 Административного регламента представления ФМС России государственной услуги по регистрационному учету граждан РФ по месту

пребывания по месту жительства в пределах РФ». Факт совершения административного правонарушения был выявлен в ходе проведения выездной внеплановой проверки, когда было установлено, что на лечение в ГБУЗ Сахалинской области 07.01.2014 г. поступил гражданин Петров С.Ю., который зарегистрированным по данному учреждению не значится, представитель лечебного учреждения в отдел УФМС в г. Южно-Сахалинске со сведениями о поступивших в больницу на стационарное лечение граждан РФ не обращался. Не согласившись с постановлением, Слонцев С.И. обратился в суд с жалобой, в которой просил постановление отменить и прекратить производство по делу. В обоснование доводов жалобы указано, что согласно действующему законодательству регистрация по месту пребывания в жилом помещении не требуется, если жилое помещение находится в том же или ином населенном пункте того же субъекта РФ, в котором это лицо зарегистрировано. Учитывая, что гражданин Петров С.Ю. зарегистрирован по месту жительства в г. Южно-Сахалинске, ему регистрация по месту пребывания не требовалась. Поскольку должностным лицом ГБУЗ Слонцевым С.И. не были нарушены требования Правил регистрации гражданина по месту пребывания, суд не усмотрел в его действиях состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 5 ст. 19.15.2 КоАП РФ, вследствие чего не находит правовых оснований для его привлечения к административной ответственности. В связи с этим суд удовлетворил жалобу, поданную Слонцевым С.И., и отменил постановление начальника отдела УФМС России по Сахалинской области в г. Южно-Сахалинске в связи с отсутствием в действиях Слонцева С.И. состава административного правонарушения [4].

Данный пример показывает, что некоторые государственные служащие не могут правильно квалифицировать правонарушения, по данному поводу В.Е. Севрюгин написал в своей статье следующее: «Из более ста тысяч ежегодно выявляемых органами прокуратуры нарушений законодательства об административной ответственности половина – это незаконные акты органов исполнительной власти и их должностных лиц. Иными словами, пятьдесят тысяч граждан России ежегодно незаконно подвергаются административным наказаниям. Еще более масштабные нарушения законности Генеральная прокуратура РФ выявила при проверке законности деятельности административных комиссий, созданных при органах местного самоуправления» [5]. Данная проблематика, к сожалению, является актуальной в настоящее время.



Примечания

1. Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации : приказ ФМС России от 11 сентября 2012 г. № 288 (ред. от 21 января 2014 г.) // Российская газета. – 2013. – № 83.

2. О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановл. Правительства РФ от 14 августа 2002 г. № 599 (ред. от 27 ноября 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 14.

3. О внесении изменений в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации : постановл. Правительства РФ от 26 октября 2011 г. № 869 // Российская газета. – 2011. – № 246.

4. Материалы из судебной практики Южно-Сахалинска. Дело № 12-345/14.

5. Севрюгин В. Е. Защита прав и законных интересов граждан в сфере административного судопроизводства // Полицейское право. – 2005. – № 2. – С. 25-27.

ШАДРИНА Лилия Валерьевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: tipkmvd@rambler.ru

SHADRINA Liliya, Candidate of Law, senior lecturer, Chair of Administrative Activity of Law Enforcement Agencies, Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation.

E-mail: tipkmvd@rambler.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).
- Фамилию и инициалы автора(ов) на русском и английском языках.
- Название статьи заглавными буквами на русском и английском языках.
- Аннотацию (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 алфавитном порядке. В тексте в квадратных скобках дается ссылка на порядковый номер списка (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, таблиц и формул 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 по адресу:
454081, г. Челябинск, ул. Артиллерийская, 100, Факультет ПСПО ЮУрГУ,
Редакция журнала «ПРАВОПОРЯДОК: ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА»
и (или) на **E-mail: pravoporyadok74@bk.ru**
Тел./факс: 8 (351) 243-05-25.

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.pf>**. Журнал включен в наукометрическую базу данных **Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)**.

Редакция журнала

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 отчетности, 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.

« ____ » _____ 20__ г. _____ / _____ /

* - В случае подготовки статьи в соавторстве, сведения предоставляются каждым из авторов.

ОБРАЗЕЦ ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЬИ

УДК

*Фамилия И.О.***НАЗВАНИЕ СТАТЬИ**Аннотация. *В статье рассматриваются.....(от 5 до 7 строк)***Ключевые слова:** *(от 5 до 7 слов)*

Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст [3, 75]. Текст. Текст. Текст.
 Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст.
 Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст [2, с. 16]. Текст. Текст. Текст. Текст.
 Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст.
 Текст. Текст.

Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст.
 Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст.
 Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст [4].

Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст.
 Текст. Текст. Текст. Текст [1, с. 13]. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст.
 Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст. Текст.
 Текст. (от 8 до 15 страниц)

Примечания

1. Антонов В. Ф. Развитие института крайней необходимости // Правоведе-
 ние. – 2005. – № 6. – С. 12–18.

2. Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений : авто-
 реф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2002.

3. Криминология : учебник для вузов / под общ. ред. А. И. Долговой. – 3-е
 изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2007. – 912 с.

4. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января
 1992 г. № 2202-1 (ред. от 21 ноября 2011 г.) // Собрание законодательства РФ.
 – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

*ФАМИЛИЯ Имя Отчество, ученая степень, ученое звание, должность,
 полное наименование места работы, город, тел.: 8(900)000-00-00.*

E-mail: FIO@mail.ru

«Рукопись вычитана, факты, цитаты, ссылки проверены. Публикуется впервые»

дата

подпись