

№ 3 (40)  
2017

# ВЕСТНИК

Дальневосточного  
юридического института  
МВД России

Выходит с 2001 г.  
Периодичность –  
четыре раза в год

Учредитель и издатель –  
Дальневосточный  
юридический институт  
Министерства внутренних дел  
Российской Федерации

Редакционная коллегия:

Главный редактор  
М. А. Тулиглович,  
канд. юрид. наук, доцент

Заместитель  
главного редактора  
А. Н. Дерюга,  
д-р юрид. наук, доцент

Ответственный секретарь  
А. А. Осадчий

Члены редколлегии:  
Е. Ю. Антонова,  
д-р юрид. наук, доцент;  
И. М. Антонов,  
канд. юрид. наук, доцент;  
Д. А. Баринов,  
канд. юрид. наук, доцент;  
А. С. Бахта,  
д-р юрид. наук, профессор  
(г. Москва);  
В. Н. Бойко,  
д-р юрид. наук, профессор;  
Н. Н. Дерюга,  
д-р юрид. наук, профессор;  
А. Н. Древаль,  
д-р юрид. наук, профессор;  
Н. Н. Егоров,  
д-р юрид. наук, профессор  
(г. Москва);  
И. С. Еремина,  
д-р пед. наук,  
канд. юрид. наук, доцент  
(г. Симферополь);  
В. В. Кулыгин,  
д-р юрид. наук, профессор;

## СОДЕРЖАНИЕ

### Теория и история права и государства

Еремина И. С. Доктринальные аспекты содержания понятия «судебная ошибка» и причин ее совершения / 5

Шабельникова Н. А. Правоохранительные органы в системе охраны правопорядка на Дальнем Востоке России в 1922–1930 гг. / 10

Беляева Н. А. Проблема сохранения таможенных учреждений в Приамурье после Октября 1917 г. / 18

Макромченко В. Д. Правонарушения в имущественной сфере в эпоху государственных и правовых реформ второй половины XIX – начала XX в. / 24

Тяпкин М. О., Антропов В. М. Формы взаимодействия полиции и лесной стражи при реализации государственной функции по охране лесов во второй половине XIX – начале XX в. (к 300-летию российской полиции) / 30

Шатилов С. П., Морозов В. А. Основные направления деятельности правоохранительных органов Алтайского края по эвакуации населения и материальных ценностей в годы Великой Отечественной войны / 35

Логинова Т. Д. Некоторые аспекты формирования режима международной информационной безопасности / 43

### Конституционное право. Муниципальное право

Верхоглядов Я. Е. Соотношение антиэкстремистской и антитеррористической государственно-правовой политики в Российской Федерации / 48

### Уголовный процесс

Овчинников Ю. Г. Процессуальная самостоятельность следователя как доминирующий фактор концепции развития досудебного производства / 54

Колосович М. С. Выездные судебные заседания в советском уголовном судопроизводстве / 60

Галкин Д. В. Об особенностях возмещения ущерба, причиненного преступлением, связанным с уклонением от уплаты налогов с организации / 67

Костенко К. А. Актуальные вопросы соблюдения отдельных конституционных прав при проведении проверки сообщения о преступлении / 72

**Н. Е. Мерецкий**,  
д-р юрид. наук, профессор;  
**И. В. Никитенко**,  
д-р юрид. наук, доцент;  
**С. В. Супрун**,  
канд. юрид. наук, доцент;  
**С. Ю. Ударцев**,  
канд. юрид. наук, доцент  
(г. Краснодар);  
**Н. А. Шабельникова**,  
д-р ист. наук, профессор  
(г. Владивосток)

**Редактор**  
Е. Ю. Колобанова

**Компьютерная верстка  
и дизайн**  
А. В. Ковалёв

**Корректор**  
Н. Б. Хохлова

**Журнал включен в Перечень  
рецензируемых научных  
изданий, в которых должны  
быть опубликованы основные  
научные результаты  
диссертаций на соискание  
ученой степени кандидата наук,  
на соискание ученой степени  
доктора наук**

*Журнал зарегистрирован  
Федеральной службой  
по надзору в сфере связи,  
информационных технологий  
и массовых коммуникаций.  
Свидетельство  
ПИ № ФС77-37942  
от 5 ноября 2009 г.*

Публикуемые материалы  
отражают точку зрения автора,  
которая может не совпадать  
с мнением редколлегии.  
Рукописи не возвращаются.

Подписано в печать 22.09.2017.  
Бум. офис. Формат 60×84 1/8.  
Усл. печ. л. 21,39.  
Тираж 300 экз. Заказ № 33.  
Цена свободная.  
Подписной индекс 83731.

Дальневосточный юридический  
институт МВД России.  
Редакционно-издательский  
отдел. Типография.  
680020, г. Хабаровск,  
пер. Казарменный, 15.

Электронный адрес редакции:  
e-mail: vestnikdvui@yandex.ru  
Тел. (4212) 46-52-17  
Тел./факс: (4212) 46-52-06

© ФГКОУ ВО ДВЮИ  
МВД России, 2017

## Уголовное право и криминология. Уголовно-исполнительное право

**Игнатов А. Н.** Свобода виктимности / 79  
**Никитенко И. В.** Уголовно-правовая характеристика и проблемы квалификации преступлений, посягающих на установленный порядок миграции населения / 85  
**Грудинин Н. С.** Уголовно-исполнительная политика России на современном этапе: понятие, содержание, основные задачи / 92  
**Берестовой А. Н.** Обстоятельства, исключающие преступность деяния: правовая природа и классификация / 98  
**Галкин В. В.** К вопросу о понятии общественно опасного деяния невменяемого / 104

## Административное право. Административный процесс

**Кашкина Е. В., Репьев А. Г.** Ограничения и обязанности как инструменты административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: альтернативная интерпретация и толкование / 112  
**Границкий Р. Б.** Категории «общественный порядок» и «общественное место» как средства обеспечения законных прав и интересов граждан / 119  
**Романькова С. А.** Проблемы применения административно-пресекательных мер в области дорожного движения / 126  
**Ковалева И. В.** Общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации как правовой институт / 130  
**Шевырев Д. Н.** Правовые основы взаимодействия органов государственной власти в сфере оборота лекарственных средств / 135

## Криминалистика. Судебно-экспертная деятельность. Оперативно-розыскная деятельность

**Мерецкий Н. Е., Жердев П. А.** Некоторые особенности хищений денежных средств со счетов граждан при использовании услуги «мобильный банк» / 140  
**Штаб Т. А.** Криминалистические особенности основных способов хищений в сфере жилищного строительства / 147  
**Третьякова Н. С., Маленков П. А.** Спорные вопросы толкования части 1 статьи 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» / 154

## Гражданское право. Предпринимательское право. Семейное право

**Шалайкин Р. Н., Максименко А. В., Колесова Т. С.** О понятии транспортного средства как источника повышенной опасности / 159

## Финансовое право. Налоговое право

**Древаль А. Н.** О соотношении публичного и частного интересов в финансово-правовом регулировании / 165  
**Якубец А. А.** О налоговом мониторинге на территориях опережающего социально-экономического развития / 172

## Информационное право

**Павлюков В. В.** Правовые аспекты получения и защиты компьютерной информации в сети Интернет / 178

## Информация для авторов / 183

№ 3 (40)  
2017

# VESTNIK

of Far Eastern Law Institute  
of the Ministry of Internal  
Affairs of Russia

Published since 2001.  
Quarterly

Founder and publisher -  
Far Eastern Law Institute  
of the Ministry of Internal  
Affairs of Russia

Editorial board:

**Editor-in-Chief**  
**M. A. Tuliglovich,**  
*kandidat nauk, degree in Law,*  
*Associate Professor;*

**Deputy Editor-in-Chief**  
**A. N. Deryuga,**  
*Doctor of Law, Associate Professor*

**Executive Secretary**  
**A. A. Osadchy**

**Editorial staff:**  
*E. Yu. Antonova,*  
*Doctor of Law, Associate Professor;*

**I. M. Antonov,**  
*kandidat nauk, degree in Law,*  
*Associate Professor;*

**D. A. Barinov,**  
*kandidat nauk, degree in Law,*  
*Associate Professor;*

**A. S. Bakhta,**  
*Doctor of Law, Professor*  
*(Moscow);*

**V. N. Boiko,**  
*Doctor of Law, Professor;*  
**N. N. Deryuga,**

*Doctor of Law, Professor;*  
**L. N. Dreval,**  
*Doctor of Law, Professor;*

**N. N. Egorov,**  
*Doctor of Law, Professor*  
*(Moscow);*

**I. S. Eremina,**  
*Doctor of Pedagogy,*  
*kandidat nauk, degree in Law,*  
*Associate professor*

*(Simferopol);*

**V. V. Kuligin,**  
*Doctor of Law, Professor;*

## CONTENTS

### Theory and history of law and state

**Eremina I. S.** Doctrinal aspects of the content of the concept of «judicial error» and the reasons for its commission / **5**

**Shabelnikova N. A.** Law enforcement agencies in system of a law protection and order on the Russian Far East in 1922–1930 / **10**

**Belyaeva N. A.** Problem of preservation of customs authorities in the Amur region after October 1917 / **18**

**Makromenko V. D.** Offenses in the property sphere in the epoch of state and legal reforms of the second half of the XIX – the beginning of the XX centuries / **24**

**Tyapkin M. O., Antropov V. M.** Forms of the interaction between police and forest guards in the implementation of the state functions to protect forests in the second half of XIX – early XX centuries (to the 300 anniversary of the Russian police) / **30**

**Shatilov S. P., Morozov V. A.** The main directions of activity of law enforcement bodies of the Altai territory for evacuation of population and wealth during the Great Patriotic war / **35**

**Loginova T. D.** Some aspects of the formation of the international information security regime / **43**

### Constitutional law. Municipal law

**Verhoglyadov Ya. E.** The ratio of anti-extremism and anti-terrorism state-legal policy in the Russian Federation / **48**

### Criminal procedure

**Ovchinnikov Yu. G.** The procedural independence of an investigator as a dominating factor of the concept development of the pretrial / **54**

**Kolosovich M. S.** Visiting trials in the soviet criminal procedure / **60**

**Galkin D. V.** On the specifics of compensation for damage caused by a crime related to tax evasion from the organization / **67**

**Kostenko K. A.** Actual questions of compliance with selected constitutional rights of citizens in the evaluation of the crime report check / **72**

### Criminal law and criminology. Criminal-executive law

**Ignatov A. N.** Freedom of victimity / **79**

**Nikitenko I. V.** Criminal-legal characteristics and problems of qualification of the crimes encroaching on the established order of migration / **85**

**Grudinin N. S.** Criminal-executive policy of Russia at the present stage: concept, content, main objectives / **92**

**N. E. Meretsky**,  
Doctor of Law, Professor;  
**I. V. Nikitenko**,  
Doctor of Law, Associate Professor;  
**S. V. Suprun**,  
kandidat nauk, degree in Law,  
Associate Professor;  
S. Yu. Udartsev,  
kandidat nauk, degree in Law,  
Associate Professor  
(Krasnodar);  
**N. A. Shabelnikova**,  
Doctor of History, Professor  
(Vladivostok)

**Managing editor**  
E. Yu. Kolobanova

**Typesetting and design**  
A. V. Kovalev

**Proofreader**  
N. B. Khokhlova

**The journal is included in the list of peer-reviewed scientific publications, where basic scientific results of theses on competition of a scientific degree of candidate of science and of a doctor of science should be published**

The edition is registered in the Federal Service for communication, informational technologies and media control: Registration certificate ПИ № ФС77-37942 of November, 5, 2009.

The opinions of the authors may not always coincide with the editorial board's point of view. Manuscripts are not returned.

Signed for press on 22.09.2017.  
Format 60×84 1/8. Size 21,39 printer sheets. Circulation 300 copies.  
Order № 33. Free price.  
Subscription index 83731.

Far Eastern Law Institute of the  
Ministry of Internal Affairs of Russia.  
Editorial office.  
Printing House.  
15, Kazarmenny pereulok,  
Khabarovsk, 680020

E-mail: vestnikdvui@yandex.ru  
tel. (4212) 46-52-17  
tel./fax: (4212) 46-52-06

© Far Eastern Law Institute  
of the Ministry of Internal  
Affairs of Russia, 2017

**Berestovoy A. N.** The circumstances excluding criminality of act: legal nature and classification / **98**

**Galkin V. V.** To the question of the concept of socially dangerous act of a deranged person / **104**

#### **Administrative law. Administrative procedure**

**Kashkina E. V., Repyev A. G.** Restrictions and obligations as instruments of administrative supervision of persons released from prison: an alternative interpretation and interpretation / **112**

**Granitsky R. B.** The category of «public order» and «public place», as a means of ensuring the legitimate rights and interests of citizens / **119**

**Romankova S. A.** The problems of applying administrative and preventive measures in the field of road traffic / **126**

**Kovaleva I. V.** Public control over activity of bodies of internal affairs of the Russian Federation as a legal institution / **130**

**Shevyrev D. N.** Legal foundations of interaction of government authorities in the sphere of drug trafficking / **135**

#### **Criminalistics. Forensic expert activity. Operative search activity**

**Meretskiy N. E., Zherdev P. A.** Some of the features of plunders of money resources from accounts of citizens when using the services of mobile bank / **140**

**Chtab T. A.** Criminalistic features of the main methods of theft in the sphere of housing construction / **147**

**Tretyakova N. S., Malenkov P. A.** Disputable matters of interpretation of article 15, part 1 of the federal law «About operational search activity» / **154**

#### **Civil law. Business law. Family law**

**Shalajkin R. N., Maksimenko A. V., Kolesova T. S.** On the concept of a vehicle as a source of increased danger / **159**

#### **Financial law. Tax law**

**Dreval L. N.** About the ratio of public and private interests in financial and legal regulation / **165**

**Yakubets A. A.** On tax monitoring on territories of advancing socio-economical development / **172**

#### **Information law**

**Pavljukov V. V.** Legal aspects of obtaining and protecting computer information in the internet network / **178**

#### **Information for authors / 183**

УДК 340.34.03

## ДОКТРИНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОДЕРЖАНИЯ ПОНЯТИЯ «СУДЕБНАЯ ОШИБКА» И ПРИЧИН ЕЕ СОВЕРШЕНИЯ

**Инна Станиславовна Ерёмина**, профессор кафедры Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, доктор педагогических наук, кандидат юридических наук, доцент

Е-mail: i.eremina27@mail.ru

В статье рассмотрены существенные признаки понятия «судебная ошибка», на основе которых предложено авторское определение данного понятия. Проведен сравнительный анализ ошибок правоприменительной деятельности судей и смежных явлений и понятий. Раскрыта сущность таких понятий, как «правоприменение», «ошибка», «судебная власть», «суд», «правоприменительный риск». Проведен анализ объективных и субъективных причин, способствующих совершению судебных ошибок.

**Ключевые слова:** судебная ошибка; правоприменение; судебная власть; суд.

## DOCTRINAL ASPECTS OF THE CONTENT OF THE CONCEPT OF «JUDICIAL ERROR» AND THE REASONS FOR ITS COMMISSION

**Inna Stanislavovna Eremina**, chair professor of the Crimea Branch of the Russian State University of justice, Doctor of Pedagogy, *kandidate nauk*, degree in Law, Associate Professor

The article considers the essential features of the concept of «judicial error», on the basis of which the author's definition of the concept «judicial error» was proposed; A comparative analysis of the mistakes of the law-enforcement activity of judges and related phenomena and concepts. The essence of such concepts as «law enforcement», «error», «judicial power», «court» «law enforcement risk» are disclosed.. An analysis of objective and subjective reasons contributing to the commission of judicial errors was carried out.

**Keywords:** judicial error; law enforcement; judicial branch; court.

Стремительность и важность реформ, которые происходят в политической, экономической и культурной сферах жизни общества в России, способствуют повышению ответственности за принятые управленческие решения должностными лицами и государственными органами. Бесспорно, правовая политика государства, наиболее важной составляющей которой является правоприменительная политика, влияет на качество и правильность их деятельности. В юридической литературе верно отмечено, что правоприменение является основным

«полигоном» контроля исполнения установленных правил поведения, «опытным полем», на котором происходит проверка реальности и качества принятой нормы права [2, с. 365].

В связи с этим эффективность проводимых реформ зависит и от качества судебного правоприменения. Современная судебная практика показывает, что значительное число нарушений законности составляют правоприменительные ошибки судей. А это, в свою очередь, способствует снижению воспитательного значения правосудия, негативно влияет на авторитет судебной власти. Неудовлетворительная работа судей, применяющих право, формирует у россиян искаженное представление о деятельности судебной системы, а совершение судебных ошибок приводит к нарушению прав, свобод и законных интересов личности.

Вышесказанное обуславливает необходимость серьезной разработки доктринальных аспектов содержания понятия «судебная ошибка» для адекватного поиска причин и условий, способствующих ошибочным правоприменительным решениям судей.

Раскрытие доктринальных аспектов содержания понятия «судебная ошибка» следует начать с выяснения сущности таких понятий, как «правоприменение», «ошибка», «судебная власть», «суд», «правоприменительный риск».

Так, ученые-юристы А. Т. Боннер, И. Я. Дюрягин, В. В. Лазарев, Р. Х. Макуев, П. Е. Недбайло под «правоприменением» понимают «... осуществляемую в специально установленных законом формах государственно-властную, организационную деятельность компетентных государственных органов и уполномоченных государством органов общности по вынесению индивидуально-конкретных предписаний» [3, с. 19; 6, с. 45; 9, с. 21; 10, с. 6; 12, с. 28; 13, с. 16].

Что же касается значения такого термина, как «ошибка», то его смысл многогранен. Так, З. Е. Александрова в словаре синонимов слову «ошибка» дает такой синонимический ряд: «... неточность, неправильность, погрешность; просчет, промах, оплошность, неверный шаг, неправильность в действиях, мыслях» [1, с. 141, 272, 342.]. Толковый словарь В. Даля понятие «ошибка» раскрывается как «... погрешность, неправильность, неверность, промах, огрех; обмолвка либо недоразумение; дурное, ошибочное распоряжение или поступок; неумышленный поступок или невольное ненамеренное искажение чего-либо» [5, с. 633].

Следовательно, «ошибка» не является простым отсутствием намерений совершить плохой поступок или нарушить правовую норму. Ошибка – это совершение действий, противоположных правильным, совершенных неумышленно.

Вышесказанное обуславливает необходимость выделить такое понятие, как «заблуждение», и соотнести его с категорией «ошибка». Так, в литературе по философии подчеркивается, что данные категории близки, но не тождественны [5, с. 9; 7, с. 71]. Например, П. С. Заботин под заблуждением понимает «... несоответствие знания предмету в силу причин и обстоятельств, не зависящих от личных качеств субъекта. А «ошибка» раскрывается как несоответствие, обусловленное чисто случайными качествами индивида» [7, с. 71].

Думается, что отличия между данными понятиями заключаются в том, что «заблуждение» перманентно связано с деятельностью человека, которая отображается в его психических процессах, опосредована его волей и сознанием.

Предмет настоящего исследования составляет ошибка субъекта (судьи), совершившего общественно опасное (вредное) деяние, то есть ошибка, которая определяет форму, характер и содержание его интеллектуальных и волевых процессов. В данном аспекте «ошибка» является разновидностью, особой формой заблуждения. В связи с этим следует согласиться с П. С. Заботиным, что, действительно, ошибка «... выглядит как частная форма проявления заблуждения» [7, с. 72]. Как верно подчеркивается в юридической литературе, понятие «заблуждение» используется при обозначении ошибок в знаниях. Можно сказать, что под заблуждением понимается действие (процесс), которое выражается в неверном отражении индивидом свойств и явлений материального (духовного) мира. Ошибка обозначает состояние, результат, событие.

Следует учесть, что необходимым условием наступления ошибки как события является заблуждение. Как совершенно верно отмечается А. Б. Лисюткиным, заблуждение – «это причина, предпосылка, а ошибка – ее следствие» [11, с. 75]. Иными словами, «заблуждение – это потенциальная ошибка, ошибка в возможности, а ошибка – это заблуждение в его реализованной действительности» [8, с. 111].

Вышеизложенное обуславливает следующие выводы:

а) судебную ошибку можно рассматривать как результат заблуждения и как частный случай заблуждения. Целесообразность данного подхода состоит в том, что правоприменительная ошибка судьи может рассматриваться и как происходящий в сознании индивида когнитивный процесс, и как результат деятельности;

б) судебная ошибка есть результат невиновных действий (бездействия) правоприменителя, который приводит к негативным социально-правовым последствиям: недостижение целей в правовом регулировании; неприменение мер социально-правовой защиты. Согласно данному подходу, судебная ошибка является невиновным деянием, возникающим в результате добросовестного заблуждения судьи, а правонарушение всегда предполагает виновность лица. Субъект, совершивший судебную ошибку, не осознает общественной опасности своего деяния и не предвидит наступления негативных последствий;

в) судебная ошибка в широком смысле понимания является отступлением от требований правовых норм, независимо от виновности лица. Сторонниками этого подхода являются Ю. В. Голик, О. В. Орлова, которые считают, что любое преступление можно считать ошибкой [4, с. 45]. Речь идет об отнесении умышленных правонарушений к правоприменительным ошибкам. Ошибка оценивается только через внешние объективные признаки, мыслительный же процесс совершенно не учитывается. Такая позиция страдает односторонностью, поскольку ошибка судьи считается лишь результатом его деяния.

С нашей точки зрения, судебная ошибка является не только результатом объективного деяния, но и неверным суждением, неправильной оценкой каких-либо фактов. Только с учетом субъективных и объективных факторов возможно достаточно полно и правильно квалифицировать исследуемое явление. С субъективной стороны судебная ошибка есть неадекватное, неправильное отражение объективной действительности (фактические обстоятельства и юридическая основа дела). Точнее сказать, субъективной составляющей судебной ошибки является заблуждение (заблуждение служит причиной ошибки, которая возникает вследствие заблуждения). Такая связанность заблуждения и ошибки является убедительным аргументом против отнесения умышленных правонарушений к правоприменительным (судебным) ошибкам. Умышленные судебные ошибки являются завуалированными, заранее просчитанными правонарушениями, совершение которых не обусловлено заблуждением лица, осуществляющего профессиональную юридическую деятельность.

Что касается понятия «судебная власть», то, согласно определению Н. А. Петухова, «это представленные судам как государственным органам полномочия по разрешению вопросов, отнесенных к их компетенции, возникающих при применении права, и реализация этих полномочий путем конституционного, гражданского, административного, уголовного, арбитражного судопроизводства с соблюдением процессуальных форм, создающих гарантии законности и справедливости принимаемых решений» [14, с. 38].

Как видим, судебная власть представляет собой разновидность государственной власти, основана на праве и реализуется посредством правоприменительной деятельности для разрешения дела по существу компетентным органом – судом.

В свою очередь, понятие «суд» есть не что иное, как «специально созданный орган государственной власти, осуществляющий судебную власть путем отправления правосудия при рассмотрении гражданских, уголовных, административных и иных дел, а также реализующий другие полномочия, принадлежащие судебной власти, в порядке, установленном законом» [14, с. 45].

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что судебная ошибка является результатом неправильной правоприменительной деятельности судьи (при рассмотрении гражданских, уголовных, административных и иных дел) вследствие неисполнения необходимых условий, способствующих достижению истинной цели, из-за неправильного поведения или добросовестного заблуждения, которая оценивается как ошибочная соответствующим компетентным органом.

Таким образом, ошибка в правоприменительной деятельности судьи является следствием его добросовестного заблуждения, легкомысленного или небрежного поведения. С нашей точки зрения, судебная ошибка, совершенная по неосторожности в форме самонадеянности, возникает в ситуациях, связанных с правоприменительным риском, так как в ситуациях, связанных с риском, судья может допустить причинение неумышленного вреда.

Риск возможен в любой профессиональной деятельности. Что же такое «правоприменительный риск»?

Если обратиться к Толковому словарю В. Даля, риск характеризуется как ситуация, имеющая неясность исхода, при обязательном наличии неблагоприятных последствий. При риске возможно возникновение неблагоприятных последствий при реализации профессиональной деятельности. Причем субъект деятельности создает опасность правомерно и исключительно в благих целях, так как невозможно достигнуть их иным способом. Как и при совершении ошибок, при рисках отсутствуют намерения причинять какой-либо вред. Поэтому необходимо разграничить такие понятия, как «судебная ошибка» и «профессиональный риск судьи». Последнее представляет собой целенаправленную деятельность судей по реализации общественно значимых целей, которые закреплены в нормах права, при невозможном выборе альтернативы в ситуациях, где результаты такого выбора характеризуются неясностью, при этом созданная ситуация правомерна и возникла в целях предотвращения вреда в большем объеме.

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что при правоприменительных рисках судьи осознают неполноту необходимых сведений и предполагают наступление вреда, однако принимают решение. При совершении же правоприменительных ошибок судьи добросовестно заблуждаются, искажают оценку событий, действий и явлений.

Доктринальный анализ понятия «судебная ошибка» обуславливает необходимость исследования причин ее совершения в профессиональной деятельности судей.

Так, анализ судебной практики показывает, что незаконные и необоснованные решения принимаются при совершении процессуальных нарушений: судья плохо подготовился к судебному разбирательству; иск рассмотрен в отсутствие неизвещенных сторон; неправильная оценка доказательств и т. п. Нарушения такого рода фиксируются в документах, которые создаются в процессе судопроизводства. Однако причины появления ошибок находятся за границей судебного процесса.

По мнению многих ученых, правоприменительные (в том числе судебные) ошибки имеют объективный характер: несовершенство законодательства; пробелы и коллизии в праве; обилие неясных и двусмысленных формулировок, понятий, терминов; ограниченность сроков рассмотрения дел; недостаточное стимулирование со стороны руководства высоких показателей в труде; слабый контроль за деятельностью правоприменителей; недочеты в правовом воспитании личного состава.

Самым распространенным фактором совершения правоприменительных ошибок объективного характера являются неблагоприятные условия труда: неразвитая материально-техническая база, большая загруженность, ненормированный рабочий день, что приводит к стрессовым ситуациям. Это, в свою очередь, ослабляет внимание и остроту мышления у правоприменителя (судьи) и способствует некачественному правоприменению.

Такая характеристика причин судебных ошибок является односторонней. Как было отмечено выше, совершение судебных ошибок обусловлено заблуждением судьи, осуществ-

вляющего профессиональную юридическую деятельность. Поэтому мы считаем, что причины судебных ошибок коренятся во внутренних (субъективных) качествах самой личности судьи.

Объективные причины добросовестных заблуждений, которые способствуют совершению судебных ошибок, встречаются редко. И связаны они с факторами, не зависящими от судей. Например, халатное отношение к выполнению должностных обязанностей других участников процессуальных отношений (ошибочное экспертное заключение; предоставление неточной информации).

Как показывает практика, больше всего судебных ошибок совершается по причине отсутствия должных юридических знаний у правоприменителей. Квалифицированное применение права невозможно без знаний всех правовых норм, регламентирующих направление деятельности судей. Кроме того, четкое уяснение судьей основных принципов права будет способствовать правильному решению сложной и нестандартной ситуации.

Низкий уровень профессиональных знаний судьи может быть следствием его лени, отсутствия мотивации к саморазвитию, низкого качества обучения в вузе. Юридическая некомпетентность выражается как в неправильном понимании семантики правовых норм, так и в неосведомленности об оценочных понятиях и о специальных терминах. Понятно, что не только отсутствие профессиональных знаний является причиной совершения судебных ошибок. Так, отсутствие внутренних (психологических) установок точно и неуклонно соблюдать правовые предписания является благодатной почвой для нарушения законности со стороны судей.

Таким образом, истоками качественной и безошибочной правоприменительной деятельности судей является их уважительное отношение к праву. Соблюдение всех установленных правил, без деления их на важные и второстепенные, – основа качественной правоприменительной деятельности судей.

Совершению судебных ошибок способствуют и отсутствие морально-нравственных качеств или их деформация у правоприменителя. Так, безразличие, высокомерие, пренебрежительное отношение к людям приведут к формальному принятию решения. Корыстолюбие, непринципиальность, безынициативность судьи могут спровоцировать ситуацию давления на него заинтересованной стороны, что, в свою очередь, может привести к совершению судебных ошибок.

Еще один фактор, который обуславливает совершение судебных ошибок, – ограниченные способности правоприменителя. Неразвитое логическое мышление, инертность мышления, неумение правильно обобщать информацию и прогнозировать дальнейший ход событий способствуют ошибочному установлению истины по делу, искажению фактических обстоятельств происшедшего.

Окружающая психологически неблагоприятная обстановка в суде опосредованно оказывает влияние на профессиональную деятельность в коллективе. Негативная ориентация отдельных личностей приводит к конфликтным ситуациям, раздраженности, а это, в свою очередь, сказывается на правоприменительной деятельности. Психо-эмоциональная энергия судей и аппарата тратится на разрешение конфликта, а не на продуктивную работу.

Еще одним фактором, способствующим принятию ошибочного судебного решения, является судебное усмотрение. Судебное усмотрение – представленная судье со стороны государства свобода в принятии решения, основанная на своем личном опыте, профессиональных знаниях и интуиции, в целях обеспечения законности и правопорядка. Применение судебного усмотрения возникает в случаях, когда невозможно предусмотренной нормой права разрешить фактические обстоятельства дела. Вероятность совершения правоприменительных ошибок в данном случае велика, так как на вынесение судьей решения по усмотрению оказывают влияние его психо-эмоциональные, интеллектуальные и морально-нравственные качества. Вынесение решения происходит в состоянии неопределенности, которая является благоприятным условием для совершения судебных ошибок.

Анализ доктринальных аспектов содержания понятия «судебная ошибка» и причин ее совершения позволяет прийти к следующему выводу. Судебные ошибки есть не что иное, как неправильность, свидетельствующая о несоблюдении целевых установок правоприменения; совершают их только судьи по подведомственным и подсудным делам; они имеют преднамеренный характер, являются нарушениями требований норм права, совершаются как по объективным, так и субъективным причинам, исправляются только законными способами в установленном порядке.

### Литература

1. Александрова З. Е. Словарь синонимов русского языка. М., 1985.
2. Баранов В. М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. Саратов, 1989.
3. Боннер А. Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992.
4. Голик Ю. В., Орлова О. В. Теория ошибок: уголовно-правовое и криминологическое значение // Актуальные проблемы борьбы с преступностью. Свердловск, 1989.
5. Даль В. Толковый словарь. М., 1955.
6. Дюрягин И. Я. Применение норм советского права: теоретические вопросы. Свердловск, 1973.
7. Заботин П. С. Преодоление заблуждения в научном познании. М., 1979.
8. Колодяжный В. И. Логико-гносеологические основания ошибок в процессе научного познания // Принципы диалектической логики: мат-лы постоянно действующего симпозиума. М., 1982.
9. Лазарев В. В. Применение советского права. Казань, 1972.
10. Лазарев В. В. Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1982.
11. Лисюткин А. Б. Проблема юридической формализации категории «ошибки» // Вопросы теории государства и права. 1998. № 1 (10).
12. Макуев Р. Х. Верховенство права и правоприменительная деятельность милиции. Орел, 1996.
13. Недбайло П. Е. Применение советских норм. М., 1960.
14. Правоохранительные и судебные органы России: учебник / под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина. М.: Эксмо: Российская академия правосудия, 2010.

УДК 351.74/76:947.084.51

## ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ РОССИИ В 1922–1930 гг.

**Наталья Алексеевна Шабельникова**, профессор кафедры Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России, доктор исторических наук, профессор

E-mail: [nhistorik@mail.ru](mailto:nhistorik@mail.ru)

В статье рассматривается деятельность правоохранительных органов в системе охраны правопорядка на Дальнем Востоке России в 1922–1930 гг. Анализируются условия развития и состояние преступности в регионе. Исследуется процесс становления административно-правовой охраны общественного порядка и роль правоохранительных органов в ее обеспечении.

**Ключевые слова:** преступность; Дальний Восток; Россия; охрана правопорядка; правоохранительные органы; милиция; уголовный розыск; ОГПУ; пограничная охрана.

## LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN SYSTEM OF A LAW PROTECTION AND ORDER ON THE RUSSIAN FAR EAST IN 1922-1930

**Natalia Alexeyevna Shabelnikova**, chair professor of the Vladivostok Branch of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Doctor of History, Professor Law enforcement agencies activity in system of a law protection and order on the Russian Far East in 1922–1930 in article is considered. The conditions of development and the state of crime in the region are analyzed. Investigates the process of administrative-legal protection formation of public order and law enforcement's role in its provision.

**Keywords:** crime; Far East; Russia; protection of a law and order; law enforcement agencies; militia; criminal investigation department; GPU (Joint State Political Directorate); frontier protection.

Проблема общественной безопасности и необходимость борьбы с возросшим уровнем преступности в современный период побуждает изучать и анализировать деятельность государственных структур в этом направлении. Одной из важнейших задач реформирования российского общества является укрепление правоохранительных органов, повышение их роли в обеспечении общественного порядка и безопасности в регионах. Для успешного осуществления этой задачи необходимо учитывать опыт деятельности правоохранительных органов на различных исторических этапах развития страны.

В нашей стране и, в частности, на Дальнем Востоке в 1922–1930 гг. был накоплен положительный опыт деятельности правоохранительных органов по охране правопорядка и борьбе с преступностью в условиях тяжелой социально-экономической обстановки и роста преступности, резкого обострения криминогенной ситуации, которое зависело от ряда факторов и в первую очередь от положения в политической, экономической и социальной сферах. В политической – трудности переходного периода, связанного с особенностями формирования советской власти, длительная Гражданская война, осложненная иностранной военной интервенцией. В экономической сфере – передел собственности, падение производства, сокращение рабочих мест и разбалансированность хозяйственного комплекса. В социальной сфере – неравенство различных слоев населения, продолжающееся обнищание основной массы населения, резкое изменение общественного положения лиц, потерявших работу, утрата привычных нравственных ориентиров и ценностей.

Важнейшим направлением деятельности правоохранительных органов – милиции, уголовного розыска, ГПУ, таможенных органов и пограничной охраны – был поиск различных методов борьбы с преступностью. Противодействие преступности складывалось прежде всего из предупреждения готовящегося преступления. Не менее важную роль играли действия правоохранительных органов по пресечению начавшегося преступления. Раскрытие преступления и задержание преступника являлось основой деятельности правоохранительных органов. В 1922–1930 гг. эти задачи выполнялись путем систематического учета преступных элементов, розыска преступников и производства дознания.

Совершенствование оперативно-следственной работы приводило к необходимости специализации сотрудников по отдельным видам преступлений. Метод «бригадной системы» заключался в создании бригад, занимающихся раскрытием определенного вида преступлений. Этот метод был эффективен при раскрытии определенных видов преступлений – грабежей, убийств и др. Однако в рассматриваемый период ввиду взаимосвязи различных видов преступлений значительных успехов в совершенствовании методики раскрываемости преступности не было. Правоохранительные органы в борьбе с такими специфическими для региона преступлениями, как контрабанда, конокрадство, наркомания, проституция, детская преступность и другими, действовали в основном по традиционной схеме.

Благоприятными условиями для развития контрабанды являлись сложное социально-экономическое положение и особые геополитические условия региона (большая протяженность сухопутной и морской границ, близость Китая). Согласно Таможенному уставу, под контрабандой признавалось перемещение (провоз или перенос) какого-либо имущества (товаров, продуктов, предметов и т. п.) за пределами 21-верстной полосы через государственную пограничную черту с сокрытием от таможенного контроля [6, ф. р. 2422, д. 1436, л. 33].

Контрабандистов привлекал этот регион тем, что огромная, в несколько тысяч километров, граница с Китаем и Маньчжурией, пролегающая по рекам и тайге, была плохо укреплена. Так, например, в информационном отчете Приморского губкома РКП (б) за апрель 1923 г. сообщалось, что на протяжении 1200 верст сухопутной границы охрану несли только два кавалерийских эскадрона по 12 бойцов и несколько чекистских постов [5, ф. 373, оп. 1, д. 771, л. 96]. Проникновению контрабандистов в уезды и города и ведению там торговли на черном рынке способствовали не только малочисленность пограничных застав и неукомплектованность штатов таможен и органов милиции, но и слабая заселенность приграничных районов.

На Дальнем Востоке имели место все виды контрабанды: экономическая, политическая и военная. Контрабанда ввозилась преимущественно на парусных судах по побережью Амурского, Уссурийского и Петра Великого заливов контрабандистами-профессионалами (русскими, китайцами и корейцами), а также местными жителями [7, с. 35–36]. Для провоза контрабандных товаров на территорию России в Китае формировались целые организации контрабандистов.

В Дальневосточном регионе контрабандная деятельность принимала различные формы: продажа населению товаров коммивояжерами, скупка золота у приискового населения в обмен на потребительские товары, изготовление промышленных изделий из контрабандного материала. Население приграничных районов прибегало к различным ухищрениям: подделывали таможенные пломбы, пересылали контрабандные товары в почтовых конвертах, проносили на себе несколько пар одежды, использовали несовершеннолетних детей при переправке товаров через границу.

Усиленно использовали контрабандистов в качестве переносчиков политической и военной информации заграничные военные штабы. На территорию страны под видом контрабандистов проникали разведчики и диверсанты. Угнанные контрабандистами-конокрадами сотни лошадей переправлялись в Северо-Восточный Китай для снабжения воинских кавалерийских частей китайской армии. Массовое занятие населения контрабандой не только наносило экономический ущерб, но и подрывало авторитет советской власти.

Борьба с контрабандистами в 1920-х гг. была возложена на органы милиции, уголовный розыск, таможенные органы и погранохрану. В некоторых случаях к борьбе с контрабандистами подключались и работники ГПУ. Обыски, выемки и аресты совершались в соответствии с Правилами о порядке производства обысков, выемок и арестов в пределах 22 км пограничной полосы [4, ф. 137, оп. 9, д. 2, л. 32].

Для систематического изучения причин развития контрабанды, разработки практических мер борьбы и координации всех органов и учреждений, задействованных в борьбе с контрабандой, на Дальнем Востоке в апреле 1923 г. была создана Дальневосточная окружная комиссия по борьбе с контрабандой. В губерниях были образованы аналогичные районные комиссии. Противодействие контрабанде осуществлялось в соответствии с Инструкцией о порядке содержания под стражей задержанных с контрабандой лиц [6, ф. р. 2422, оп. 1, д. 1454, л. 125].

В августе 1924 г. Дальревком, рассматривая опыт противодействия контрабанде, признал необходимым разработать и провести ряд организационных и экономических мер. В их числе было предусмотрено снижение цен на товары отечественного производства, увеличение выпуска предметов массового спроса, являвшихся объектом контрабандного ввоза и вывоза, создание второй линии охраны границы путем открытия новых таможенных постов [13, с. 117–118].

С целью защиты экономических интересов создаются комиссии и оперативные группы по борьбе с контрабандой. Кроме того, регулярно проводится исследование состояния потребительского рынка, движения цен. Составляются карты передвижения контрабанды, заводятся личные дела контрабандистов. Получает распространение совместное патрулирование погранохраной ГПУ и таможенными отрядами приграничной 50-верстной полосы.

Для борьбы с контрабандой в сельской местности создавались конные милицейские группы, периодически выслались объезды смешанных местных отрядов от всех органов правопорядка: милиции, ГПУ, таможни, прокуратуры. По большим трактовым дорогам в приграничных районах выставлялись пограничные заставы, в отдаленных от границы местностях – секретные посты сотрудников ГПУ и милиции.

Всего с 1 апреля 1926 г. по 1 марта 1928 г. в органах ОГПУ и милиции было заведено 904 дела на 1734 чел. по контрабандным видам преступлений. Решением Особого совещания при коллегии ОГПУ по этим делам были осуждены 1131 чел., из них расстреляны – 7 чел., заключены в концлагерь – 190 чел., в том числе: на 10 лет – 6 чел., на 5 лет – 3 чел., на 3 года – 124 чел., на 2 года – 18 чел., на 1 год – 39 чел. Высланы за пределы ДВК и пограничных губерний в Сибирь, на Урал, в Казахстан и за пределы СССР 934 чел. [4, ф. п. 2, оп. 1, д. 66, л. 37].

Кроме силовых способов воздействия местные власти использовали различные методы социально-психологического воздействия на население: назначали вознаграждение за задержание контрабандистов и информацию о возможной контрабанде, проводили ударные агиткампании, распространяли листовки, плакаты, создавали ячейки содействия по борьбе с контрабандой, устраивали проверки магазинов и лавок на предмет контрабандного сырья.

Однако сформировать общественное мнение и пробудить правосознание граждан было достаточно сложно, так как контрабанда имела прежде всего экономическую почву, и без решения экономических проблем, насыщения потребительского рынка товарами широкого потребления любые агитационные меры оказывались неэффективными.

К концу 1920-х гг. изменяются как характер контрабанды (резко уменьшились случаи вооруженной, групповой контрабанды и т. д.), так и ее виды. Этому в значительной степени способствовало увеличение отечественного производства товаров широкого потребления, расширение ее экспорта, рост благосостояния населения, ограничение частного сектора, усиление охраны границ.

Активная борьба с контрабандой выступала в качестве одного из важных направлений профилактики наркомании, в значительной степени развитой среди китайского и корейского населения. Особенно сильное распространение получило опиекурение – специфический вид наркомании и морфинизм. Кокаинизм имел меньшее распространение и отчасти должен быть отнесен к наследию, оставленному Гражданской войной.

Добыча корня женьшеня и макосеяние привлекали на территорию Дальнего Востока иностранцев, за которыми, в связи с тем, что граница почти не охранялась, не осуществлялось практически никакого контроля. Макосеянием в основном занимались хунхузы. С запрещением макосеяния они перенесли разведение плантаций в глухую тайгу [2, ф. п. 61, оп. 1, д. 261, л. 48–49]. Так, например, в одном только Анучинском уезде в 1924 г. было засеяно маком более 450 дес. земли, в Спасском – более 500 дес. [5, ф. 372, оп. 1, д. 255, л. 71]. Площади посевов опийного мака на Дальнем Востоке в середине 1920-х гг. колебались в пределах 10–15 тыс. десятин. В последующее время они сократились, но были больше, чем в Казахстане и Киргизии, вместе взятых. В 1928 г. легальные размеры посевов в Дальневосточном крае опийного мака ориентировочно составляли 6510 дес. [5, ф. 372, оп. 1, д. 298, л. 3].

Потребление опиума вначале осуществлялось в районах его производства. Постепенно опиекурение распространилось в города и другие населенные пункты Дальнего Востока. Дальневосточная печать была тревогу по поводу быстрого распространения курения опиума. Подчеркивалось, что опиекурение входит в быт местного населения и становится привычкой,

особенно среди корейцев и китайцев. Среди русского населения этот вид наркотизации широкого распространения не получил, но зато развился другой – морфинизм.

В Государственном банке в середине 1920-х гг. хранилось 981 кг 200 г героина, изъятого Приморским губернским отделом ОГПУ, а в пакагузах Владивостокской таможни, в складе Дальторга содержалось 14298 кг 58 г опиума, конфискованного у различных частных лиц и фирм [5, ф. 372, оп. 1, д. 298, л. 16].

Борьба с наркоманией велась органами милиции и уголовного розыска параллельно и одновременно с другими видами преступности, так как, с одной стороны, наркоманы в значительном большинстве являлись мелкими правонарушителями, с другой же – сами притоны наркомании использовали крупным уголовным элементом в качестве своих штаб-квартир и притонов [8, с. 371].

В городах появилось множество тайных (под различными вывесками) притонов наркомании: опиекурильни, морфинилочки, орловки, банковки и прочие притоны. Владельцами таких заведений в основном были китайцы и корейцы. В китайских кварталах дальневосточных городов шла бойкая торговля наркотиками и спиртным, где процветали опиекурение и проституция. Притоны наркомании на Дальнем Востоке значительно превышали число других притонов [3, ф. 393, оп. 78, д. 36, л. 165].

Основным направлением борьбы с наркоманией стала ликвидация притонов. Например, в Приморье сразу же после его освобождения от интервентов в 1922 г. властями было издано Постановление «О запрещении азартных игр и опиекурения», по которому предусматривался штраф от 50 до 300 р., а при несостоятельности – принудительные работы до 3 мес. Впоследствии из-за малой эффективности борьбы с притонотенением последовали более жесткие меры. Постановлением Приморского губревкома все дома свиданий и притоны были запрещены, за нарушение запрета – штраф до 1000 руб. золотом или 6 мес. принудительных работ.

Борьба с притонотенением велась на территории всего Дальнего Востока, особенно в Хабаровске, Благовещенске и Чите. Милицией Владивостока так же проводились регулярные рейды по большим и малым «миллионкам». Например, только за третий квартал 1925 г. было закрыто 152 морфинилочки и опиекурильни [9].

Притоны оказывали существенное влияние на развитие преступности и главным образом на кражи всех видов. На IV (12) Владивостокской окружной партийной конференции, состоявшейся в январе 1929 г., высказывалась озабоченность тем, что, несмотря на борьбу с наркобизнесом, продолжалось сохранение морфиниловок, опиекурилен и игорных домов. Основными посетителями притонов по-прежнему были китайские рабочие, и, несмотря на то, что было организовано их обучение и трудоустройство, свободное время они проводили в притонах [2, ф. п. 61, оп. 1, д. 213, л. 197].

Макосеяние и наркобизнес являлись значительным фактором развития хунхузничества, бандитизма и прочей преступности. Наркоманами совершалось 50–80 % всех мелких краж, а также убийства и грабежи [3, ф. 393, оп. 52, д. 67, л. 107].

Значительное место в системе охраны правопорядка занимало противодействие социальным видам преступности. Например, не менее опасным и распространенным преступлением в 1920-х гг. было конокрадство, тесно связанное с контрабандой и бандитизмом.

В мае 1923 г. Дальревком ввел в действие Декрет СНК РСФСР от 23 января 1922 г. «О запрещении вывоза лошадей за границу», которым устанавливалась уголовная ответственность за контрабандный вывоз лошадей за границу. Кроме того, предусматривалось привлечение населения к охране общественного порядка и оказанию помощи милиции [3, ф. 393, оп. 62, д. 314(3), л. 202].

Борьба с контрабандой и кражей лошадей в приграничных районах была характерна для всех районов Дальнего Востока. Например, в Никольск-Уссурийском уезде Приморской губернии в 1923 г. действовали две банды – Антоненко и Лиссагора, которые специализировались на угоне лошадей и рогатого скота [2, ф. п. 61, оп. 1, д. 261, л. 118–119].

Сложность борьбы с конокрадством заключалась в том, что эти кражи совершались налетами из-за границы «легкими» бандитскими шайками, лошади угонялись за границу и там же сбывались [3, ф. р. 393, оп. 49, д. 126, л. 19, 28, 46]. Нередко сотрудники правоохранительных органов расписывались в своем бессилии: «... вести борьбу с конокрадством своими силами из-за малочисленности штатов не представляется возможным» [3, ф. 392, оп. 55, д. 50, л. 13].

В количественном отношении случаи конокрадства превышали все остальные виды тяжких преступлений. Конокрадство носило не только частный, но и политический характер, так как большинство похищенных лошадей перегонялись в пределы Северного Китая, где ими комплектовались китайские воинские кавалерийские части. Например, только из одного Читинского округа уводилось до 1000 лошадей в год [3, ф. 393, оп. 66, д. 39, л. 176].

Показательные судебные процессы над конокрадами, усиление охраны границ и защита крестьянами своего имущества способствовали сокращению данного вида преступности. Со второй половины 1920-х гг. координация усилий по борьбе с конокрадством принимает планомерный характер: 15 января 1926 г. Далькрайком ВКП (б) утвердил специальный циркуляр «О борьбе с конокрадством», в этом же году Далькрайисполком дважды рассматривал вопрос о мерах борьбы с конокрадством [4, ф. п. 2, оп. 1, д. 6, л. 34]. Это свидетельствует о том, что вопросам борьбы с конокрадством как социально опасному виду преступности придавалось большое значение. С начала 1926 г. к организации борьбы с конокрадством стали активно привлекаться органы ОГПУ.

Принимая во внимание сложность задач по борьбе с преступностью, отделом управления Дальревкома разрабатывается проект о создании в сельской местности в помощь правоохранительным органам института сельских караульных, а в городах – института дворников и ночных сторожей [1, ф. 481, оп. 3, д. 6, л. 28].

Институт сельских и ночных караульных оказал правоохранительным органам большую помощь в борьбе с преступностью. В середине 1924 г. вместо сельских и ночных караульных был создан институт сельских исполнителей (Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27 декабря 1924 г. «О сельских исполнителях», Инструкция НКВД РСФСР от 27 марта 1924 г. «О порядке назначения и деятельности сельских исполнителей»). Сельские исполнители назначались в целях «успешного и своевременного исполнения сельскими советами заданий по охране общественного порядка, личной и имущественной безопасности, по благоустройству и по развитию общественной самодеятельности» [6, ф. р. 2422, оп. 1, д. 1448, л. 119–120].

Однако работа сельских исполнителей не всегда была эффективна. Например, противодействие такому виду преступности, как хулиганство, по сравнению с городом, в сельской местности принимала гораздо более сложную форму, так как наблюдалось полное отсутствие помощи милиции со стороны односельчан. Кроме того, в деревнях практиковалось самогонварение, которое также способствовало развитию хулиганства.

Фактором содействия развитию преступности в целом и хулиганства, в частности, было большое количество безработных. В 1925 г. в Приморском крае насчитывалось 13 тыс. безработных [2, ф. п. 61, оп. 1, д. 93, л. 91], только по г. Владивостоку было привлечено к уголовной ответственности за пьянство 2327 чел., за хулиганство – 137, хранение наркотических веществ – 435, притоносодержание – 204, проституцию – 37 чел. [2, ф. 86, оп. 1, д. 7, л. 1].

Для выработки эффективных действий по борьбе с хулиганством в сентябре 1926 г. НКВД РСФСР провел специальное совещание, на котором было предложено привлечение граждан к борьбе с хулиганством, что нашло законодательное закрепление в Декрете СНК РСФСР от 8 декабря 1926 г. «Об оказании гражданами содействия милиции при задержании пьяных и хулиганов». Вскоре после издания этого документа стали создаваться дружины по борьбе с хулиганством.

Возрастание количества хулиганских действий было связано с общей социально-экономической обстановкой на Дальнем Востоке. Начавшаяся коллективизация в деревне

не способствовала участию общественности в помощи сотрудникам милиции как представителям власти. Имели место случаи избивания сотрудников милиции и прочих должностных лиц. Несмотря на это, по данным ЦАУ НКВД, «судебными органами затягивался разбор дел по фактам хулиганства, отсутствовали показательные процессы на селе, большое количество людей, совершивших хулиганский поступок, по распоряжению Распредкомиссии получали досрочное освобождение (до 80 % к общему числу подавших заявления)» [3, ф. 393, оп. 78, д. 37, л. 86 об.]. Кроме того, органами милиции, главным образом в районах, из-за недостатка сотрудников на местах и отсутствия технических средств не всегда своевременно принимались меры к лицам, совершившим преступление.

В связи с увеличением количества возбуждения уголовных дел по фактам хулиганства СНК РСФСР в октябре 1929 г. издает Постановление «О мероприятиях по борьбе с хулиганством», которым предусматривалось упрощение порядка возбуждения и производства по делам о хулиганстве. Усиливалась административная ответственность за этот вид правонарушений, что, в свою очередь, способствовало повышению эффективности наказания.

Перерастанию конфликта в преступление часто способствовало употребление алкоголя. Для предупреждения самогонварения и пьянства принимались определенные меры. В 1922 г. разрабатывается законопроект о повышении наказаний за пьянство, тайное винокурение и контрабандный провоз маньчжурского спирта на территории Дальнего Востока [4, ф. 19, оп. 1, д. 53, л. 243].

Одновременно с мероприятиями по борьбе с контрабандой спирта и спиртосодержащих веществ были предприняты меры и по борьбе с самогонварением. В сентябре 1922 г. Народный комиссариат юстиции и прокуратура Республики издали циркуляр «Об усилении репрессий за незаконное приготовление и хранение спиртных напитков». В октябре 1922 г. IV сессия ВЦИК приняла специальное Постановление «Об изменениях и дополнениях к Уголовному кодексу», на основании которого карательные меры, применявшиеся к самогонщикам, значительно усиливались, а 2 ноября 1923 г. постановлением Дальревкома была введена государственная спиртовая и винная монополия и организована сеть надзорных органов.

В целом незаконное производство спиртных напитков или тайное винокурение не получило на Дальнем Востоке в 1920-х гг. широкого распространения. Этому препятствовало сравнительно быстрое восстановление местного спиртового хозяйства, осторожное, применительно к региональным особенностям, введение государственной винной монополии. Кроме того, количество ввозимого контрабандным путем спирта и спиртосодержащих веществ делало тайное винокурение невыгодным. Тем не менее, незаконное производство спиртного имело место в Забайкальской и Амурской губерниях, причем исключительно в районах сельской местности, отдаленных от границы, куда не доходили ни контрабандный спирт, ни русская водка из магазинов государственной винной торговли. Поэтому здесь было развито так называемое шинкарничество, то есть тайная продажа спиртных напитков гражданам (без официального разрешения на торговлю спиртным). К 1 января 1928 г. на территории Дальнего Востока в городах и сельских местностях действовали 1032 лавки Центроспирта [2, ф. 1119, оп. 1, д. 13, л. 57].

Стремление искоренить самогонварение только путем борьбы с ним, без решения комплекса проблем, привело к тому, что эта глубокая социальная проблема существовала долгие годы. Принятые в 1920-х гг. меры по пресечению контрабанды спирта, усиление правовых санкций на тайное винокурение и борьба с пьянством привели к ограничению их распространения, но в целом проблема осталась.

Распространение наркомании и спиртоношества, появление многочисленных притонов создали благоприятную почву для роста проституции. Кроме общих факторов, способствующих росту проституции (статус женщины в обществе, уровень образования, экономическая ситуация в стране и другие), для Дальнего Востока были характерны особенности

социально-демографического развития, а именно соотношение численности лиц мужского и женского пола в составе населения. По данным Дальневосточного краевого статистического управления, в среднем на 100 мужчин в середине 1920-х гг. приходилось 88 женщин [12, с. 26]. Количественное преобладание мужчин объяснялось многочисленностью военнослужащих и малосемейностью китайского населения. В среднем в Дальневосточном крае в конце 1920-х гг. 62,1 % населения составляли мужчины и 37,9 % – женщины [10, с. 235–236].

В начале 1923 г. при Дальневосточном отделе здравоохранения были образованы Краевой совет по борьбе с проституцией и губернские советы, при которых действовали специальные консультации по борьбе с проституцией. В мае 1923 г. по инициативе Краевого совета к противодействию проституции были привлечены органы милиции [6, ф. р. 2422, оп. 1, д. 1439, л. 8]. Проституция являлась основным источником венерических заболеваний, за женщинами, замеченными в занятии проституцией, устанавливался негласный надзор [3, ф. 393, оп. 83, д. 2, л. 36]. Правоохранительные органы вели борьбу с проституцией исключительно «по линии раскрытия и привлечения к ответственности притоносодержателей» [3, ф. 393, оп. 55, д. 50, л. 11].

Сложные условия восстановительного периода способствовали распространению специфического вида преступности – преступности несовершеннолетних. Много детей оставалось сиротами вследствие высокой смертности населения и продолжающейся гражданской войны на Дальнем Востоке.

В этих условиях правительство принимает дополнительные меры по борьбе с детской беспризорностью и преступностью. По решению ВЦИК создается Особая полномочная комиссия по улучшению жизни детей и для организации борьбы с детской беспризорностью, положение о которой и ее состав были утверждены 10 февраля 1921 г. Инициатором создания комиссии и ее председателем был Ф. Э. Дзержинский [11, с. 6].

Нарком народного просвещения Анатолий Луначарский, оценивая ситуацию, сложившуюся с детской беспризорностью и преступностью, писал: «Громадная часть растения российского народа усохнет и превратится в чужеродный нарост, если мы не обратим на него внимание... Не общество оберегать от малолетнего преступника, а ребенка от преступления...» [цит. по: 14, с. 94].

Детская беспризорность была напрямую связана с детской преступностью. В целях борьбы с детской беспризорностью, бродяжничеством и преступностью среди несовершеннолетних в начале 1923 г. на Дальнем Востоке была образована Центральная комиссия по борьбе с детской беспризорностью и преступностью. В губернских городах и уездах созданы соответствующие губернские и уездные комиссии (губкомнес). Принято решение всемерно содействовать отделу охраны материнства и младенчества, а также отделу социального воспитания в деле открытия новых домов ребенка, яслей, детских домов, детских садов и площадок [6, ф. р. 2422, оп. 1, д. 1439, л. 13].

В состав губернских комиссий входили представители губернского отдела народного образования, губернского здравоохранения, губернского суда. Такой же состав имели уездные комиссии. Комиссиям были приданы судебные функции. В их распоряжении имелись приемники-распределители, трудовые колонии, детские дома для беспризорных детей. На основе использования опыта детских трудовых колоний на Дальнем Востоке в системе НКВД стали создаваться новые учреждения – трудовые дома, которые также сыграли определенную роль в перевоспитании подростков.

Таким образом, в 1922–1930 гг. противозаконная деятельность в Дальневосточном регионе отличалась взаимосвязью различных видов преступлений. Так, контрабанда способствовала распространению бандитизма, почти все конокрады принимали участие в контрабанде. В свою очередь, контрабанда спиртных напитков и наркотиков (опия) вела к распространению среди населения наркомании и пьянства, получили развитие притоносодержательство, проституция, детская преступность.

Деятельность правоохранительных органов по охране общественного порядка в этот период складывалась из следующих составляющих: предупреждение готовящегося преступления; пресечение преступления; раскрытие свершившегося преступления и задержание преступника. Создавались и эффективно работали центральные и местные органы: комитеты по борьбе с преступностью при губернских прокураторах, дальневосточное областное совещание, советы по борьбе с проституцией и детской преступностью. В практику работы правоохранительных органов наряду с применением чрезвычайных мер внедрялись новые оперативные средства и методы борьбы с преступностью: углубление специализации работы по отдельным видам преступлений; изучение сведений о количестве притонов; сбор и анализ информации о социальном и количественном составе преступных групп, их руководителях, местах дислокации другие.

### Литература

1. Государственный архив Амурской области.
2. Государственный архив Приморского края.
3. Государственный архив Российской Федерации.
4. Государственный архив Хабаровского края.
5. Российский государственный архив социально-политической истории.
6. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока.
7. Владивостокская таможня. 1901–2001: краткий очерк истории. Владивосток: Ворон, 2001.
8. Два года работы Далькрайисполкома 1926/7–1927/8 гг. Хабаровск, 1929.
9. Красное знамя. 1927. 20 февраля.
10. Пикалов Ю. Проблема зависимости демографического состава населения Дальнего Востока от развития социальной сферы (1926–1930 гг.) // Эволюция и революция: опыт и уроки мировой и российской истории: мат-лы междунар. конф. Хабаровск: ХГПУ, 1997.
11. Советская милиция. 1980. № 11.
12. Статистический бюллетень. Дальневосточное краевое статистическое управление. 1925. № 14–15.
13. Съезды Советов Амурской области. 1918–1936: сборник документов и материалов. Благовещенск, 1987.
14. Ходасевич А. П. Отблеск истории. Книга очерков о дальневосточной милиции. Хабаровск, 1993.

УДК 339.543

## ПРОБЛЕМА СОХРАНЕНИЯ ТАМОЖЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ПРИАМУРЬЕ ПОСЛЕ ОКТЯБРЯ 1917 г.

**Наталья Анатольевна Беляева**, профессор кафедры Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России, доктор исторических наук, профессор  
E-mail: minava204@rambler.ru

На основе архивных документов показан процесс начавшегося на территории Приамурья разрушения таможенной системы на границе и деятельность руководителей таможенных учреждений, направленная на прекращение деструктивных действий, восстановление и сохранение таможенных постов и застав. Сделан вывод о том, что слабость центральной и непоследовательность и некомпетентность местной власти подорвали сложившуюся до революции систему охраны границы в Приамурье.

**Ключевые слова:** Приамурский край; Октябрьская революция; русско-китайская граница; таможенные учреждения; сходы; совдепы; таможенный инспектор.

## PROBLEM OF PRESERVATION OF CUSTOMS AUTHORITIES IN THE AMUR REGION AFTER OCTOBER 1917

**Natalia Anatolyevna Belyaeva**, chair professor of the Vladivostok Branch of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Doctor of History, Professor

The process of the customs system destruction at the border which began on the territory of the Amur region is shown on the basis of the documents. The actions taken by the heads of customs agencies aimed at halting the destructive activity, restoring and preserving customs offices and outposts are described. The conclusion is made that the weakness of the state authority and the inconsistency and incompetence of local authorities undermined the system of border protection in the Amur region which was established by the Customs Department before the revolution.

**Key words:** the Amur region; the October revolution; the Russian-Chinese border; the customs office; assemblies; councils of deputies; customs inspector.

В фондах таможенных учреждений Российского государственного исторического архива Дальнего Востока представлены разнообразные документы о жизни и деятельности в условиях революционного кризиса 1917 г. одного из важнейших институтов «казенного управления» – таможенной службы. Многочисленные рапорты, докладные записки, телеграммы, направленные из таможенных учреждений в разные инстанции и полученные в ответ, позволяют реально оценить условия, в которых оказались расположенные на границе таможенные заставы и посты. В статье на основе документов из фонда Хабаровского таможенного инспектора предпринята попытка показать ситуацию на границе глазами таможенного ведомства, в отсутствие в крае пограничной службы, в полном объеме выполнявшего задачи по охране границы.

Следует отметить, что ослабление режима охраны границы – повсеместное явление революционного времени. В Приамурье эта проблема приобрела особую остроту – в условиях, когда старая власть прекратила свое существование, а новая еще не укрепилась, проблемы охраны границы и сохранения таможенных учреждений оказались тесно связанными между собой. Впервые на этот факт обратил внимание еще в марте 1917 г. Хабаровский комитет общественной безопасности (КОБ), столкнувшийся с начавшимися конфликтами местного населения с чинами таможенного ведомства на границе. В обращении к гражданам КОБ настойчиво разъяснял пограничному населению, что «таможенные и корчемные чины исполняют не полицейские обязанности, а служат для установления на границе правильного движения и следят за правильностью торговли, т. е. исполняют такие обязанности, которые связаны с развитием и процветанием края» [2, ф. 1251, оп. 1, д. 22, л. 2]. Как оказалось, это были лишь первые сигналы.

В начале 1918 г. положение на границе катастрофически обострилось. Сохранившиеся в фондах Управления Хабаровского таможенного инспектора документы позволяют увидеть весь драматизм обстановки начала 1918 г., когда таможенные учреждения (таможенные заставы и посты) по Амуру фактически прекратили свое существования. Одно из архивных дел имеет заголовок «Постановление жителей Сгибневского хутора о замене досмотрщиков Сгибневского таможенного поста пришедшими из армии казаками». Очевидно, он был дан архивистами в бытность документов в г. Томске\*. К сожалению, этот заголовок не отражает всей полноты отложившихся в деле документов, касающихся не одного хутора, а практически всех таможенных застав и постов на территории, подведомственной Хабаровскому таможенному инспектору. Более точным является старое название дела – «Дело Управления Хабаровского

\* В 1992 г. началось перемещение из Томска во Владивосток документов Центрального государственного архива РСФСР Дальнего Востока (ЦГА РСФСР ДВ), переименованного в том же году в Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ).

таможенного инспектора о самовольной замене ранеными казаками досмотрщиков на постах таможенной заставы». Можно предположить, что этот заголовок был дан при сдаче дел в архив на государственное хранение в середине 20-х гг. XX в. В деле сохранилась важная историческая информация, которая позволяет увидеть картину хаоса и безвластия на границе.

Среди документов архивного дела преобладает разнообразная переписка Хабаровского таможенного инспектора, обязанности которого с 6 февраля 1918 г. выполнял Н. А. Матушевский [2, ф. 1304, оп. 1, д. 393, л. 6], рапорты управляющих таможенными постами, копии приговоров хуторских и поселковых казачьих сходов, отпуски телеграмм инспектора в различные инстанции – наказному атаману, в земские управы, управляющим таможенными учреждениями, в Дальсовнарком\* и местные советы, в Наркомат внешней торговли и таможенное управление при нем. Первый документ датирован 25 февраля, последний – 18 сентября 1918 г. В течение этого периода практически все таможенные посты и заставы по Амуру перестали функционировать, т. е. осуществлять антиконтрабандную деятельность, контролировать перемещение товаров и населения через российско-китайскую границу.

Архивные документы свидетельствуют, что начало фактическому «разгрому» таможенных учреждений положило последовавшее 20 февраля 1918 г. решение Войскового круга о передаче функций таможенных досмотрщиков пришедшим с фронта, пережившим увечья, но годным к подобной деятельности казакам. Получение телеграмм об этом в хуторах, поселениях и станицах взбудоражило казаков. Поселковые казачьи общества составляли приговоры о немедленной замене досмотрщиков местными же казаками и тут же приводили их в исполнение: являлись на посты, силой отнимали у досмотрщиков оружие и обмундирование и самочинно занимали их места, при этом нередко разграблению подвергалось казенное имущество таможенных учреждений.

Уже 27 февраля исполняющий должность (и. д.) Хабаровского инспектора Н. А. Матушевский телеграфировал в Петроград: «С поселков станиц Амура непрерывно получаю с таможенных застав и постов телеграммы [о] закрытии их приговорами местных обществ, полном разгроме, расхищении пакгаузов, насилиях [над] таможенными чинами, местами изгнании их [с] мест службы, замены их казаками, главным образом фронтовиками. Положение отчаянное» [2, ф. 1304, оп. 1, д. 137, л. 7.]. Подчеркнем, что управление таможенных сборов было последней инстанцией, куда в отчаянии обращается и. д. инспектора, поскольку остановить нарастающую анархию, опираясь на местные административные ресурсы, оказалось невозможным.

Среди документов архивного дела сохранились многократные обращения Н. А. Матушевского (преимущественно телеграфные) в различные местные инстанции: к наказному атаману, войсковой и земским управам, местным совдепам, – все бесполезно. Как справедливо заметил управляющий Благовещенской таможней В. А. Орликов, встретившийся по просьбе инспектора с наказным атаманом в Благовещенске, «проведение решительных мер в настоящих условиях невозможно» [2, ф. 1304, оп. 1, д. 137, л. 9]. Войсковая управа предложила компромисс, который заключался в том, что досмотрщики заменяются пришедшими с фронта казаками в обмен на «моральное содействие» в недопущении в дальнейшем «своечинных разгромов» таможенных учреждений.

Проинформировав Петроград о ситуации и о поступившем от казачьих старшин предложении, Н. А. Матушевский получил одобрение Центра. В телеграмме, подписанной помощником народного комиссара по Министерству финансов А. Е. Аксельродом, выражалось согласие с предложением инспектора и рекомендовалось назначить казаков на все свободные вакансии. Однако таких вакансий оказалось только две на весь таможенный участок, что, безусловно, не способствовало разрешению ситуации. Единственный выход виделся Н. А. Матушевскому в предложении всем временно принятым на службу досмотрщикам в возрасте старше 30 лет,

\* Дальсовнарком, ДальСНК – Дальневосточный совет народных комиссаров, первый орган советской исполнительной власти на Дальнем Востоке, 5 января-18 сентября 1918 г.

ничем не проявившим себя «ни в нравственном, ни в служебном отношениях», подать в месячный срок прошения об увольнении, а на их места принять казаков. Эта мера должна была успокоить казаков и создать условия, при которых можно будет приступить «к спокойной и планомерной работе и восстановить ослабленную во многих местах охрану границы» [2, ф. 1304, оп. 1, д. 137, л. 19]. Однако время было упущено, в действие вступили иные факторы кроме желания трудоустроить на государственную службу вернувшихся с фронта казаков.

28 марта 1918 г. в департамент таможенных сборов было направлено очередное донесение и. д. инспектора – на тот момент уже 21 из 43 таможенных учреждений (застав и постов) Хабаровского таможенного участка прекратило свою деятельность из-за препятствий и насилия со стороны местного населения. Общая картина происшествий на границе выглядела следующим образом: серьезно пострадали и вовсе прекратили свою деятельность Бусевский, Никольский и Ушаковский таможенные посты; отстранены от дел старые досмотрщики на заставах Иннокентьевской (6 чел.), Покровской (12 чел.), Игнашинской (16 чел.), а также на постах – Айгунском (10 чел.), Поярковском (8 чел.), Сгибневском (8 чел.), Венцелевском (8 чел.), Ново-Воскресенском (8 чел.), Михайловском (8 чел.), Венюковском (8 чел.) – всего 88 досмотрщиков; ожидалось отстранение еще 22 досмотрщиков (14 чел. в Пашковской таможенной заставе и 8 – в Скобельцынском таможенном посту); бесчинства и насилия «произведены» на Константиновской, Венцелевском, Кумарском постах; захвачены конфискованные товары на Иннокентьевской и Игнашинской таможенных заставах, Скобельцынском, Михайловском, Свербеевском, Ново-Воскресенском таможенных постах; захвачены лошади, седла, оружие на Айгунском посту; опечатан пакгауз и описано имущество на Поярковском посту; разграблен товар на Кумарском посту и Рейновской таможенной заставе – в последней при участии совдепа [2, ф. 1304, оп. 1, д. 137, л. 30–31].

Незаконное отстранение старых досмотрщиков, разбойные нападения на посты, «дикий грабёж» имущества и товаров почти в каждом случае санкционировались общественными приговорами, мотивы которых были элементарно просты: «товары отобрать, т. к. население в них крайне нуждается»; «пост упразднить как не приносящий местному населению никакой пользы»; «досмотрщиков упразднить и заменить казаками, ибо последние долгое время были на фронте и за это время хозяйства их пришли в упадок». Для иллюстрации приведем текст приговора казачьего схода хутора Сгибневского, состоявшего 18 марта 1918 г.: «3 (18) марта 1918 г. Мы, нижеподписавшиеся жители хутора Сгибневского, собравшись 3 (18) сего марта на общее собрание имели суждение относительно замены досмотрщиков Сгибневского таможенного поста казаками хутора Сгибневского, пришедшими из действующей армии, которые вследствие их отсутствия в течение 4-х лет положительно разорились, хозяйство пришло в полный упадок. Принимая во внимание заявления наших станичников и на основании телеграммы Войскового круга от 20/II 1918 г. за № 2312, постановили – предложить управляющему Сгибневским таможенным постом сформировать таможенную стражу, т. е. заменить оную казаками, желающими занять означенные вакансии досмотрщиков, поступающим казакам относиться к службе добросовестно и аккуратно, стоя на страже интересов и порядка, в чем и подписуемся» [2, ф. 1304, оп. 1, д. 137, л. 25–25 об.]. Сход принял решение о сдаче досмотрщиками оружия, а квартиры были оставлены за таможенниками до начала навигации. Казаки должны были заменить досмотрщиков по списку и с удостоверениями станичной управы.

Главной причиной сложившейся ситуации была слабость новой власти, и именно ее бездействие вело к эскалации конфликта. То, что удалось избежать кровопролития, Н. А. Матушевский полностью ставит в заслугу начальникам (управляющим) таможенными учреждениями, проявившим «тактичность и разумную выдержку». Оказавшись в лагере недоброжелателей и будучи «отрезаны от культурного мира сотнями верст расстояния», они оставались на своих местах, «сумев спокойно отнестись к дикой вакханалии разнузданной толпы, перешедшей границу Гражданского и Уголовного уложения» [2, ф. 1304, оп. 1, д. 137, л. 30].

Однако пережитые ужасы сказались на морально-психологическом состоянии управляющих, многие из которых были готовы покинуть свои посты, заняв низшие должности вплоть до канцелярских служащих.

Безусловно, ситуация развивалась под влиянием усилившейся после октябрьских событий радикализации общественных настроений. Учитывая общее «прохладное» отношение к таможенным учреждениям, просуществовавшим в Приамурском крае после отмены порто-франко менее 10 лет, можно предположить, что приграничное население, для которого контрабанда стала образом жизни, видя непоследовательность действий местных властей по отношению к таможне, пыталось «явочным порядком» избавиться от осложнявшего жизнь контроля на границе. Это подтверждают многочисленные решения сходов в казачьих поселениях по границе. Так, сход жителей пос. Буссеvского 31 мая 1918 г. привел следующие доводы в пользу закрытия таможенных учреждений: «Ввиду полной бездеятельности в России фабрик и заводов и полного отсутствия отечественных товаров в Амурской области население хутора вынуждено пользоваться заграничными товарами с китайской стороны, иначе может остаться совершенно раздетым и разутым. При введении таможенной охраны товары не могут быть приобретены дешевле, но сильно дороже вследствие оплаты пошлиною, а потому считает восстановление поста в данное время несвоевременным и вредным для интересов населения. Постановили: поста не вводить впредь до появления в достаточном количестве на местном областном рынке отечественных товаров» [2, ф. 1304, оп. 1, д. 178, л. 45.]. Сохранившиеся в делах Хабаровского таможенного инспектора многочисленные копии постановлений сельских и хуторских сходов, которые прилагались к рапортам таможенных чиновников, позволяют сделать вывод о типичности этого документа.

Управление таможенного инспектора использовало любую возможность для улучшения ситуации и восстановления деятельности таможенных учреждений. Однако положение усугубила позиция советов Амурской области, которые в весной 1918 г. приняли ряд «антитаможенных» резолюций. 7 апреля 1918 г. IV съезд крестьян и казаков Амурской области принял решение о немедленном упразднении Благовещенской таможни и всех таможенных учреждений области и передаче охраны границы Советам, тем самым санкционировал уже начавшийся разгром таможенных учреждений [4, с. 9]. На следующий же день Н. А. Матушевский обратился в Дальсовнарком с просьбой «принять зависящие меры к прекращению самовольного хозяйничанья и расхищения народной казны населением» [2, ф. 1304, оп. 1, д. 137, л. 32]. Его ходатайство было доведено до сведения IV съезда Советов в Хабаровске, приостановившего решение Амурского съезда. А уже в июне 1918 г. VI съезд трудящихся Амурской области принял специальную резолюцию по таможенному делу, которая отменяла постановление предыдущего съезда о ликвидации таможенных учреждений. В констатирующей части резолюции отмечалось, что упразднение таможенных учреждений как одного из главных источников дохода Республики в тот момент, когда народная казна так нуждается в финансовых средствах, грозит печальными последствиями не только Дальнему Востоку, но и всей Республике, и что реорганизация таможенных учреждений на новых началах необходима, но право реорганизации принадлежит центральной власти. Постановляющая часть содержала три пункта: 1) все таможенные учреждения оставались на местах, областному исполкому поручалось немедленно принять все меры к восстановлению нормальной их деятельности и возврату им живого и мертвого инвентаря; 2) впредь до реорганизации таможенных учреждений центральным правительством их деятельность находилась под контролем совдепов; и, наконец, 3) все задерживаемые контрабандные товары, кроме спирта, должны передаваться местным кооперативам не ниже оценки, установленной Таможенным уставом [3, с. 99].

Следует отметить, что попытки местного населения вытеснить, а то и вовсе ликвидировать таможенные учреждения, подчас имели криминальный подтекст. Проследить это можно на примере ситуации вокруг Марковского таможенного поста, как и другие, подвергнувшие-

гося разграблению. 21 июня 1918 г. управляющий Марковским таможенным постом направил в адрес Хабаровского таможенного инспектора донесение о положении таможенного поста. В документе отмечалось, что, несмотря на постановление VI Хабаровского съезда об открытии действий таможен на границе и о возврате забранного раньше самовольно казенного имущества, а также неоднократные по этому вопросу распоряжения Благовещенского исполнительного комитета, Марковское общество упорно не желает подчиниться этим распоряжениям, вернуть казенное имущество, и всеми силами старается помешать возобновлению действий поста. Главную причину управляющий видел в вовлеченности местного населения в криминальную деятельность – три четверти жителей села, в том числе и зажиточные хозяева, занимались контрабандным промыслом. Ежедневная прибыль только от незаконной торговли алкоголем доходила до 300 руб. Контрабандной деятельностью занимался и сам местный сельский председатель, который, как замечали таможенники, усиленно агитировал против открытия действий поста [2, ф. 1304, оп. 1, д. 178, л. 3–4 об.].

Для изучения обстановки на границу был направлен помощник Хабаровского таможенного инспектора В. В. Мокеев. Его поездка была согласована с Краевым совдепом, однако ограниченные средства таможни не позволили охватить все таможенные учреждения участка, растянувшиеся по границе. Решено было начать с восстановления деятельности таможенных учреждений близ Благовещенска. В. В. Мокееву предлагалось провести дознание и установить лиц, виновных «в нанесении убытков народной казне», чтобы привлечь к ответственности; если потребуется, провести расследование о деятельности таможенных учреждений и лиц; при необходимости и по своему усмотрению провести ревизии «любой части» любого таможенного учреждения (проведение общей ревизии по обстоятельствам времени признавалось нецелесообразным) [2, ф. 1304, оп. 1, д. 134, л. 27–27 об.].

Помощник инспектора пробыл в командировке почти три месяца. В составленном им 31 мая 1918 г. отчете представлена удручающая картина положения на границе. Марковскому посту в отчете уделено особое внимание. Причина неумещающегося враждебного отношения к таможенной страже виделась отчасти в застарелом конфликте, поскольку жители Марково не раз жаловались на грубость и произвол досмотрщиков. Но главную проблему все-таки создавала усугублявшаяся слабостью власти прибыльность незаконного промысла (одна четвертная баночка спирта давала 15 руб. чистой прибыли). Проблему, как оказалось, частично можно было решить простым удалением дискредитировавших себя таможенников, но улучшить положение в целом оказалось практически невозможно. Для изменения ситуации В. В. Мокеев предложил удалить из Марково всех дискредитировавших себя грубостью сотрудников поста и назначить на должность управляющего постом энергичного и храброго человека, т. к. «марковцы в большинстве своем крестьяне-фронтовики и поголовно вооружены». Вывод в отношении ситуации в Марково был высказан весьма оптимистичный: «Несмотря на то, что марковцы встретили и проводили нас весьма враждебно, я верю в то, что энергичный состав поста заставит этих храбрых контрабандистов отказаться от столько солидного заработка» [2, ф. 1304, оп. 1, д. 178, л. 4]. Однако эти надежды не сбылись, не помогло даже назначение комиссара от Советов с неограниченными полномочиями из числа бывших фронтовиков И. И. Гущина.

В период существования советской власти в лице Дальсовнаркома вплоть до осени 1918 г. восстановления постов в полной мере добиться так и не удалось. Можно лишь говорить о нормализации отношений жителей и таможенников в отдельных населенных пунктах. Главным препятствием оставалась слабость местной и удаленность центральной власти. Следует особо отметить то, что принято называть «человеческим фактором»: если процесс восстановления таможенных учреждений медленно, но все-таки обозначился, то заслуга в этом всецело принадлежала таможенным чиновникам, последовательно и настойчиво добивавшимся от властей разного уровня реальных шагов, направленных на защиту казенных интересов. Деятельность

Хабаровского таможенного инспектора была высоко оценена Вторым Всероссийским съездом Союза таможенных служащих. «Поскольку местное казачество и совдеп принялись разгонять и закрывать заставы и посты, – отмечалось в докладе о деятельности Департамента таможенных сборов, – и если сохранилась еще хотя бы видимость этих учреждений, то лишь благодаря связи между инспектором и Краевым совдепом в Хабаровске, что дает некоторые основания верить в возможность возрождения там таможенной жизни» [1, ф. 21, оп. 12, д. 160, л. 11 об.].

Наметившаяся незначительная тенденция к стабилизации, а вместе с ней и надежда на полное восстановление деятельности таможенных учреждений при новой власти были похоронены вместе с Дальсовнаркомом осенью 1918 г. На Дальнем Востоке начинался долгий период политической нестабильности – Гражданской войны, осложненной иностранной интервенцией. В течение этого времени таможенные учреждения на границе так и не смогли оправиться от урона, нанесенного им хаосом первого года революции, хотя формально продолжали существовать.

### Литература

1. Российский государственный исторический архив.
2. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока.
3. Таможня на Тихом океане: документы и материалы. Вып. 1. Благовещенская таможня / сост.: Н. А. Беляева, Н. А. Троицкая, Е. Д. Яворская. Владивосток: РИО ВФ РТА, 2002.
4. Таможня на Тихом океане: документы и материалы. Вып. 6. Биробиджанская таможня / сост. В. В. Шевченко. Владивосток: РИО ВФ РТА, 2012.

УДК 340.01

## ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ИМУЩЕСТВЕННОЙ СФЕРЕ В ЭПОХУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ПРАВОВЫХ РЕФОРМ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX В.

**Виктор Дмитриевич Макроменко**, доцент кафедры Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, кандидат юридических наук

E-mail: m777vd@yandex.ru

Государственные и правовые реформы второй половины XIX – начала XX в. оказали значительное влияние на развитие Российской империи. Вместе с тем они способствовали увеличению правонарушений в имущественной сфере. Оказали влияние на смещение девиантного поведения от противоправных проявлений против порядка управления в имущественную сферу. Городская преступность стала преобладать над сельской, а столичная над среднегородской. Наибольшее количество противоправных проявлений зарегистрировано среди рабочих, лиц свободных профессий, чиновников, торговцев.

**Ключевые слова:** государственные и правовые реформы второй половины XIX – начала XX в.; правонарушения в имущественной сфере; преступность; девиантное поведение.

## OFFENSES IN THE PROPERTY SPHERE IN THE EPOCH OF STATE AND LEGAL REFORMS OF THE SECOND HALF OF THE XIX – THE BEGINNING OF THE XX CENTURIES

**Victor Dmitrievich Makromenko**, chair associate professor of the Saint Petersburg University technologies of management and economy, *kandidat nauk*, degree in Law

The state and legal reform in the second half of XIX – early XX centuries had a significant influence on the development of the Russian Empire. However, they contributed to the increase in offences in the property sector. Had an impact on the displacement of deviant behavior from illegal manifestations against a management order in the insolvency field. Urban crime began to prevail over the rural, and the capital over the middle-city. The largest number of illegal manifestations was among the workers, persons of liberal professions, officials and merchants.

**Keywords:** state and legal reforms of the second half of XIX – early XX centuries; offenses in property sector; crime; deviant behavior.

Правовое регулирование противодействия правонарушениям в имущественной сфере в период государственных и правовых реформ второй половины XIX – начала XX в. связывается в дореволюционной правовой литературе с полицейской функцией государства [1, с. 5–9].

Следует иметь в виду, что теория полицейского права разделяла правовые акты на две большие группы: первую составляли полицейские законы и распоряжения, вторую – полицейские уставы и кодексы. Причем последние отражали лишь те предметы и отношения, о которых полиция вправе была издавать распоряжения и предписания, обеспечивая тем самым исполнение, как правило, решений судов [5, с. 35–41].

Законодатель старался избежать излишней правовой регламентации полицейской деятельности, которая могла бы «...вредно отозваться на достижении главнейшей его задачи – предупреждения и пресечения преступлений, быстрого и энергичного их обнаружения и открытия вероятных виновников» [3, с. 112–145].

Большую роль в формировании полицейского законодательства о защите имущества и имущественных прав играла зарождавшаяся в пореформенной России юридическая наука, которая ориентировала законодателя на новые направления деятельности полиции. Например, в законодательстве XIX в. появились нормы о профилактике правонарушений, при сохранении положений закона, которые носили морализаторский характер, основная часть которых на практике не применялась. Наличием Устава предупреждения и пресечения преступлений (1842 г. с изм. и доп.) [4] рост преступлений сдержать не удалось.

Противоправное деяние, как всякое действие человека, рассматривалось с внутренней и внешней сторон. Внутреннюю, или субъективную сторону, составляли сознание и воля виновного или субъекта деяния. Внешнюю сторону составляло отношение к содеянному, к проявлениям, не зависящим от воли преступника.

В это время в праве получает распространение теория так называемого «физического вменения», где противоправные деяния рассматриваются только как факт, без квалифицирующих признаков содеянного.

Позднее выдвигается теория «вменяемости моральной», оценивающей деяние с точки зрения воли виновного и ее направленности, где со стороны внутренней деяние различалось как случайное, неосторожное и умышленное. С внешней стороны деяние имело четыре ступени развития: обнаружение умысла, приготовление, покушение и совершение.

Дополнительными признаками преступного деяния стали способ действий, характер и направление преступной воли и, наконец, отношение виновного к пострадавшему.

Под способом действия понимался «...удобораспознаваемый способ деятельности, могущий быть учиненный человеком против разного рода отношений», например, подлог, при котором нарушалось право на имущество гражданина, государства или союза (товарищества). По признаку характера и направления преступной воли выделялось деяние, направленное против чужого имущества в целях его присвоения. По отношению виновного к пострадавшему выделялись деяния, совершенные должностными лицами. В литературе того времени упоминаются и иные признаки противоправных деяний: время, место, мотивы и т. п., однако они могли рассматриваться (по И. Я. Фойницкому) только как дополнительные.

Правонарушения в имущественной сфере в целом и посягательства на собственность, в частности, все чаще начинают рассматриваться через призму частногражданских, общественных и государственных правоотношений и разделяются на посягательства против прав личности, имущества и против прав семейных.

Разграничение носило условный характер, так как правонарушения затрагивали не только интересы граждан, но и интересы общества и государства. Поэтому наряду с личностным юристы прошлого рассматривали еще и общественно-государственный характер правоотношений. С учетом этого все правонарушения были условно разделены на группы: правонарушения, посягающие на частную сферу, условия общежития и устои государства.

Уголовное уложение 1903 г., по сравнению с Уложением о наказаниях 1845 г., отличалось уже выверенной терминологией, логически согласованными конструкциями составов, широкой обобщения юридических понятий. Так, понятие «повреждение имущества» охватывало как порчу, так и истребление чужой вещи. Похищение имущества подразделялось на три вида: воровство, разбой, мошенничество.

В Уложении 1903 г. законодатель выделил вымогательство в качестве особого вида завладения чужим имуществом, отделив его от разбоя. Краткость и простота в описании составов посягательств на собственность позволили значительно уменьшить объем законодательного материала. Так, глава 32 «О воровстве, разбое и вымогательстве» состояла из десяти статей, в то время как в Уложении о наказаниях в редакции 1885 г. только одной краже было посвящено более двадцати статей, а разбою и грабежу – восемнадцать.

В связи с детализацией видов посягательств на собственность следует отметить, что к началу пореформенного периода в юридической литературе упоминаются три основных вида посягательств: повреждение, присвоение и похищение.

Повреждение собственности (имущества) характеризовалось двумя обязательными признаками: наличием разрушающего действия или стремления, направленного на уничтожение имущества полностью или частично, и отсутствием со стороны виновного цели захвата имущества в свое обладание (поджоги, взрывы, потопления).

Присвоение собственности (имущества) вместе с похищением относилось к корыстным посягательствам. Их главное отличие заключалось в том, что при похищении нарушение права собственности на имущество соединялось с нарушением владения, т. е. имущество изымалось из фактического обладания собственника. При присвоении право собственности нарушается в отношении имущества, ранее поступившего в обладание виновного неправомерным путем (подлоги, растрата и мошенничество).

Похищение собственности (имущества) составляло наиболее часто встречающуюся форму корыстных посягательств. Основным признаком похищения, отличающим его от других корыстных форм, являлось присвоение чужого имущества, при котором нарушалось право собственности, соединяющееся с нарушением владения.

Состав посягательств включал в себя совокупность признаков деяния. Различались общий и особенный составы противоправного деяния. Под общим составом понималась совокупность признаков, свойственных всем преступным деяниям, а под особенным – сумма признаков, при наличии которых деяние считалось кражей, грабежом, разбоем и т. п. Первоначально это

выражение имело процессуальное значение. Под ним подразумевали внешние следы преступного деяния: пятна, поличное и т. п. В уголовное право оно перешло в конце XVIII столетия.

Необходимыми признаками посягательств являлись: субъект – виновник деяния, объект – предмет посягательства и преступное действие – внешнее проявление действий виновного.

Субъектом мог быть только дееспособный человек. Юридические лица признавались уголовно безответственными. Ответственность за вред и убытки на них могла быть распространена только гражданская. Перенесение уголовной ответственности на другое лицо не допускалось. Всякий отвечал сам за себя.

Предметом посягательства мог быть, во-первых, объект правовой, так как предметом посягательства была не физическая природа материальных вещей, а правовая норма, регулирующая отношения и охраняющая интересы. Во-вторых, объект должен был обладать теми правами, на которые посягал виновный. Посягательства на собственные интересы и блага виновного, если они не были средством посягательства на интересы чужие, равно посягательства на вещь, никому не принадлежащую, а также покушения на негодный объект не признавались противоправным деянием. Данная точка зрения была преобладающей.

В дореволюционной юриспруденции было несколько классификаций посягательств. Одна из них делила их на вредоносные и опасные. К вредоносным (наносящим вред правоохранительным интересам – нарушение прав) относились конкретные преступления (кражи, поджоги) и называли их «неправдой уголовной» или материальной. Посягательства второй группы (мелкие правонарушения) называли «неправдой полицейской» или формальной. Практического значения данная классификация не имела и вносила некоторую путаницу понятий.

Преобладающей была классификация посягательств, где основным критерием являлась тяжесть наказания. Существовало две системы деления по этому признаку: старая, «французская», трехчленная (преступления, проступки и нарушения) и двучленная (преступления и проступки).

Основное различие между преступлением и полицейским проступком заключалось в том, что преступление состояло в нарушении основных прав, обеспечивающих, охраняющих основы человеческого общежития. Оно всегда имело личный характер и было направлено против конкретного лица и его собственности.

Полицейский проступок состоял в нарушении лишь правил, регулируемых большей частью административными распоряжениями. Эти правонарушения не были направлены против конкретного лица. Однако в полицейском проступке субъективный элемент не играл такой роли, как в преступлении. Для состава полицейского проступка достаточно было наличия самого нарушения, совершенного независимо от общественной опасности деяния.

В дореволюционном законодательстве, точно так же, как и в науке, не всегда различались эти два вида посягательств, вследствие чего полицейские проступки карались слишком строго и порядок взыскания за них был не совершенен.

Что же касается процедуры применения данных норм права, то по порядку возбуждения и условиям прекращения преследования посягательства подразделялись на общественные, частно-общественные и частные.

Общественные посягательства преследовались законом независимо от воли потерпевшего. Преследование за совершение частно-общественных посягательств могло быть возбуждено только по жалобе потерпевшего и прекращалось за примирением сторон. Преследование за совершение частных посягательств осуществлялось по жалобе потерпевшего и подлежало прекращению после приговора.

Представление о распространенности правонарушений в имущественной сфере невозможно получить без анализа статистических данных.

Следует иметь в виду, что в масштабе всей России такие показатели начали учитываться с 1803 г., в частности, после образования в 1802 г. Министерства юстиции и Министерства внутренних дел. Кроме того, в течение 1803–1913 гг. форма учета и представление данных в отчетах, сводах и сборниках Министерства юстиции и Министерства внутренних дел неоднократно менялись. В 1860-е гг., в 1889 и 1912 гг. система судебных учреждений неоднократно преобразовывалась, что, естественно, отражалось на отчетности. Сведения за разные годы охватывали различную территорию страны, поэтому разнятся данные об изменениях преступности за сравнительно небольшие промежутки времени, самый продолжительный из которых (20 лет) протянулся с 1874 по 1893 г.

Касаясь объективности данных, необходимо учитывать, что только с 1845 по 1903 г. существовали нормы права, которые не претерпели существенных изменений с точки зрения понимания преступления и их видов, в частности имущественных. Уложение 1903 г., как известно, по частям вводилось в практику с 1904 по 1917 г.

Криминальная статистика 1872–1913 гг. дополнительно содержала данные о преступлениях, зафиксированных на стадии следствия. Отчеты, находящиеся в Российском государственном историческом архиве, за период 1809–1824 гг. не содержат сведений о преступности (возможно, что они еще не обобщались). По завершении судебной реформы 1864 г. материалы о преступности с 1872 по 1913 г. ежегодно публиковались отдельно (по отчетам министра) в «Сводах статистических сведений Министерства юстиции».

Таким образом, в России с 1872 г. существовал учет преступности, известной только следствию и полиции. За более ранний период подобные данные отсутствуют. Поступавшие из губерний сведения систематизировались и прилагались к ежегодному «Всеподданнейшему отчету министра юстиции». В 1834–1868 гг. отчеты министра юстиции публиковались вместе с криминальной статистикой.

Касаясь динамики таких преступлений, следует отметить, что их количество в рассматриваемый период увеличилось почти в 5 раз, в том числе против государственного и общественного порядка – в 4 раза, против личности – почти в 7 раз, против собственности частных лиц – 4,5 раза. Причем в период так называемых контрреформ количество преступлений несколько снизилось. В период же назревания и в ходе революционных событий 1899–1908 гг. это число резко возрастает (примерно в 2 раза). Недолгий период стабилизации политической ситуации в стране (1909–1913 гг.) характеризуется снижением темпов роста преступности.

В конце исследуемого периода положение, на первый взгляд, не изменилось. По-прежнему лидерство сохраняется за Англией, затем – Россия, Германия и Франция. Но следует отметить, что при общем увеличении количества посягательств, доля имущественных – снижается. И это касается всех стран Западной Европы. Низшая точка зарегистрированных посягательств была отмечена в 1850-е гг. В это время в России совершалось таких посягательств в 4 раза меньше, чем во Франции, и 7,6 раза меньше, чем в Англии [2, с. 57–59].

Проведенные в России преобразования (прежде всего освобождение крестьян от крепостного права) способствовали росту преступности и в первую очередь за счет посягательств на собственность. К 1911–1913 гг. их уровень, по сравнению с 1850 гг., был превышен примерно в 3,4 раза.

Все это позволяет сделать вывод о том, что для России, так же как и для других стран Европы, во второй половине XIX – начале XX в. характерна тенденция увеличения количества посягательств на собственность. Так же, как и в Европе, в России удельный вес в структуре преступности имущественных посягательств к концу пореформенного периода снижается с 62 до 53 % при увеличении их количества почти вдвое.

Из структуры преступности видно, что если в дореформенный период преобладают преступления против порядка управления (69 %), то сразу после отмены крепостного права их доля уменьшается в 1874–1883 гг. сначала до 14 %, а затем в 1909–1913 гг. – до 12 %. Среди

преступлений преобладают покушения на государственную собственность (главным образом на лес), служебные преступления и нарушения многочисленных уставов. При этом от года к году возрастает доля имущественных преступлений, которые к концу пореформенного периода достигают 81–92 % от всех зарегистрированных. Особенно быстро растет число таких проявлений против собственности частных лиц. В 1909–1913 гг. их доля составляет 55 % [2, с. 71–73].

Среди имущественных преступлений – насильное завладение имуществом; предоставление ссуды сверх установленных процентов («лихва»); запрещенные игры и лотереи; конокрадство; обман; подлог; воровство; разбой; грабеж; «пристано-держательство»; зажигательство.

Наиболее распространенным видом посягательства на собственность было похищение. При этом отмечается характерное смещение от посягательств на порядок управления в имущественную сферу.

С учреждением относительно дешевого и быстрого суда (учреждение мировых судов в 1866 г.) становится шире и диапазон исков, а сама возможность защищать свои имущественные интересы – более доступной. И это подтверждают данные мировых судов, которые из года в год увеличивали количество рассматриваемых дел данной направленности [2, с. 65–67].

Крестьянская реформа привела к миграции населения из сельской местности в города, что повлекло преобладание «городских» преступлений над совершенными в сельской местности, «столичных» над «провинциальными». Распространенность преступлений (соотношение доли зарегистрированных преступлений к доле проживающего населения) в Петербурге и Москве составляла 3,9 %, в прочих городах – 2,9 %, в деревне – 0,7 %. Лидировали, естественно, рабочие (11,2), на втором месте – лица свободных профессий и чиновники (2,3), на третьем – торговцы (1,9), на четвертом – предприниматели и ремесленники (0,9), на пятом – крестьяне-землепашцы (0,6) [2, с. 64–67].

Таким образом, правонарушения в имущественной сфере в период государственных и правовых реформ второй половины XIX – начала XX в. существенно изменили структуру и динамику преступности в стране и потребовали дальнейшего совершенствования правовых и организационных мер государственных органов. Количество правонарушений в имущественной сфере, совершаемых в городах, увеличивается из года в год. Среди совершивших, естественно, лидируют жители городов: рабочие, лица свободных профессий, чиновники, торговцы, предприниматели и ремесленники.

### Литература

1. Ведров А. Курс полицейского права. СПб., 1884.
2. Макроменко В. Д. Правонарушения в сфере имущественных отношений и полиция России (вторая половина XIX – начало XX вв.): историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000.
3. Материалы для пересмотра законоположений о порядке производства предварительного следствия. Приложение первое. СПб., 1882.
4. Устав предупреждения и пресечения преступлений // Свод законов Российской Империи. Т. XIV. СПб., 1876.
5. Шеймин П. Н. Задача, содержание и история науки полицейского права. Одесса, 1887.

УДК 351.744

## ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И ЛЕСНОЙ СТРАЖИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ ПО ОХРАНЕ ЛЕСОВ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX - НАЧАЛЕ XX В. (К 300-ЛЕТИЮ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ)

**Михаил Олегович Тяпкин**, начальник кафедры, кандидат исторических наук, доцент;  
**Владимир Михайлович Антропов**, адъюнкт  
(Барнаульский юридический институт МВД России)

E-mail: tyapkin@rambler.ru  
altai\_police@mail.ru

В статье рассматриваются основные формы взаимодействия полиции и лесной стражи в ходе пресечения и преследования нарушений законодательства об охране государственных лесов. Взаимодействие лесной стражи и полиции было недостаточным, что негативно влияло на реализацию государственной функции по охране лесов. Одним из способов повышения эффективности совместной деятельности могла бы стать интеграция лесной стражи в структуру общей полиции, однако этого не произошло.

**Ключевые слова:** охрана лесов; лесная стража; полиция; самовольные лесные порубки; нарушения законодательства об охране лесов.

## FORMS OF THE INTERACTION BETWEEN POLICE AND FOREST GUARDS IN THE IMPLEMENTATION OF THE STATE FUNCTIONS TO PROTECT FORESTS IN THE SECOND HALF OF XIX - EARLY XX CENTURIES (TO THE 300 ANNIVERSARY OF THE RUSSIAN POLICE)

**Mikhail Olegovich Tyapkin**, chair head, *kandidat nauk*, degree in History, Associate Professor;  
**Vladimir Mikhaylovich Antropov**, post graduate  
(Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia)

The article is aimed to consider the main forms of interaction between the police and forest guards in the process of the suppression and prosecution of violations in the sphere of the legislation on the forest protection. The interaction between the forest guards and the police was insufficient that affected negatively the implementation of state functions on the protection of forests. One of the ways of improving the efficiency of joint activities could be the integration of forest guards into the structure of the general police, but it had not happened.

**Keywords:** forest protection; forest guards; police; unauthorized forest fellings; violations of the legislation in the sphere forest conservation.

В преддверии трехсотлетнего юбилея российской полиции у исследователей возникает закономерный интерес к истории деятельности центральных полицейских органов и их региональных подразделений. Одним из актуальных и перспективных направлений исследования, на наш взгляд, является изучение истории взаимодействия полиции и иных структур, в компетенцию которых входили вопросы обеспечения правопорядка и законности. К их числу

можно отнести казенную лесную стражу, являвшуюся низовым звеном лесоохраны и участвовавшую в реализации государственной функции по охране лесов посредством осуществления контроля и надзора за лесопользованием и пресечения нарушений лесного законодательства. По справедливому замечанию дореволюционного лесного ревизора П. И. Жудры, «без хорошей стражи ничего не поделает, даже во всеоружии науки, честности и благих намерений» [4].

Реализация природоохранной государственной функции осуществляется в правовой (правотворческой, правоисполнительной, правоохранительной) и неправовой (организационной) формах. Полноценная природоохранная деятельность невозможна без эффективного взаимодействия различных элементов государственного правоохранительного механизма. В рамках данной статьи будут охарактеризованы основные формы взаимодействия между общей полицией и казенной лесной стражей при реализации государственной функции по охране лесов.

Нижней границей работы являются 60-е гг. XIX в., поскольку в этот период были проведены существенные преобразования, связанные с тематикой нашего исследования: в 1862 г. были утверждены «впредь до издания общего учреждения полиции» Временные правила об общем устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых [9, т. XXXVII, отд. 2, № 39087], а в 1869 г. произошло реформирование казенной лесной стражи. Результатом преобразований стала существенная модернизация правоохранительной системы пореформенной России. Верхней границей исследования является 1917 год, когда произошел слом монархического государственного механизма, смена политического режима и полный пересмотр основ и принципов правоохранительной службы.

До реформы 1869 г. постоянная лесная стража назначалась преимущественно в наиболее ценные леса, имевшие стратегическое значение для государства. Подавляющее большинство лесных дач охранялось полесовщиками и пожарными старостами, выбираемыми из крестьянской среды. Нахождение на этих должностях являлось вариантом отбывания казенными крестьянами натуральной повинности. Срок службы полесовщика и пожарного старосты составлял один год, чтобы крестьяне «одни пред другими никакой излишней тягости понести не могли» [5, с. 348]. Полесовщики и пожарные старосты на время службы освобождались от земских налогов и повинностей. Однако эффективность общественной лесной стражи была близка к нулю. Слишком сильная зависимость от своих односельчан, отсутствие навыков профессиональной лесной службы и стимулов к добросовестному несению службы открывали большой простор для различных злоупотреблений и часто лишь усложняли обстановку в охраняемых лесных дачах.

Принятое 3 июня 1869 г. «Положение о лесной страже в казенных лесах» стало основным нормативным актом, регламентирующим вопросы организации и деятельности казенной лесной стражи Российской империи во второй половине XIX – начале XX в. [9, XLIV, отд. 1, № 47188]. На основе Положения был разработан «Наказ лесному объездчику и леснику при казенных лесах», содержащий подробную регламентацию всех направлений деятельности лесной стражи. Каждому леснику и объездчику выдавался экземпляр Наказа в карманном формате для постоянного ношения.

Положение предусматривало постепенную замену выборных полесовщиков и пожарных старост, а также других категорий лесной стражи профессиональными лесниками и объездчиками [13, с. 37]. На службу в лесную стражу принимались лица всех сословий, достигшие 21 года, не судимые и, по возможности, грамотные. Последнее требование объяснялось тем, что лесникам и объездчикам было предоставлено право составления протоколов по некоторым категориям незначительных лесонарушений. К 1913 г. доля грамотных среди казенных лесников и объездчиков достигла 90 % [12, с. 64–65].

Лесная служба являлась структурной частью ведомства, отвечавшего за эксплуатацию государственных земельных и лесных ресурсов (с 1837 по 1894 гг. – Министерства государ-

ственных имуществ, в 1894–1905 гг. – Министерства земледелия и государственных имуществ, с 1905 по 1915 гг. – Главного управления землеустройства и земледелия и, наконец, в 1915–1917 гг. – Министерства земледелия). Объездчики и лесники имели статус государственных служащих, приобретая в связи с этим ряд преимуществ и возлагая на себя некоторые ограничения. Так, чины лесной стражи не имели права избираться на общественные крестьянские должности, а также заниматься различными лесными промыслами, покупать и продавать лес, входить в какие-либо обязательственные отношения с лесничествами. Лесники и объездчики приводились к присяге в суде или церкви, что освобождало их от необходимости повторно присягать как участникам судебного процесса при рассмотрении дел о нарушениях Лесного устава [9, т. XLI, № 44020; 10, т. VII, № 4238]. За должностные проступки объездчики и лесники несли ответственность на основании Уложения о наказаниях уголовных и исправительных.

Вместе с тем они освобождались от исполнения натуральных повинностей. В случае потери трудоспособности во время службы лесникам и объездчикам выплачивались казенные пенсии. За усердную и беспорочную службу они имели право на получение государственных наград. Служащим лесной стражи выдавались специальные нагрудные знаки с надписями «казенный лесной объездчик» и «казенный лесник» и указанием номера дистанции (объезда) и первых букв названия лесничества [6, с. 123, 254–255]. Также предусматривалось обеспечение огнестрельным оружием.

Применение оружия было возможно лишь по приказу лесничего или для самообороны. Кроме того, специфические условия службы лесника и объездчика предполагали использование оружия для охоты. Основаниями для применения оружия являлись участие лесников и объездчиков в поимке преступников, а также крайняя необходимость, возникающая при наличии реальной угрозы жизни и здоровью стражника при поимке им правонарушителей. За поимку беглых преступников и разбойников лесники и объездчики могли претендовать на получение денежного вознаграждения [9, т. X, № 8648]. За применение оружия без достаточных на то оснований, повлекшее за собой причинение вреда здоровью или смерть потерпевшего, лесники и объездчики, а также представители лесной администрации, отдавшие приказ, подвергались уголовному преследованию (ст. 827 Уложения о наказаниях). Подобные преступления квалифицировались как совершенные по неосторожности и наказывались тюремным заключением на срок до четырех месяцев.

Дореволюционные справочные издания указывали, что по отношению к лесной страже, исходя из круга ее обязанностей и специфики деятельности, употреблялось словосочетание «лесная полиция» [3, с. 391]. Обязанности лесной стражи заключались преимущественно в охране лесов от самовольных порубок и пожаров, в надзоре за отпуском лесных материалов, в учете вырубленного леса, наблюдении за состоянием лесопосадок, проведении лесокультурных работ, а также в выполнении иных законных распоряжений лесничих и их помощников. Полицейские функции лесной стражи наиболее четко проявлялись в той сфере ее деятельности, которая была связана с преследованием нарушений лесоохранного законодательства.

Взаимодействие лесной стражи и полиции осуществлялось практически на всех этапах расследования лесонарушений. Так, при обнаружении самовольной порубки уполномоченный служащий лесного ведомства должен был обмерить толщину пня, поставить на нем клеймо, номер протокола и год, записать все сведения в книгу и составить протокол. Порядок оформления протоколов был изложен в Уставе уголовного судопроизводства.

При обнаружении порубки, совершенной неизвестными лицами, также составлялся протокол и начинался розыск подозреваемых силами лесной стражи при содействии полиции и сельских властей. Если порубщик выезжал на дорогу или оказывался в селении, то стража могла следить за ним, но произвести обыск и изъять лес могли только чины общей или сельской полиции. Статистика показывает, что в среднем около 30 % самовольных порубщиков задерживались силами лесной стражи непосредственно на месте совершения порубки. Остальные

обнаруживались на дорогах, в селениях или других местах, т. е. там, где действовала юрисдикция полиции [1, ф. 4, оп. 1, д. 1189, л. 26–26 об.].

В случае обнаружения самовольной порубки или другого нарушения лицами, не имевшими право на составление протокола, они могли обратиться с соответствующим заявлением в лесную администрацию или полицию, после чего подозреваемые доставлялись в полицейское или сельское управление, где оформлялись необходимые документы.

После составления протокола начиналось дознание, проводились розыскные и следственные мероприятия, а затем судебное разбирательство или вынесение административного решения. На всех этих этапах, а в особенности при производстве дознания, роль полиции была особенно велика, поскольку лесная администрация не располагала «средствами к производству розысков и дознаний, что для полиции входит в круг ее непосредственных обязанностей» [17, с. 115].

Незаконно заготовленный лес клеймился и секвестровался на месте порубки либо изымался с помощью полиции у порубщиков. Секвестрованный лес поступал под охрану лесной стражи (если обнаруживался на месте порубки) или должностных лиц сельской полиции (в случае, когда был вывезен из лесной дачи). В отдельных случаях закон предусматривал возможность передать конфискованную древесину под охрану частных лиц «за условленную плату».

Исполнение приговоров мирового судьи или окружного суда (в зависимости от суммы ущерба) также возлагалось на полицию. Если виновный не мог уплатить штраф, следовала конфискация его имущества. При отсутствии у должника имущества, необходимого для покрытия взыскания, полиция и сельская администрация должны были в двухнедельный срок по требованию лесных чинов представить необходимые сведения о разыскиваемом имуществе. В целях повышения эффективности розыска в некоторых местностях практиковалось вознаграждение чинов общей полиции, волостной и сельской администрации, приводивших в исполнение постановления лесной администрации и приговоры суда. Становые приставы, волостные правления и инородческие управы должны были, высылая в лесничества взысканные с порубщиков суммы, оставлять себе 10 % и прилагать расписки в получении вознаграждения.

Полицейские также должны были участвовать в обеспечении противопожарной безопасности в лесах, организовывая тушение лесных пожаров, разыскивая, по представлению лесной администрации, подозреваемых в поджогах, а также заверяя составленные лесничими протоколы о вознаграждении лиц, работавших на тушении лесного пожара [8, с. 11; 16, с. 258].

Основная проблема функционирования низшего полицейского звена – десятских и сотских – заключалась в их малочисленности и непрофессионализме. Указанные должности комплектовались из крестьян, выразивших желание нести полицейскую службу. Часто они не обладали необходимыми навыками и моральными качествами и в силу этого не могли противостоять своим односельчанам-порубщикам [14, с. 17].

На протяжении всего дореволюционного периода наблюдалась тенденция к ограничению вольного крестьянского лесопользования, что ставило население в определенную зависимость от лесной администрации и способствовало росту социальной напряженности.

Самовольная порубка леса в народном правосознании не считалась предосудительным и противозаконным деянием, а лица, наказанные за кражу древесины из леса, считались пострадавшими без оснований. Ответственное исполнение своих должностных обязанностей представителями низового звена лесной стражи и полиции нередко являлось делом довольно рискованным. Если лесник или полицейский честно и принципиально нес свою службу, он мог оказаться в немилости у местного населения, что приводило к конфликтам как по поводу лесопользования и лесоохраны, так и на бытовой почве. Архивные материалы содержат множество сведений о нападениях на лесников и объездчиков, заканчивающихся нанесением побоев, причинением увечий и даже смертью.

Особенно остро это проявилось в период революции 1905–1907 гг. Практически вся страна была охвачена массовым крестьянским протестом, одной из форм которого были самовольные порубки, принявшие «эпидемический характер» [2, с. 237]. Пользуясь тем, что надзор за лесами был значительно ослаблен, крестьяне и мещане выезжали в леса для самовольных порубок целыми артелями, нередко в сопровождении вооруженной охраны для оказания сопротивления лесной страже и полиции. Порубкам сопутствовали также погромы квартир должностных лиц, убийства представителей власти [15, с. 55].

В этих условиях была реализована такая форма взаимодействия полиции и лесной стражи, как привлечение полицейских офицеров к командованию специальными отрядами, основной задачей которых являлось пресечение массовых самовольных порубок и секвестр вырубленного леса. Формировались отряды двух видов. Первой разновидностью были вооруженные конные отряды численностью от 5 до 15 чел. Чаще всего они комплектовались добровольцами-«охотниками» из числа отставных армейских унтер-офицеров и нижних чинов под командованием лесничего или одного из наиболее опытных объездчиков. Такие отряды создавались на период наиболее массовых самовольных порубок – с октября до начала весенних полевых работ.

Вторым типом являлись более крупные отряды, насчитывавшие от 25 до 30 чел., действовавшие под началом полицейских офицеров. При необходимости несколько отрядов могли сливаться в один большой под руководством полицейского чиновника [15, с. 56]. Их задачей являлось постоянное патрулирование территории одного или нескольких лесничеств в целях недопущения лесонарушений, обнаружения лесных пожаров, а также оказание содействия в секвестре самовольно срубленного леса и т. п. Деятельность этих подразделений признавалась властями эффективной и полезной как в отношении прекращения порубок и изъятия краденого леса, так и в отношении ускорения розысканий разного рода недоимок по решениям суда [7, с. 139–140]. Отряды действовали на временной основе и расформировывались в случае отсутствия необходимости, поскольку их содержание обходилось казне недешево.

Таким образом, в рассматриваемый период пересечение функций полиции и лесной стражи наблюдалось на всех этапах реализации государственной функции по охране лесных ресурсов. Практическое взаимодействие носило, скорее, периодический характер, вызываемый особыми внешними обстоятельствами. Как и любое межведомственное сотрудничество, совместная работа полиции и лесной стражи не была лишена недостатков. Одним из способов повышения эффективности деятельности по охране лесов могло бы стать включение лесной стражи в систему общей полиции Российской империи. Однако сформированная в 1906 г. под председательством товарища министра внутренних дел А. А. Макарова межведомственная комиссия по подготовке законопроектов по реформе полиции рекомендовала оставить казенную лесную стражу в ведении Главного управления землеустройства и земледелия как имеющую специфические функции [11, с. 18]. Нижнее звено лесоохраны стало элементом системы органов внутренних дел значительно позже – в 1934 г., когда в структуре НКВД СССР были созданы отдел лесной охраны и конная лесная стража.

### Литература

1. Государственный архив Алтайского края.
2. Аграрное движение в России в 1905–1906 гг. Обзоры по районам: Б. Б. Веселовского, В. С. Голубева, В. Г. Громана и др. Оттиск из «Трудов императорского вольного экономического общества». СПб., 1908.
3. Вереха П. Н. Опыт лесоводственного терминологического словаря. СПб., 1898.
4. Жудра П. И. Настанет час, когда факт лесоистребления станет чудовищной злобой дня // Российская лесная газета. 2007. 27 января.
5. Лесной словарь. Составлен в Департаменте корабельных лесов. Ч. 2. СПб., 1844.
6. Мельник Г. К., Можейко И. В. Должностные знаки Российской империи. М., 1993.

7. Москвитин Ю. Н. Полиция Томской губернии в 1867–1917 гг. (устройство, численность и материальное обеспечение служащих). Барнаул, 2006.
8. Отчет по лесному управлению Главного управления землеустройства и земледелия за 1908 г. СПб., 1910.
9. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е.
11. Путятин В. Д., Кузнецова Т. А. Об историческом опыте проведения реформ полиции в дореволюционной России (по материалам Особой междудеятельностной комиссии сенатора А. А. Макарова по преобразованию полиции в Российской империи, 1906–1912 гг.) // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер. Право. 2008. № 2. Т. 4.
12. Результаты бывшего казенного лесного хозяйства к 1914 году / под ред. В. В. Фааса. СПб., 2010.
13. Романовский М. Курс русского лесного законодательства. СПб., 1881.
14. Старцев А. В., Антропов В. М. Соблюдение служебной дисциплины и законности при исполнении служебных обязанностей чинами полиции Томской губернии в конце XIX – начале XX в.: по материалам Бийского округа (уезда) // Алтайский юридический вестник. 2015. № 3 (11).
15. Тяпкин М. О., Антропов В. М. Историко-правовая характеристика участия полиции Томской губернии в охране лесов в начале XX века // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2015. № 10 (132).
16. Тяпкин М. О. Преследование нарушений законодательства об охране лесов от пожаров в Томской губернии в середине XIX – начале XX в. // Исторический опыт хозяйственного и культурного освоения Западной Сибири. Кн. 2. Барнаул, 2003.
17. Шилов Д. Порядок преследования нарушений Лесного устава. Руководство для лесничих, заведующих казенными и частными лесами и для мировых судей. СПб., 1879.

УДК 340.158

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ АЛТАЙСКОГО КРАЯ ПО ЭВАКУАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ И МАТЕРИАЛЬНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

**Сергей Петрович Шатилов**, доцент кафедры, кандидат юридических наук,  
доцент;

**Владимир Анатольевич Морозов**, начальник кафедры, кандидат педагогических наук,  
доцент  
(Барнаульский юридический институт МВД России)

E-mail: shatilov\_sp@mail.ru  
tsp@buimvd.ru

В статье на основе архивных материалов представлен историко-правовой анализ основных направлений деятельности правоохранительных органов Алтайского края по обеспечению приема эвакуированного населения и материальных ценностей в годы Великой Отечественной войны, а именно: решение вопросов приема, расселения, трудоустройства и бытового обслуживания эвакуированных граждан, охрана социалистической собственности, прием и размещение эвакуированных детей из прифронтовых районов и т. п.

**Ключевые слова:** правоохранительные органы; Народный комиссариат внутренних дел; эвакуация; общественный порядок; районы тыла; Великая Отечественная война.

## THE MAIN DIRECTIONS OF ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT BODIES OF THE ALTAI TERRITORY FOR EVACUATION OF POPULATION AND WEALTH DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR

**Sergej Petrovich Shatilov**, chair associate professor, *kandidat nauk*, degree in Law, Associate Professor;

**Vladimir Anatolevich Morozov**, chair head, *kandidat nauk*, degree in Pedagogy, Associate Professor;  
(Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia)

On the basis of archival materials it is presented historical and legal analysis of the basic directions of activity of law enforcement bodies of the Altai Territory to ensure the reception of the evacuated population and property during the Great Patriotic war, viz. reception and settlement issues, employment and public services for evacuated citizens, the protection of socialist property, reception and accommodation of evacuated children from the war zone, etc.

**Keywords:** law enforcement bodies; the People's Commissariat of Internal Affairs; evacuation; public order; the areas of home front; the Great Patriotic war.

Важной составной частью перестройки экономики на военный лад была эвакуация населения и материальных ценностей из прифронтовых районов в тыловые. Базовым нормативным правовым актом военного времени, регулирующим общественные отношения, возникающие в процессе эвакуации, было Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 27 июня 1941 г. «О порядке вывоза и размещения людских контингентов и ценного имущества» [18, с. 67]. Данное постановление внесло ясность на местах, урегулировало и сыграло значительную роль в организации перебазирования производственных сил западных районов страны на Восток.

Только в первые несколько месяцев войны на территорию Алтайского края было эвакуировано более 40 крупных промышленных предприятий [8, с. 77], в течение 1941–1943 гг. в край прибыли свыше 150 тыс. эвакуированных граждан СССР [14, с. 152–153].

Правоохранительным органам наряду с другими органами государственной власти и местного самоуправления пришлось участвовать в соответствующих хозяйственно-организационных мероприятиях, связанных с массовой эвакуацией и необходимостью размещения людей и промышленных предприятий на новых территориях.

В годы Великой Отечественной войны правоохранительные органы Алтайского края при приеме эвакуированного населения и материальных ценностей проводили следующие мероприятия.

1. В годы Великой Отечественной войны особую значимость приобрела сохранность имущества во время транспортировки и по месту его прибытия. С началом военных действий в районы тыла постоянно прибывали различные грузы с товарно-материальными ценностями, нередко без каких-то бы ни было документов, их хранение было ненадлежащим. Все это создавало благоприятные условия для хищений. Так, в докладной записке начальника УНКВД по Алтайскому краю «О работе органов милиции Алтайского края за период военного времени с 22 июня 1941 г. по 31 декабря 1941 г.» сообщалось, что в Рубцовском районе арестована преступная группа, состоящая из 10 работников эвакуированного завода «Сельмаш», которая в течение нескольких месяцев похитила заводского оборудования на общую сумму 10000 руб. [2, ф. 1, оп. 18, д. 155, л. 265].

14 декабря 1941 г. ГКО СССР было издано Постановление «Об охране народно-хозяйственных грузов на железнодорожном транспорте», в котором было определено 59 наименований грузов, подлежащих охране при перевозке [3, ф. 9415, оп. 3, д. 405, л. 1].

В связи с тем, что в конце 1941 г. хищения грузов на водном транспорте достигли больших размеров, ГУМ НКВД СССР была принята Директива № 29/6–1530 от 25 апреля 1942 г., в которой были определены мероприятия, направленные на поддержание порядка на водном транспорте, а также в целях предотвращения хищений грузов [3, ф. 9415, оп. 3, д. 405, л. 133].

Директивой НКВД СССР от 15 февраля 1942 г. «Об улучшении охраны железных дорог и борьбе с хищениями грузов» была введена в действие инструкция о порядке взаимодействия войск НКВД по охране железных дорог с транспортными органами НКВД и органами железнодорожной милиции по вопросам, связанным с охраной грузов и борьбой с их хищениями. Охрана станционных и линейных железнодорожных сооружений, грузов, денежных касс, а также сопровождение вагонов с наиболее ценными грузами были возложены на войска НКВД, а организация и осуществление агентурно-оперативных мероприятий в целях предупреждения и пресечения преступлений на транспорте – на органы милиции [9, с. 88]. Кроме того, работники правоохранительных органов проводили профилактические мероприятия: устраивали засады, задерживали лиц без прописки, находящихся на железнодорожных путях, подвергали аресту лиц, подозреваемых в совершении грабежей и хищениях на транспорте, что не могло не приносить своих положительных результатов [3, ф. 9415, оп. 3, д. 405, л. 86].

Так, в ходе оперативно-следственных мероприятий был установлен факт хищения 3000 метров мануфактуры при эвакуации текстильной фабрики из г. Дедовска. В процессе следствия было установлено, что начальник эшелона – заведующий центральными складами данной фабрики, продал в пути следования эшелона этот материал, а вырученные деньги присвоил себе [2, ф. 1, оп. 18, д. 155, л. 266].

2. Работники правоохранительных органов Алтайского края обеспечивали общественный порядок на станциях при посадке и высадке эвакуированных, в местах формирования и выгрузки эшелонов [13, с. 78]. В связи с этим создавались оперативные заслоны из работников милиции, на менее крупных станциях порядок поддерживали милицейские посты, усиленные за счет членов групп охраны общественного порядка и бригад содействия милиции. Их основными задачами являлись: содействие уполномоченным Советов народных комиссаров в приеме эвакуированного населения; воспрепятствование разгрузке с поездов эвакуированного населения и материальных ценностей в населенных пунктах не по назначению; организация порядка на станциях и пунктах питания [6, с. 75].

Эффективное обеспечение охраны общественного порядка стало возможным благодаря:

1) увеличению по специальной дислокации постов, маршрутов пешего и конного патрулирования сотрудниками милиции на участках, где могли быть возможны контрреволюционные и уголовные проявления (спецпоселки; места расположения боевых стройколонн; школы ФЗО, ремесленные училища; базары, крупные магазины; улицы с интенсивным движением; дороги, соединяющие города с вокзалами и населенными пунктами);

2) участковым уполномоченным милиции, линейным оперативным уполномоченным транспортной милиции, обслуживающим конкретные участки городов, железных дорог. Участковые уполномоченные милиции использовали широкое наружное наблюдение, осуществляли круглосуточные обходы на улицах города и в поселках, используя для этой цели дворников, членов бригад милиции, членов групп охраны общественного порядка. Через райсоветы и домоуправления организовывали у каждого домовладения, а в крупных домах – у каждого подъезда и колодца общего пользования суточное дежурство гражданской самообороны из числа жителей домовладений;

3) патрулям, высылаемым в ночное время по заранее разработанным маршрутам. В сельской местности за охраной общественного порядка следили участковые уполномоченные милиции, каждым из которых обслуживалась территория нескольких сельсоветов с населением от 5 до 10 тыс. человек [17, с. 76].

В целях предотвращения проникновения в тыл вражеских диверсантов и шпионов, а также борьбы с дезертирами, начальником УНКВД по Алтайскому краю был принят приказ «О тщательной проверке всех прибывающих эшелонов с эвакуированными гражданами». УНКВД края предоставлялись полномочия по тщательной проверке всех прибывших в эшелонах и изъятию подозреваемых лиц; по задержанию и направлению в тюрьмы заключенных; изъятию оружия и передаче его на вооружение истребительных батальонов; аресту лиц, которые у сотрудников милиции вызывали подозрение; разоружению и передаче начальнику караула мелких военных подразделений, прибывающих с фронта без документов [4, ф. 2, оп. 8, д. 6, л. 11]. Все эти меры способствовали поддержанию надлежащего общественного порядка в районах тыла.

3. Массовая эвакуация населения вызвала необходимость реализации такого направления деятельности правоохранительных органов, как регистрация граждан по новому месту жительства.

Постановление СНК от 9 августа 1941 г. [4, ф. 2, оп. 8, д. 6, л. 137] утверждало Положение о прописке граждан, эвакуированных из прифронтовой полосы, согласно которому переселяемые обязаны были предоставлять свои паспорта в органы милиции по месту расселения в 24 часа, а граждане без паспортов обязаны были зарегистрироваться в исполнительных комитетах городских (районных) Советов с указанием сведений по ф. № 2, утвержденной Советом по эвакуации. После регистрации исполнительные комитеты были обязаны передавать списки в органы милиции с указанием необходимых установочных данных, а на основании данных списков этим лицам выдавали специальные удостоверения сроком на 3 месяца. В соответствии с вышеуказанным постановлением запрещалось прописывать лиц, прибывающих в режимные местности 1-й категории, за исключением эвакуированных из Москвы и Ленинграда.

Прописка была не обязательна для следующих категорий: военнослужащих Красной армии, Военно-морского флота и войск НКВД СССР, размещенных в казармах и на судах; отпущенных в увольнение сроком до 3-х суток, если имелся в наличии документ из части об увольнении; лиц, проживающих в сельской местности, где не было паспортной системы, прибывающих в населенные пункты на срок до 5 суток. Все эти категории регистрировались по месту проживания [18, с. 121].

Выписке подлежали лица, покидающие постоянное место жительства вследствие перемещения в другие местности на срок более 1,5 месяца, исключение составляли уезжающие в командировки, отпуска, на лечение, лагерные сборы, на дачи и на уборку урожая. Выписывали также лиц, меняющих место жительства, не покидая пределов одной местности (перемена квартиры), и умерших.

В городах, рабочих поселках и районных центрах Алтайского края за прописку и выписку граждан отвечали управдомы или коменданты домов, в частных домах – домовладельцы, а в сельской местности эта обязанность возлагалась на уполномоченных сельских Советов.

4. Значительная часть эвакуированных граждан проживала в городах, что, в свою очередь, привело к увеличению численности населения в них и вызвало необходимость решения первостепенной задачи органами местного самоуправления и правоохранительными органами – размещение и трудоустройство эвакуированного населения.

Для решения этой проблемы при исполкомах местных Советов создавались специальные инспекционные службы, существенную помощь которым по размещению эвакуированных граждан оказывала служба участковых уполномоченных. Жилищная проблема решалась за счет так называемого уплотнения, строительства бараков и землянок [7, с. 219].

Участковые уполномоченные представляли информацию местным Советам о гражданах, имеющих дома на правах личной собственности. Сотрудники правоохранительных органов привлекались к принудительному вселению эвакуированных в дома граждан, у которых имелась лишняя жилплощадь. Кроме того, они осуществляли контроль за тем, чтобы исключить само-

вольное заселение. Так, постановлением Алтайского краевого Совета депутатов трудящихся от 29 октября 1941 г. № 127 «О размещении рабочих, инженерно-технических работников, эвакуированных из прифронтовых районов страны» [18, с. 139] были определены следующие запреты, обязанности и права: 1) жители и руководители домоуправлений обязаны были следить за тем, чтобы избежать самовольного вселения и передачи жилплощади без соответствующих ордеров исполкомов городских Советов; органам милиции запрещалось производить прописку в городах без ордеров горсоветов; 2) жителям и работникам домоуправлений надлежало в любое время, независимо от времени суток, расселять эвакуированных граждан, предоставляя им по ордерам горисполкомов жилплощадь; 3) горисполкомы и органы милиции имели право выселять из Барнаула в сельскую местность края лиц, не желающих уплотняться по законам военного времени, а лиц, оказывающих сопротивление при вселении по ордерам горсоветов, привлекать к ответственности; 4) все лица, не связанные с работой на государственных, кооперативных предприятиях, в организациях и учреждениях, могли быть выселены на время войны из городов Барнаула и Бийска в сельскую местность края.

В соответствии с Постановлением СНК СССР от 1 июля 1943 г. «О порядке административного выселения лиц, самовольно занявших жилую площадь» [1] органы милиции имели право в административном порядке при наличии санкции прокурора и заявления заинтересованных учреждений, организаций выселять лиц, самовольно занявших жилую площадь, в 7-дневный срок, кроме того, лица, а также должностные лица, содействующие самовольному вселению, привлекались к уголовной ответственности.

Районы тыла остро нуждались в рабочей силе. О резком уменьшении среднегодовой численности рабочих и служащих, занятых в народном хозяйстве, свидетельствуют следующие факты: в конце 1941 г., несмотря на все принятые меры, численность рабочих и служащих составляла только 88 % от довоенного уровня (27,3 млн человек), а в 1942 г. снизилась еще больше – до 18 млн 372 тыс. чел., или 59 % от довоенного уровня [16, с. 37].

В решении этого вопроса ведущая роль отводилась мобилизации населения в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 февраля 1942 г. [11, с. 123–124]. Задача правоохранительных органов заключалась в том, чтобы активно предупреждать и пресекать уклонение от трудовой мобилизации, а также прогулы без уважительных причин. Тем более, что мерой принуждения по отношению к прогульщикам являлось предание суду, который мог приговорить провинившегося к исправительно-трудовым работам на срок до 6 месяцев с удержанием до 25 % заработной платы [15, с. 76–77].

С данной проблемой правоохранительные органы в годы войны справились успешно, о чем свидетельствует справка об итогах выполнения Постановления СНК РСФСР от 26 марта 1943 г. «О состоянии трудоустройства и бытового обслуживания эвакуированного населения за 1943 год». На 1 января 1943 г. из всех эвакуированных трудоспособных насчитывалось 2 млн 600 тыс. чел., из них были трудоустроены 2 млн 73,4 тыс. (79,3 %), на 1 января 1944 г. из 1 млн 963,2 тыс. чел. трудоспособных 1 млн 699,5 тыс. чел. имели работу (86,6 %). Из трудоустроенных 25,7 % работали в промышленности, 38,8 % – в сельском хозяйстве, 1,4 % – на транспорте и 34,1 % – в учреждениях и организациях [3, ф. 9415, оп. 3, д. 86, л. 45–46, 52–53].

5. В связи с эвакуацией населения вокзалы, пристани и рынки страдали большим скоплением людей, что могло приводить и приводило к массовым эпидемиям. Например, в марте 1942 г. в Алтайском крае было зарегистрировано 810 случаев заболеваний сыпным тифом, что составило рост на 375 % по отношению к марту 1941 г. В мае 1942 г. брюшным тифом заболели 185 чел., что составило рост на 111 % по отношению к февралю 1942 г. и на 228,2 % – к марту 1941 г. [2, ф. 1, оп. 18, д. 157, л. 186].

Во всех районах края, где протекала эпидемия, создавались чрезвычайные противоэпидемические комиссии, в состав которых обязательно были включены сотрудники право-

охранительных органов, а также «чрезвычайные тройки» в составе секретаря РК ВКП(б), предрайисполкома и начальника РО НКВД.

Правоохранительные органы Алтайского края совместно с местными Советами депутатов трудящихся разрабатывали мероприятия, направленные на организацию санитарной очистки территории и осуществляли контроль за ходом их выполнения, проводили систематический инструктаж руководителей предприятий, учреждений и учебных заведений, комендантов домов, общежитий и дворников, привлекали к административной ответственности лиц, уклоняющихся от осуществления санитарной обработки закрепленных за ними территорий, проводили совместные проверки с органами санитарного надзора санитарного состояния населенных пунктов, проверяли санитарное состояние торговых точек, доброкачественность и порядок хранения продуктов, предоставляли информацию и отчеты о санитарном состоянии населенных пунктов партийным комитетам и Советам депутатов трудящихся.

6. Правоохранительные органы Алтайского края принимали активное участие в приеме и размещении эвакуированных детей. Так, с 1941 по 1945 г. число детских домов по РСФСР выросло на 125 %, на 104 % увеличилось количество воспитанников в них [10, с. 90]. Только на 1 декабря 1941 г. в Алтайский край в порядке эвакуации прибыло 14878 детей в возрасте до 15 лет [5, ф. 1562, оп. 20, д. 249, л. 22]. В течение 1942 г. на территории Алтайского края было размещено 71 детское учреждение с пребыванием в них 8816 детей [3, ф. А-327, оп. 2, д. 405, л. 9, 9 об.] из Киева, Калинина, Смоленска, Ростова, Днепропетровска, Орджоникидзе, Грозного и Ленинграда, Поволжья и Крыма.

Работа по руководству процессом приема и размещения детей велась в первую очередь партийными организациями, которым в этом помогали общественность и сотрудники правоохранительных органов.

Состояние здоровья прибывших детей в основном было удовлетворительным, однако встречались случаи дистрофии. Детей надо было одеть, обуть, накормить, решить вопросы их трудоустройства, обучения профессии, ремеслу.

После выгрузки детей из железнодорожных эшелонов они получали необходимое питание и обязательно проходили санитарную обработку.

На эвакуационных пунктах представители общественности и сотрудники милиции проводили с детьми культурно-массовую работу, тематические вечера, игры, беседы, просмотр кинофильмов и т. д. Из эвакуационных пунктов их передавали в детские приемники-распределители при УНКВД и карантинные дома, а оттуда – в детские дома, школьные интернаты, часть детей трудоустривалась.

Все сферы деятельности детских домов, в том числе материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение прибывших детей, их обучение и воспитание, периодически проверялись сотрудниками правоохранительных органов Алтайского края. О выявленных фактах нарушений сообщалось секретарям горрайкомов ВКП(б). Так, начальником НКВД по Алтайскому краю в спецсообщении от 17 декабря 1942 г. доводится информация секретарю Алтайского крайкома ВКП(б), где говорится, что по имеющимся у УНКВД данным, в детском доме № 1 г. Змеиногорска дети содержатся исключительно в плохих условиях, помещения детдома не отапливаются и находятся в антисанитарном состоянии, освещение помещений недостаточное, у воспитанников педикулез и другие заболевания, допускаются преступные приемы в методах воспитания и т. д. [2, ф. 1, оп. 18, д. 158, л. 387–389].

По результатам таких сообщений в партийных органах проходили заседания, в ходе которых намечались пути устранения недостатков, в том числе применялись кардинальные меры, одной из которых являлось ходатайство перед прокуратурой о возбуждении уголовных дел в отношении должностных лиц, халатно выполняющих свои обязанности.

7. Эвакуация населения и материальных ценностей носила в основном хаотичный характер, в связи с этим органами государственной власти и местного самоуправления в орга-

низации эвакуационных процессов допускались различные нарушения законности, во многом связанные с отсутствием необходимого опыта проведения столь масштабных операций. Одним из направлений деятельности правоохранительных органов Алтайского края становится выявление нарушений законности в работе государственных органов и органов местного самоуправления. Об этом наглядно свидетельствует спецсообщение начальника УНКВД по Алтайскому краю от 24 июня 1942 г., в котором приводилась информация об эвакуированной в Алтайский край в феврале 1942 г. 8-й артиллерийской спецшколы. Вместо 211 учащихся, подлежащих эвакуации, к месту назначения прибыло 97, 114 чел. не прибыли, из них 23 учащихся умерли в пути следования, 54 оставлены в различных госпиталях, место прибытия 34 чел. неизвестно. Во время эвакуации директор школы не вел учета учащихся, последнее было сделано путем опроса после прибытия в с. Тогул. Также было установлено, что посадка в автомашины при переезде через Ладожское озеро, а затем погрузка в вагоны на ст. Жихарево происходили без участия руководства школы, которое в это время занималось своими вопросами, а именно вывозом личного имущества и семей. В пути следования медицинская помощь учащимся не оказывалась [2, ф. 1, оп. 18, д. 158, л. 84–85].

Также проводились проверки предприятий и организаций при их приеме, развертывании и введении в строй. Так, в спецсообщении начальника УНКВД по Алтайскому краю от 24 июня 1942 г. секретарю Алтайского крайкома ВКП(б) доводилась информация о состоянии эвакуированного оборудования Ельцовского кожзавода: «В адрес Барнаульского государственного кожзавода за время с 16 декабря 1941 г. по март 1942 г. поступило эвакуированное оборудование в количестве 46 вагонов. Все поступившее оборудование и кожа свалены в кучи под открытым небом на железнодорожной площадке Союзтранса. В связи с наступившим потеплением и таянием снега оборудование подвергается порче и приходит в негодность» [2, ф. 1, оп. 18, д. 158, л. 84–85].

Сотрудники правоохранительных органов проверяли также условия проживания, обеспеченность продовольственными и промышленными товарами эвакуированного населения. Так, в докладной записке начальника УНКВД по Алтайскому краю от 23 июля 1942 г. сообщалось, что «Управление НКВД по Алтайскому краю располагает данными о том, что за последнее время значительно ухудшилось снабжение хлебом и другими продуктами питания, а также снабжение топливом эвакуированного в Алтайский край населения. В ряде районов отпуск хлеба производится в нарушении установленных сроков отпуска, резко сократились нормы выдачи хлеба, установлены факты нарушения принципов торговли хлебом торговыми организациями, вместо печеного хлеба выдавалась мука по заниженным нормам через организации...» [2, ф. 1, оп. 18, д. 27, л. 519–520].

Кроме вышеизложенных примеров правоохранительные органы выявляли нарушение законности государственными органами и органами местного самоуправления при размещении эвакуированного населения и материальных ценностей, в процессе прописки эвакуированных граждан и трудоустройства и др.

По мнению американского исследователя С. Максудова, целью эвакуации было не спасение населения от угрозы уничтожения врагом, а обеспечение государства рабочей силой. С его точки зрения, эвакуации подлежали главным образом промышленное оборудование и экономические ресурсы, а люди рассматривались как рабочая сила, необходимая для использования этого оборудования [12, с. 113]. Нельзя согласиться с этим. В годы войны эвакуация и размещение эвакуированного населения, предприятий, учреждений и организаций являлись одними из самых сложных задач начального этапа войны. Массовая эвакуация населения стала важной мерой, направленной в первую очередь на повышение обороноспособности страны и спасение миллионов жизней граждан, прежде всего женщин и детей.

В связи с массовой эвакуацией и необходимостью размещения на новых территориях людей и промышленных предприятий правоохранительным органам Алтайского края пришлось,

наряду с органами местного самоуправления, участвовать в соответствующих хозяйственно-организационных мероприятиях по следующим направлениям: прием, расселение, учет, трудоустройство и бытовое обслуживание эвакуированного населения; охрана социалистической собственности и общественного порядка; предотвращение шпионско-диверсионной деятельности германских спецслужб; контроль за выполнением санитарных правил в местах массового скопления людей; прием и размещение эвакуированных детей из прифронтовых районов; выявление нарушений законности в работе государственных органов и органов местного самоуправления при приеме эвакуированного населения и материальных ценностей.

Эффективная организация работы, регламентированная нормативно-правовыми актами военного времени, позволила правоохранительным органам Алтайского края в тяжелых условиях почти в полном объеме выполнить возложенные на них задачи по эвакуации, приему и размещению эвакуированного населения и материальных ценностей.

### Литература

1. О порядке административного выселения лиц, самостоятельно занявших жилую площадь: постановление СНК СССР от 1 июля 1943 г. // Сборник постановлений СССР. 1943. № 10. Ст. 165.
2. Государственный архив Алтайского края.
3. Государственный архив Российской Федерации.
4. Отдел реабилитации и архивной информации ИЦ ГУ МВД России по Алтайскому краю.
5. Российский государственный архив экономики.
6. Гашенко В. А. Участие Новосибирского управления НКВД в партийной жизни области накануне и в годы Великой Отечественной войны // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 354.
7. Гинзбург С. З. О прошлом для будущего (Воспоминания наркома строительства). М., 1984.
8. Гончаров В. Д. Вклад Алтайского края в победу над фашистской Германией в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. Барнаул, 2016.
9. Гусак В. А. НКВД СССР в предвоенные и военные годы (1939–1945 гг.): основные изменения структуры и функций // Проблемы права. 2010. № 4.
10. Дорошева О. А. Эвакуированные детские учреждения на Южном Урале в годы Великой Отечественной войны // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2006. Т. 3. № 11–1.
11. Законодательные и административно-правовые акты военного времени с 22 июня 1941 г. по 22 марта 1942 г. М., 1942.
12. Корнилов Г. Е. Эвакуация населения на Урал в годы Великой Отечественной войны // Уральский исторический вестник. 2015. № 4 (49).
13. Краменко И. Стоящие на посту. Из истории Алтайской милиции (1926–1972 гг.). Барнаул, 1973.
14. Мелехова Ю. А. Продовольственное обеспечение эвакуированных граждан в 1941–1943 годах (на материалах Алтайского края) // Вестник Пермского университета. 2015. № 2 (29).
15. Морозов А. А. Развитие советского законодательства о дисциплине труда: историко-правовой аспект (1917–1945 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001.
16. Терняев А. П. Реорганизация промышленного производства СССР в начале Великой Отечественной войны // Вестник МГОУ. Сер. История и политические науки. 2015. № 3.
17. Чашников В. А. Деятельность милиции Урала по приему эвакуированных предприятий и человеческих ресурсов во время Великой Отечественной войны // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3 (41).
18. Шатилов С. П. Правоохранительная функции Советского государства в период Великой Отечественной войны (теоретико и историко-правовой аспект): монография. Барнаул, 2006.

УДК 340.137.3:342.7

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЕЖИМА МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Татьяна Дмитриевна Логинова**, адъюнкт Барнаульского юридического института МВД России

E-mail: log0707@mail.ru

В статье рассмотрены некоторые аспекты международно-правового регулирования информационной безопасности: используемая терминология, нормативно-правовая база. Выделены и охарактеризованы основные этапы формирования режима международной информационной безопасности. Обозначены инициативы и предложения Российской Федерации по рассматриваемым вопросам.

**Ключевые слова:** кибербезопасность; киберугрозы; международная информационная безопасность; Генеральная Ассамблея ООН; информационно-коммуникационные технологии; информатизация; информационная инфраструктура.

## SOME ASPECTS OF THE FORMATION OF THE INTERNATIONAL INFORMATION SECURITY REGIME

**Tatiana Dmitrievna Loginova**, post graduate of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

The article discusses some aspects of international legal regulation of information security: terminology, legal and regulatory framework. Isolated and characterized the main stages of formation of the international information security regime. Labeled initiatives and proposals of the Russian Federation on issues under consideration.

**Keywords:** cybersecurity; cyber threats; international information security; the UN General Assembly; information and communication technologies; information; information infrastructure.

Сегодня проблематику международной информационной безопасности называют одним из ключевых мегатрендов мировой политики [5, с. 74]. С этим сложно не согласиться, так как, действительно, данную проблему все чаще обсуждают на различных международных площадках, форумах, к ней возрос интерес среди экспертов, политиков, исследователей. Появился целый ряд международных и двусторонних соглашений в данной области. Однако международное право все равно значительно отстает от тех задач, которые встали перед обществом в ходе развития научно-технического прогресса в части, касающейся развития информационно-коммуникационных технологий и информатизации общества. А. В. Белянец по данному поводу справедливо отмечает, что на рубеже веков в мире сформировалась устойчивая система международной безопасности, охватывающая различные институты и организации, функционирующие в пределах международного права. Данная система в огромной степени интегрирована в единое мировое информационное пространство, в границах которого происходит аккумуляция, обработка, хранение и обмен информационными ресурсами между субъектами такого пространства – людьми, организациями, государствами. Кроме того, информационное пространство включает в себя и экономическое, финансовое, масс-медиа, культурное, военное пространства в зависимости от того, в какой степени они охвачены телекоммуникациями. Безусловно, такая распределенная многофакторная система не может быть не подвержена специфическим угрозам [2, с. 314].

На современном этапе развития информационного общества к главным тенденциям осуществления киберугроз можно отнести следующие: увеличение стремительными темпами количества кибератак, большинство из которых ведут к значительным потерям; повышение уровня сложности атак, содержащих в себе несколько этапов, а также предусматривающих специальные методы защиты от их нейтрализации; вмешательство в функционирование практически всех электронных (цифровых) устройств, в том числе и мобильных, которые в большей мере подвержены несанкционированному доступу; стремительное увеличение числа посягательств на информационную инфраструктуру крупных корпораций, значимых промышленных объектов, государственных структур; применение странами, наиболее развитыми в сфере информационно-коммуникационных технологий, средств и методов кибернападения на другие государства [4, с. 97].

Вместе с тем в последнее время наметился определенный прогресс в развитии нормативно-правовой составляющей в сфере международной информационной безопасности. Так, например, всего за 6 лет всестороннего изучения вопросов международной информационной безопасности, в рамках работы Организации Объединенных Наций было рассмотрено 33 доклада, представленных разными государствами, в том числе и 4 документа Российской Федерации [7, с. 32], положения которых нашли отражение в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности». Кроме того, приняты Конвенция Совета Европы о киберпреступности от 23 ноября 2001 г., Декларация принципов построения информационного общества, утвержденная на Всемирной встрече на высшем уровне в Женеве в 2003 г., Рамочное решение Европейского союза об атаках на информационные системы от 24 февраля 2005 г., Декларация Комитета министров Совета Европы о правах человека и верховенстве права в информационном обществе от 13 мая 2005 г. и другие. С целью продолжения исследований существующих и потенциальных угроз в сфере информационной безопасности с 2004 г. в рамках Организации Объединенных Наций действует Группа правительственных экспертов, главной задачей которой является разработка рекомендаций по вопросам дальнейшего взаимодействия государств в сфере безопасного использования информационно-коммуникационных технологий. По результатам работы Группы оформляется доклад, включающий в себя рекомендации и предложения по взаимодействию государств по рассматриваемому вопросу.

Следует отметить, что в международном праве отсутствует единая терминология в сфере информационной безопасности, что приводит к некоторым трудностям. Так, понятие «информационная безопасность» на международной арене употребляется достаточно редко, а предпочтение отдается понятию «кибербезопасность», которое понимается как условия защищенности от физических, духовных, финансовых, политических, эмоциональных, профессиональных, психологических, образовательных или других типов воздействий или последствий аварии, повреждения, ошибки, несчастного случая, вреда или любого другого события в киберпространстве, которые могли бы считаться нежелательными [9].

Отсюда возникает необходимость обратиться к понятию «киберпространство». Киберпространство представляет собой комплексную виртуальную среду, сформированную в результате действия людей, программ и сервисов в сети Интернет посредством сетевых и коммуникационных технологий.

Как мы видим, понятие кибербезопасности значительно уже определения информационной безопасности и охватывает лишь сферу действия цифровых данных – киберпространство, в то время как информационная безопасность предполагает защиту информации в любом виде, в том числе и цифровом.

Понятие международной информационной безопасности закреплено в «Основах государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» и обозначает «такое состояние глобального информационного пространства,

при котором исключены возможности нарушения прав личности, общества и прав государства в информационной сфере, а также деструктивного и противоправного воздействия на элементы национальной критической информационной инфраструктуры» [1].

Отсутствие единого подхода в терминологии является одним из препятствий для эффективного взаимодействия государств на международной арене по вопросам информационной безопасности. В зависимости от того, с какой точки зрения рассматривается проблема информационной безопасности – технической, с точки зрения защиты информационно-коммуникационной структуры государства либо возможности ведения информационной войны, государства выработали различные подходы, которые мы рассмотрим далее. Для удобства рассмотрения и анализа основных подходов и периодизации сферы международной информационной безопасности нами были выделены следующие этапы:

Первый этап можно обозначить как этап постановки проблемы информационной безопасности в международном сообществе. Здесь следует отметить работу Организации экономического сотрудничества и развития, которая в 1986 г. рекомендовала отнести к уголовно наказуемым деяниям изменение компьютерных данных и перехват данных. Это была одна из первых попыток комплексного рассмотрения проблем компьютерной безопасности в рамках уголовного права как одного из аспектов информационной безопасности.

Отправным историческим моментом для формирования универсального режима международной информационной безопасности стала Международная конференция по глобальному информационному обществу, прошедшая в 1996 г. в г. Мидранде (ЮАР). На данной конференции была констатирована необходимость обсуждения информационных вызовов и угроз на международном уровне, что впоследствии привело к принятию в 1998 г. на 53-й Генеральной Ассамблее ООН Резолюции № 53/70 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте информационной безопасности» [8]. В резолюции подчеркивалось, что «информационные технологии и средства потенциально могут быть использованы в целях, не совместимых с задачами обеспечения международной стабильности и безопасности, и могут негативно воздействовать на безопасность государств» [8].

Таким образом, на данном этапе происходит становление нового международно-правового режима, включающего в себя информацию, информационно-коммуникационные технологии и информационную безопасность.

Вторым этапом является период 1998–2003 гг., когда были сформированы и представлены в Организацию Объединенных Наций инициативы со стороны Российской Федерации по вопросам обеспечения международной информационной безопасности. Данный этап характеризуется активной ролью Российской Федерации на международной арене. В 1999 г. министр иностранных дел Российской Федерации И. С. Иванов направил Генеральному секретарю ООН К. Аннуну специальное Послание по проблемам безопасности, которое впоследствии было принято в форме Резолюции № 54/49 Генеральной Ассамблеи ООН ««Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности»» [8]. В резолюции отмечалось, что оценки государств-членов о существующих или потенциальных угрозах в сфере информационной безопасности, а также международная встреча экспертов содействовали более успешному восприятию сущности проблем международной информационной безопасности, связанных с ними понятий и возможных мер ограничения возникающих в этой сфере угроз [8].

С этого периода резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по данной проблеме принимаются ежегодно, преимущественно с инициативной ролью Российской Федерации. Однако другие государства, в частности наиболее развитые в плане информационно-коммуникационных технологий, поддержки России в данном вопросе не оказывали. Это, на наш взгляд, связано с недооценкой существования проблемы международной информационной безопасности, а также с различиями в позициях по расстановке основных акцентов проблемы.

Например, Соединенные Штаты Америки, а также разделяющие их точку зрения иные развитые страны, рассматривали вопрос информационной безопасности в аспекте возможных угроз национальной инфраструктуре, угроз террористического характера. В то же время к угрозам применения информационного оружия и ведения информационной войны данные государства относились пренебрежительно. Российская Федерация, Китай и представители развивающихся стран, наоборот, обращали внимание на возможные угрозы и последствия ведения информационных войн с применением информационного оружия.

Несмотря на имеющиеся разногласия, Российская Федерация продолжала вносить предложения в ООН по формированию универсального режима международной безопасности, часть из которых нашла свое отражение в принятых резолюциях. В основном это были предложения о рассмотрении на международном уровне существующих и вероятных угроз, возникающих в сфере международной информационной безопасности. Помимо международного сотрудничества, Россия развивала активное двустороннее российско-американское взаимодействие. Так, по результатам работы Московского саммита 2 сентября 1998 г. президентами России и США было подписано Совместное российско-американское заявление об общих вызовах безопасности на рубеже XXI в. В данном заявлении государства признали необходимость развития положительных сторон и нейтрализацию действия негативных сторон происходящей информационно-технологической революции, что, в свою очередь, представляет собой серьезную задачу в процессе обеспечения стратегических интересов безопасности двух стран в будущем [6, с. 14].

Третий этап начинается в 2004 г. с момента создания первой Группы правительственных экспертов (далее – Группы). На данном этапе происходит рассмотрение вопросов международной информационной безопасности на более высоком политическом уровне – на многосторонней и двусторонней основе. За 13 лет существования Группы было организовано 5 созывов. Следует подчеркнуть, что каждый новый созыв Группы выходил на более качественный уровень в решении проблем международной информационной безопасности. Благодаря работе Группы на площадке ООН, открылся диалог по ключевым вопросам международной информационной безопасности и стало очевидным, что данная тема заняла прочное место в повестке дня Генеральной Ассамблеи ООН [3].

К данному этапу кроме созыва Групп правительственных экспертов следует также отнести проведение Всемирных встреч на высшем уровне по вопросам информационного общества, рассмотрение вопросов международной информационной безопасности в рамках стран – участниц Шанхайской организации сотрудничества, на Международном форуме в Германии «Партнерство государства, бизнеса и гражданского общества при обеспечении информационной безопасности и противодействии терроризму».

Таким образом, в данный период начинается активное взаимодействие государств как на двустороннем, так и на международном уровне, направленное на выработку единого подхода к формированию режима международной информационной безопасности.

И, наконец, четвертый этап – с 2015 г. по настоящее время. Началом этого этапа можно считать работу 70-й Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и принятие по ее итогам Резолюции А/70/174 «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности», которую Российская Федерация вносила на рассмотрение еще в 1998 г. Тот факт, что инициативы Российской Федерации нашли достойную поддержку в международном сообществе, свидетельствует об осознании мировым сообществом необходимости формирования единого универсального режима международной безопасности, ограничения кибервооружения, опасности кибератак и признания компетентности Российской Федерации в вопросах обеспечения международной информационной политики. В резолюции, в частности, отмечается, что ведущую роль в обеспечении безопасности и спокойного развития ИКТ-среды играют государства, но без должного соучастия частного

сектора, научных кругов и гражданского общества добиться эффективного международного сотрудничества в данной области невозможно [8]. Действительно, без взаимодействия всех заинтересованных субъектов выработать действенный механизм обеспечения международной информационной безопасности очень сложно.

Следующим важным событием стало подписание в мае 2015 г. Соглашения между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности. Как отмечалось выше, Россия и Китай имеют схожие взгляды на рассматриваемую проблему, поэтому соглашение было направлено на совместное решение некоторых задач, связанных с обеспечением национальной и международной информационной безопасности.

Завершая рассмотрение вопроса, подчеркнем, что на сегодняшний день единого взгляда на обеспечение международной информационной безопасности в мировом сообществе не сложилось, но работа в этом направлении продолжается. Вполне возможно, что в ближайшем будущем данная проблема будет решена, поскольку в настоящее время для этого сформированы все необходимые предпосылки. Наиболее эффективно зарекомендовавшей себя площадкой для решения данных вопросов является Организация Объединенных Наций. Кроме того, для успешного решения стоящих проблем, на наш взгляд, необходимо начать с разработки терминологического аппарата, на котором и будет впоследствии базироваться вся система обеспечения международной информационной безопасности.

### **Литература**

1. Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 24 июля 2013 г. № Пр-1753). Доступ из СПС «Гарант».
2. Белянцев А. В. Международная безопасность в условиях глобальной информационной революции // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2003. № 1.
3. Бойко С. М. Группа правительственных экспертов ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности: взгляд из прошлого в будущее // Электронный журнал: Международная жизнь. URL: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/1718> (дата обращения: 26.05.2017).
4. Буряева Л. В. О некоторых вопросах обеспечения кибербезопасности в современных условиях // Теория и практика общественного развития. 2015. № 13.
5. Глобальная безопасность в цифровую эпоху: стратегемы для России / под общ. ред. А. И. Смирнова. М.: ВНИИ геосистем, 2014.
6. Дипломатический вестник МИД России. 1999. № 10.
7. Крутских А. В. К политико-правовым основаниям глобальной информационной безопасности // Международные процессы. 2007. Т. 5. № 13.
8. Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/760/05/PDF/N9976005.pdf?OpenElement> (дата обращения: 26.05.2017).
9. ISO/IEC27032:2012 Information technology – Security techniques – Guidelines for cybersecurity. URL: [https://webstore.iec.ch/preview/info\\_isoiec27032%7Bed1.0%7Den.pdf](https://webstore.iec.ch/preview/info_isoiec27032%7Bed1.0%7Den.pdf) (accessed: May 27, 2017).

УДК 340.131.6:323.28

## СООТНОШЕНИЕ АНТИЭКСТРЕМИСТСКОЙ И АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Ян Евгеньевич Верхоглядов**, преподаватель Барнаульского юридического института МВД России

E-mail: barnaulaw@mail.ru

Статья посвящена анализу современного состояния государственно-правовой политики в сфере противодействия экстремизму и терроризму в Российской Федерации. Подробно рассмотрена организационная структура и нормативная база обоих направлений. По итогам проведенного исследования выделены множественные моменты пересечения и схожести отдельных аспектов противодействия. В качестве вывода автором предлагается рассмотреть вопрос об объединении данных направлений в один политико-правовой институт.

**Ключевые слова:** экстремизм; терроризм; противодействие; государственно-правовая политика.

## THE RATIO OF ANTI-EXTREMISM AND ANTI-TERRORISM STATE-LEGAL POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Yan Evgenyevich Verhoglyadov**, lecturer of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

The article is devoted to analysis of the current condition of state-legal policy in the sphere of counteraction to extremism and terrorism in the Russian Federation. Considered in detail the organizational structure and regulatory framework both directions. Following the results of the conducted research are allocated multiple moments of crossing and similarity of separate aspects of counteraction. In conclusion the author offers to consider the question of uniting these directions into a single political-legal institution.

**Keywords:** extremism; terrorism; counteraction; state-legal policy.

На территории Российской Федерации в 2016 г. зарегистрирован рост преступлений террористического характера и экстремистской направленности\*. Несомненно, данные виды противоправной деятельности несут одну из наибольших угроз личности, обществу

---

\* URL: [https://xn-b1aew.xn-p1ai/upload/site1/document\\_news/009/338/947/sb\\_1612.pdf](https://xn-b1aew.xn-p1ai/upload/site1/document_news/009/338/947/sb_1612.pdf) (дата обращения: 28.06.2017).

и государству. Противодействие экстремизму и терроризму осуществляется соответствующими направлениями государственно-правовой политики. Учитывая, что тенденция к росту преступности в рассматриваемых сферах отмечается, как минимум, с 2014 г., обоснованным видится мнение о несовершенстве антиэкстремистской и антитеррористической политики.

В настоящее время встречаются упоминания об объединении данных направлений государственно-правовой политики. Например, нашедший «Пакет Яровой» был назван антитеррористическим, несмотря на то, что содержал меры и антиэкстремистского характера\*. Представители научной общественности склоняются к мнению о том, что меры противодействия экстремизму будут более эффективны в рамках антитеррористической деятельности [16, с. 185]. Вместе с тем остается открытым вопрос: насколько обоснованно настоящее решение и почему данные направления не могут продолжать самостоятельное существование?

Казалось бы, до принятия Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» [4] непосредственно экстремизм, в отличие от терроризма, не рассматривался в концептуальных документах, определяющих основные векторы развития государственно-правовой политики РФ, в качестве одной из основных угроз для общества и государства.

Однако формально так было лишь в первой редакции Концепции национальной безопасности РФ 1997 г. [5], где одной из важных составляющих обеспечения как национальной, так и мировой безопасности в целом определялась борьба с терроризмом. Прямо экстремизм не указывался, но имели место упоминания о явлениях, которые, согласно современному законодательству, содержали характерные черты экстремистской деятельности: национализм, национальный и региональный сепаратизм, межнациональные конфликты.

В Концепции в редакции 2000 г. уже употреблялись термины «экстремизм» и «терроризм» [6]. С нашей точки зрения, именно с этого периода в государственно-правовой политике активно начинают переплетаться направления противодействия обоим явлениям, при этом происходит их самостоятельная институционализация.

Если антитеррористическая политика современного периода начинает свое становление в конце 1990-х гг. (25 июля 1998 г. был принят ФЗ «О борьбе с терроризмом», который ввел в оборот основные понятия, принципы, цели, обозначил систему субъектов противодействия и т. д. [1]), то антиэкстремистская политика приобретает ясные очертания только с 10 августа 2002 г., т. е. с момента вступления в силу ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Предварительные попытки сформировать законодательные основы в сфере противодействия экстремизму характеризовались, как правило, общими указаниями на необходимость разработки мер, направленных на предупреждение и устранение причин и условий, способствующих проявлению различных форм экстремизма. В то же время не был разработан полноценный механизм противодействия противоправным деяниям экстремистского характера [14, с. 98].

Так, за утверждением Концепции национальной безопасности РФ [6] последовало принятие Постановления Правительства РФ «О Федеральной целевой программе «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001–2005 годы)» [9], где к основным направлениям реализации Программы была отнесена «разработка законодательства, обеспечивающего условия для формирования толерантного поведения, борьба с проявлениями экстремизма, национальной и религиозной нетерпимости». Фактически же четко выстроенной системы противодействия экстремизму в этот период создано не было, продолжался процесс формирования предпосылок к институционализации антиэкстремистской политики.

Становление настоящего института частично предопределяла антитеррористическая политика государства. Обусловлено это более ранним нормативным закреплением понятия «терроризм» в ФЗ от 25 июля 1998 г. № 130 «О борьбе с терроризмом» [1] и вытекающим

---

\* <http://www.rbc.ru/politics/07/07/2016/577e28629a79470c425b8ae3> (дата обращения: 28.06.2017).

из этого созданием специальных органов (федеральная антитеррористическая комиссия, национальный антитеррористический комитет), изданием новых и внесением изменений в уже действующие нормативные правовые акты [2; 7; 8]. Новый импульс развития данного института был обусловлен принятием Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35 «О противодействии терроризму» [3].

Следует отметить, что смена термина «борьба» на термин «противодействие» являлась качественным изменением. Наименование документа исключительно в формате «борьбы» логически ограничивало бы его содержание только государственным воздействием на уже имеющиеся проявления террористической деятельности. Употребление термина «противодействие» расширяет перечень направлений деятельности государства, как минимум, до мониторинга, профилактики, борьбы, устранения последствий. Аналогичная ситуация и с антиэкстремистским законодательством. С учетом вышеизложенного, мы не разделяем позицию некоторых авторов, которые не разграничивают противодействие и борьбу, указывая на их формально синонимичное значение.

Дальнейшее развитие государственно-правовой политики в сфере противодействия экстремизму и терроризму сопровождалось появлением активных дискуссий, которые, по существу, подтверждают наличие смежных направлений в деятельности настоящих институтов. В частности, следует упомянуть об отсутствии однозначности в вопросе понимания основы антиэкстремистской правовой политикой, по аналогии с антитеррористической, где одними авторами во главу ставились исключительно ФЗ «О борьбе с терроризмом», а затем ФЗ «О противодействии терроризму» [15, с. 21–22]. Другими же исследователями Конституция РФ называлась в качестве основополагающего элемента нормативной базы, определяющего векторы совершенствования правовой политики [19, с. 19]; существует также мнение о первостепенности Конституции РФ и важности федерального законодательства [10, с. 59–63].

Антиэкстремистское законодательство, как и антитеррористическое, состоит из различных видов нормативно-правовых актов: специализированных, целью которых является непосредственное противодействие экстремизму, и общих, которые содержат в себе иные цели, но, тем не менее, оказывающие, хотя и косвенно, положительный эффект; внутригосударственных и международных [19, с. 19].

Заслуживает внимания точка зрения о важности оценки всего российского правового поля через призму необходимости противодействия терроризму, проведения антитерророгенной экспертизы (по аналогии с антикоррупционной экспертизой НПА и их проектов [17, с. 13–17]). На наш взгляд, подобная необходимость усматривается и для антиэкстремистского законодательства, что в очередной раз актуализирует вопрос об объединении двух институтов.

Как было указано ранее, между антиэкстремистской и антитеррористической правовой политикой много общих черт. Например, проблема эффективности реализации мер уголовно-правового характера в сфере антитеррористической деятельности [10, с. 59–63] зеркально проецируется на антиэкстремистскую. Так, С. А. Воронцов подчеркивает, что в большей степени государственно-правовая политика уделяет внимание мерам уголовного и административного противодействия, где основной акцент делается на безопасности государства, его институтов и должностных лиц. Сравнительно небольшая доля доктринальных положений и нормативных предписаний посвящена защите личности, а безопасность общества, его целостность, единство и национально-культурная идентичность остаются без внимания.

Эффективная политика государства в области формирования антиэкстремистского законодательства должна опираться, помимо репрессивно-запретительного аспекта, на систему профилактических мер и политико-правовых антиэкстремистских технологий, предполагающих наличие институционально оформленных каналов взаимодействия государства, гражданского общества и личности [12, с. 31]. Совершенно очевидно, что идентичные принципы необходимо использовать при построении антитеррористической политики.

Еще одним доводом о пограничном состоянии противодействия терроризму и экстремизму являются общие нормативно-правовые акты (например, ФЗ от 7 августа 2001 г. № 115 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [2]).

Как справедливо отмечает С. Е. Пролетенкова [18, с. 55], подход к осуществлению противодействия экстремистской деятельности, продемонстрированный в ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», не позволяет говорить о наличии в нем системности. Данный недостаток допустимо ретранслировать на всю антиэкстремистскую политику, как со стороны организационного, правового, так и в целом концептуального построения. Необходимость настоящего показателя в рассматриваемой нами сфере сегодня является более чем актуальной, особенно с учетом роста регистрируемых преступлений экстремистской направленности. Кроме того, качественное противодействие экстремизму способно предотвратить его трансформацию в крайнюю и наиболее общественно опасную форму – терроризм.

Потенциальным решением видится выработка новых теоретических и практических подходов, которые были бы способны выстроить целостную, максимально эффективную систему противодействия терроризму и экстремизму в Российской Федерации, в том числе его отдельным формам [18, с. 56]. Однако одним из вопросов, решение которого качественно отразится на функционировании государственно-правовой политики, является соотношение антиэкстремистского и антитеррористического направления. Обусловливается это, как минимум, несколькими обстоятельствами:

- противодействие смежным и отчасти взаимосвязанным между собой противоправным деяниям;

- разветвленная структура, где у субъектов эпизодически дублируется юрисдикция: на федеральном уровне – Межведомственная комиссия по противодействию финансированию терроризма; Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в Российской Федерации; Национальный антитеррористический комитет; на региональном и муниципальном уровнях, как аналоги федеральным органам, – антитеррористические комиссии и комиссии по противодействию экстремизму, так и образованные по собственной инициативе советы, группы и т. п. Так, в некоторых регионах помимо учрежденной межведомственной рабочей группы по противодействию идеологии терроризма и экстремизма при антитеррористической комиссии для выработки предложений по антиэкстремистской деятельности функционирует консультативно-аналитический совет при главе региона [11, с. 77, 79]. Следует подчеркнуть, что антитеррористические комиссии, в отличие от межведомственных комиссий по противодействию экстремизму, действуют абсолютно во всех регионах;

- пересечение положений нормативных актов, как национальных, так и международных, по противодействию терроризму и экстремизму: Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013–2018 годы, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года и плана ее реализации, а также аналогичных документов, принимаемых в субъектах, муниципальных образованиях и т. д.

Например, на территории Иркутской области в рамках реализации Комплексного плана противодействия идеологии терроризма в РФ на 2013–2018 годы проводятся мероприятия, предусмотренные ведомственной целевой программой «Профилактика экстремизма в молодежной среде» [13, с. 146]. Обращаясь к международному уровню, допустимо упомянуть План действий по предупреждению воинствующего экстремизма, подготовленный Генеральным секретарем ООН. Настоящий документ подразумевает, что государственные планы по противодействию экстремизму будут дополнять национальные контртеррористические стратегии,

а одними из основных задействованных органов станут Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий и Контртеррористический центр ООН\*;

– наличие общих проблемных аспектов, выделяемых в научной сфере и т. д.

Резюмируя рассмотрение вопроса о соотношении антитеррористической и антиэкстремистской политики, учитывая факты пересечения в контексте осуществления непосредственного противодействия, выражающиеся в существовании множества различных органов со смежными задачами и нормативных актов, наиболее эффективным видится глобальная проработка вопроса объединения настоящих институтов. Подобное решение будет отвечать принципам системности и целесообразности, обеспечит комплексное исследование проблем противодействия двум взаимосвязанным противоправным явлениям – экстремизму и терроризму и максимально быструю выработку решений в границах одного политико-правового института. Перечисленные обстоятельства однозначно положительно отразятся на качестве противодействия. Кроме того, настоящее объединение сократит расходы бюджетных средств. Логичным видится сконцентрировать неоднократно и повсеместно упоминаемый мониторинг в объединенном институте и осуществлять его во всех направлениях, так как, например, Федеральное агентство по делам национальностей в своей деятельности по наблюдению, оценке и прогнозу затрагивает только межрелигиозные и межнациональные отношения, а исследование и предупреждение политического экстремизма остаются в стороне.

Одновременно с разрешением вопроса об объединении целесообразным представляется оптимизация иных структур исполнительной власти, задействованных в реализации антиэкстремистской и антитеррористической политики государства, с внесением изменений в нормативные акты.

### Литература

1. О борьбе с терроризмом: федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ (ред. от 06.03.2006). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: федеральный закон от 07 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2016). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. О противодействии терроризму: федеральный закон от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. О противодействии экстремистской деятельности: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 (ред. от 17.12.1997). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. О Концепции национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. О дополнении состава Федеральной антитеррористической комиссии: постановление Правительства РФ от 29 марта 1999 г. № 354. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. О Федеральной антитеррористической комиссии: постановление Правительства РФ от 06 ноября 1998 г. № 1302 (ред. от 10.12.2002). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. О Федеральной целевой программе «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001–2005 годы)»: постановление Правительства РФ от 25 августа 2001 г. № 629 (ред. от 06.09.2004). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Авдеев В. А., Авдеева О. А. Механизм противодействия преступлениям террористического характера и экстремистской направленности в Российской Федерации // Юридический мир. 2014. № 12.
11. Барахаев А. Б. Организация деятельности антитеррористической комиссии в сфере противодействия идеологии терроризма, в том числе планирования и проведения профилактических мероприятий, разработки управленческих решений, обучения муниципальных служащих, подготовки и распространения информационных и методических материалов // Современные системы безопасности –

\* URL: [http://www.unic.ru/sites/default/files/RU\\_Plan.pdf](http://www.unic.ru/sites/default/files/RU_Plan.pdf) (дата обращения: 28.06.2017).

- Антитеррор: мат-лы конгрессной части XI специализированного форума (27–28 мая 2015 г.). Ч. 1. Красноярск, 2015.
12. Воронцов С. А. Антиэкстремистская деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в институционально-правовом контексте: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2009.
  13. Гордин А. А. Система региональных представителей по патриотизму в Иркутской области как профилактика идеологии терроризма // Современные системы безопасности – Антитеррор: мат-лы конгрессной части XI специализированного форума (27–28 мая 2015 г.). Ч. 1. Красноярск, 2015.
  14. Евдокимова Т. Л. Формирование законодательных основ противодействия экстремизму // Власть. 2009. № 9.
  15. Жалыбин С. В. Юридическая институционализация современной российской антитеррористической политики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006.
  16. Жестков Д. В. Правовая политика в сфере противодействия терроризму в России (вопросы теории и истории): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.
  17. Качалов В. В., Жилкин М. Г., Маслакова Е. А. Некоторые направления совершенствования правового обеспечения антитеррористической безопасности // Военно-юридический журнал. 2015. № 1.
  18. Пролетенкова С. Е. Теоретические аспекты построения системы противодействия экстремизму в Российской Федерации // История государства и права. 2013. № 8.
  19. Сергеева Ю. В. Административно-правовое регулирование противодействия молодежному экстремизму органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

УДК 343.1

## ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ СЛЕДОВАТЕЛЯ КАК ДОМИНИРУЮЩИЙ ФАКТОР КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА

**Юрий Георгиевич Овчинников**, доцент кафедры Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: yur147@yandex.ru

Раскрывается проблема повышения процессуальной самостоятельности и независимости следователя путем усиления его личной ответственности. Органы государства должны формировать доктрину развития досудебного производства, ориентируясь прежде всего на грамотного профессионала, способного самостоятельно принимать решения и нести за них полную ответственность.

**Ключевые слова:** персональная ответственность следователя; процессуальная самостоятельность и независимость; концепция досудебного производства.

## THE PROCEDURAL INDEPENDENCE OF AN INVESTIGATOR AS A DOMINATING FACTOR OF THE CONCEPT DEVELOPMENT OF THE PRETRIAL

**Yury Georgiyevich Ovchinnikov**, chair associate professor of the Vladivostok Branch of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, *kandidat nauk*, degree in Law, Associate Professor

Deals with the problem of procedural independence of an investigator by increasing personal responsibility. Organs of state must develop a doctrine of pre-trial proceedings, focusing primarily on the competent professional is able to make their own decisions and to bear for them full responsibility.

**Keywords:** personal responsibility of the investigator; the procedural autonomy and independence; the concept of pre-trial proceedings.

*«...следователь, а не прокурор, представляется главным по производству предварительного следствия лицом, сохраняющим за собой инициативу и самостоятельность действий, равно как и ответственность за правильное и целесообразное ведение его».*

В. К. Случевский

Полномочия следователя, предусмотренные УПК РФ, определяют не только его процессуальный статус в уголовном судопроизводстве, содержание уголовно-процессуальных отношений, в которые он вступает с другими участниками, но и уровень его процессуальной самостоятельности и независимости внутреннего убеждения по уголовному делу [22, с. 401], которое, в свою очередь, определяет эффективность предварительного следствия в целом.

В учебной литературе по уголовно-процессуальному праву (уголовному процессу), ссылаясь на п. 3 ч. 2 ст. 38 УПК РФ, авторы традиционно отмечают, что следователь в целом обладает широкой процессуальной самостоятельностью, поскольку он свободен в оценке собранных доказательств (так называемая свобода оценки доказательств, закрепленная в виде принципа в ст. 17 УПК РФ), уполномочен самостоятельно, в соответствии с законом, по своему внутреннему убеждению определять характер следственной ситуации, направлять ход расследования, принимать решение о производстве следственных и иных процессуальных действий, за исключением случаев, когда требуется получение судебного решения или согласия руководителя следственного органа.

Однако приходится констатировать, что с момента принятия УПК РФ *процессуальная самостоятельность следователя практически утратила свое существование* [12, с. 12], *а ее остатки из года в год «растворяются» в судебном контроле, прокурорском надзоре и ведомственном контроле* [25, с. 374].

В период действия УПК РСФСР 1960 г. следователь все решения о направлении следствия и производстве следственных действий принимал самостоятельно, за исключением ряда случаев\*, когда законом предусматривалось получение санкции прокурора, и *нес полную ответственность за их законное и своевременное проведение* (ч. 1 ст. 127 УПК РСФСР). В действующем уголовно-процессуальном законе *не закреплена норма, наделяющая обязанностью следователя нести полную ответственность за законное и своевременное производство предварительного следствия*. Кроме того, в рамках судебного контроля по **28 узловым вопросам** досудебного производства следователю приходится возбуждать перед судом ходатайство о принятии соответствующего решения (ч. 2 ст. 29, ч. 3 ст. 178, 217, ч. 1 ст. 435, п. 2–5 ч. 1 ст. 448 УПК РФ), при этом затрачивая массу времени и ресурсов, подготавливая документы в целях обоснования перед судом своего решения, согласования с руководителем следственного органа (а также прокурора).

В результате такой трансформации, по мнению отдельных процессуалистов, следователи (особенно в период активного прокурорского надзора, до передачи части полномочий руководителю следственного органа в соответствии с Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ [1]) стали «процессуальными слугами» [6, с. 60], «процессуальными агентами» прокурора [31, с. 13], «чиновниками по выполнению определенного комплекса процессуальных действий» [18, с. 41], «покорными оформителями уголовного дела» [26, с. 21]. Они, пишет В. А. Михайлов, «фактически низведены законодателем до роли помощников судей, начальников следственных отделов, выполняющих соответственно их процессуальные решения и указания» [22, с. 402]. Нынешний следователь стал должностным лицом, наделенным «*лишь отдельными полномочиями по самостоятельному производству некоторых следственных и иных процессуальных действий*» (курсив наш – Ю.О.) [15, с. 176].

Рассуждая в данном направлении, нельзя не отметить высказываний о том, что предусмотренный «консилиумный» порядок, тройной контроль, тройная защита со стороны руководителя следственного органа, прокурора и суда за получением судебного решения, ограничивающего конституционные права и свободы человека и гражданина, не является по-

---

\* Это избрание меры пресечения в виде залога, заключения под стражу и продление срока этой меры; отстранение обвиняемого от должности; производство выемки документов, содержащих сведения, являющиеся государственной тайной; производство обыска; наложение ареста на почтово-телеграфную корреспонденцию и ее выемка; помещение в лечебно-психиатрическое учреждение обвиняемого или подозреваемого, не содержащегося под стражей; продление срока предварительного следствия свыше двух месяцев.

сягательством на процессуальную самостоятельность следователя, а есть усиленная гарантия прав личности в уголовном судопроизводстве, позволяющая предотвратить совершение следователем ошибок при расследовании уголовных дел [8, с. 101; 24, с. 212]. Не умаляя взгляды уважаемых ученых, мы же убеждены, что *самостоятельность следователя в полной мере реализуется лишь тогда, когда он принимает процессуальные решения по делу без возможного влияния иных должностных лиц, и только тогда его можно считать лицом процессуально независимым.*

Знаковый в уголовно-процессуальной деятельности перелом во взаимоотношениях между следователем, прокурором и начальником следственного отдела произошел в 2007 г. [1] с упразднением в качестве участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения начальника следственного отдела и введением нового субъекта уголовного процесса – руководителя следственного органа, получившего, в отличие от первого, более широкие полномочия по контролю за предварительным следствием. Кроме того, произошло перераспределение контрольно-надзорных функций за органами расследования: руководителю следственного органа был делегирован существенный блок полномочий от прокурора. Данное изменение автоматически отразилось на процессуальной самостоятельности и независимости следователя, что вызвало дискуссию в научных кругах по этому вопросу.

По мнению одних, Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87 внес существенные изменения, направленные на повышение процессуального статуса следователя, упрощение процедуры производства отдельных следственных действий и принятие им процессуальных решений по расследуемому уголовному делу [16, с. 18–19; 17, с. 185; 19, с. 23].

Вторые пришли к выводу, что июньские изменения, направленные на расширение процессуальной самостоятельности следователя во многом являются формальными с точки зрения реализации их на практике [5, с. 9–10; 10, с. 40–43; 15, с. 176].

Безусловно, принятие решения об отмене согласия прокурора на возбуждение уголовного дела, на чем упорно настаивали практические и научные работники [9, с. 52–66; 14, с. 48–50; 21, с. 25] (поскольку предусмотренный механизм тормозил процесс проведения следственных действий на первоначальном этапе расследования преступлений, особенно в населенных пунктах, удаленных от мест дислокации надзирающих прокуроров), нацелено на упрощение производства на данном этапе. Однако в практической деятельности оказалось не все так гладко, как предусмотрено в законе.

Часть 4 ст. 146 УПК РФ регламентирует, что прокурору незамедлительно направляется копия постановления о возбуждении уголовного дела. Подчеркиваем – копия, а не материалы проверки. Тем не менее, генеральный прокурор, в рамках осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, в п. 1.3 приказа от 6 сентября 2007 г. № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» установил, что «... в тех случаях, когда, исходя из текста копии постановления, невозможно сделать однозначный вывод о законности возбуждения уголовного дела, незамедлительно требовать от следственного органа представления материалов, подтверждающих обоснованность принятого решения» (курсив наш – Ю.О.) [2, с. 48–53].

В Приморском крае одновременно появился совместный приказ между краевой прокуратурой и Следственным управлением при УВД по Приморскому краю от 6 сентября 2007 г. № 271/297 «Об организации взаимодействия при осуществлении надзора и процессуального контроля за расследованием уголовных дел следователями органов внутренних дел Приморского края». Пункт 3 межведомственного документа установил: «В случае необходимости уточнения обстоятельств и оснований для возбуждения уголовного дела по указанию прокурора незамедлительно предоставляются все материалы уголовного дела». Однако термин «необходимость» – понятие оценочное, и каждый толкует его по своему личному усмотрению.

Спустя четыре года, приказ Генерального прокурора от 6 сентября 2007 г. № 136 утратил силу в связи принятием аналогичного ведомственного акта [3, с. 57–58], но в п. 1.4. нового

приказа прокурор также требовал в *необходимых* случаях *истребовать* у следственных органов *материалы*, на основании которых были приняты процессуальные решения о возбуждении уголовного дела. Только в 2016 г. [4] данные требования прокурора были упразднены, сделан акцент на обязанности органов следствия незамедлительно направлять прокурору только копию постановления о возбуждении уголовного дела, на предмет его законного вынесения, что и требует закон (ч. 4 ст. 146 УПК РФ).

Пятнадцать лет действовала такая практика (а в отдельных муниципальных административных образованиях она осталась): по каждому возбужденному уголовному делу следователь предоставлял прокурору материалы для их изучения на предмет законности. Таким образом, *происходил процесс «прокурорского согласования» решения следователя, но только в устной форме, тем самым сужалась самостоятельность последнего в стадии возбуждения уголовного дела* [7, с. 75].

Далее. Исключение обязанности прокурора согласовывать решения следователя, которые допускаются на основании судебного решения, также существенно не повысило самостоятельность и независимость следователя, поскольку это полномочие перешло к руководителю следственного органа. Более того, Генеральный прокурор РФ в п. 1.6 своего приказа от 28 декабря 2016 г. № 826 обязал нижестоящих прокуроров участвовать в судебном заседании при рассмотрении судом ходатайств, которые допускаются на основании судебного решения. При этом прокурору, участвующему в судебном заседании, необходимо составлять письменное заключение об обоснованности заявленного ходатайства (проект которого, как показывает практика, составляют следователи вместо прокурора). Поэтому *фактически в настоящее время имеет место быть процесс «прокурорского согласования» по решениям следователя, которые допускаются на основании судебного решения, причем базирующийся на платформе ведомственного нормативного акта, что ещё более говорит о сужении самостоятельности следователя, поскольку одновременно осуществляется тройной контроль.*

Следователь должен быть объективным участником процесса, свободным в своем внутреннем убеждении, не связанным властно-распорядительными полномочиями своего непосредственного руководителя. Установленная законом процедура «двойной санкции» усложняет процесс расследования преступлений. Привлекательной, по нашему мнению, является позиция авторов, которые полагают, что *следователь должен иметь право напрямую, минуя руководителя следственного органа, выходить с ходатайством в суд за получением решения о производстве следственных действий* [10, с. 41; 11, с. 66–72; 15, с. 182] и мер процессуального принуждения [27].

Анализ норм УПК РФ позволяет прийти к выводу о том, что следователь, осуществляя свою профессиональную деятельность, помимо судебного контроля и прокурорского надзора обязан согласовать свою позицию с руководителем следственного органа по **40 решениям**.

С усилением ведомственного контроля, при этом руководитель следственного органа должен дать согласие на многочисленные решения следователя, происходит перекладывание личной ответственности за последствия их исполнения на своего руководителя. Такая практика не способствует *воспитанию следователя в духе самостоятельности и независимости в принятии собственных решений и личной ответственности за последствия их исполнения, а также повышению его служебного авторитета*. Эта тенденция может привести к угрозе создания законодательной модели, когда следователь все свои решения будет обязан согласовывать (в устной или письменной форме) с руководителем следственного органа. Личный опыт автора свидетельствует о многочисленных примерах, когда некоторые следователи практически не делали шагу без совета своего начальника, устно согласовывая самые простые процессуальные решения, а после их выполнения «отчитывались» за ход их проведения. Нередко следователи и сегодня «для подстраховки» постоянно советуются с прокурором, снимая тем самым с себя ответственность.

Рассуждая о личной ответственности центрального участника досудебного уголовного производства, В. М. Корнуков справедливо отмечает: «Пассивный, равнодушныйследователь, зависимый от любого чиха начальства, никогда не добьется высокого уровня профессионального мастерства... Следователи, и без того потерявшие всякую надежду на выражение и отстаивание своего мнения по уголовному делу, в условиях действующей регламентации их взаимоотношений с руководителем следственного органа и прокурором вообще перестанут пытаться что-либо делать самостоятельно. Плотная опека со стороны начальства и неукоснительное следование его указаниям – основа деятельности нынешних следователей. Кстати, многих следователей это положение устраивает, потому что оно безответственное» [20].

Отсутствие у следователя персональной ответственности за конечные результаты расследования А. Ф. Волынский связывает с тем, что она «размыта» в системе «процессуально-чиновничьих» отношений [13, с. 51].

С. Б. Россинский, анализируя причины ненадлежащего качества предварительного следствия, обращает внимание на «постулат персональной ответственности», который заключается в том, что субъект правоприменения будет более добросовестно относиться к своим обязанностям, окажись «один на один с проблемой» и осознавая отсутствие помощи. Примеряя данный постулат на следователя, обнаружится, что он должен более добросовестно относиться к расследованию уголовного дела, осознавая свою персональную ответственность за свои действия и решения и понимая, что ни руководитель следственного органа, ни надзирающий прокурор, ни кто-либо иной не придет на помощь и не исправит ситуацию [28, с. 338–339].

Ссылаясь на психологическое наблюдение [23, с. 44] о том, что «...если человек большей частью принимает ответственность за события, происходящие в его жизни, на себя, объясняя их своим поведением, характером, способностями, то это показывает наличие у него внутреннего контроля. Если же он имеет склонность приписывать ответственность за все внешним факторам, находя причины в других людях, в окружающей среде, в судьбе или случае, то это свидетельствует о наличии у него внешнего контроля». А. М. Ишин считает, что если освободить следователя от многих ведомственных и процессуальных «препон», то он станет самостоятельным, законопослушным, инициативным и ответственным творческим работником [17, с. 186].

Чтобы эффективно реформировать досудебное производство в целом, а также повысить процессуальную самостоятельность следователя в частности, органам государства в первую очередь необходимо иметь четкую направленность на повышение качества расследования. Однако такой вектор на сегодняшний день отсутствует. К сожалению, законодатель не определил, по какому пути должна идти реформа, какого следователя он хочет видеть – «сильного» или «слабого». Анализ многочисленных изменений и дополнений в УПК РФ, с момента его принятия, по меткому высказыванию В. А. Азарова, «свидетельствует об отсутствии у законодателя взвешенной, научно обоснованной концепции реформирования как досудебного производства в целом, так и процессуального статуса следователя в частности» [5, с. 7].

Если уголовно-процессуальная политика государства будет направлена на становление «сильного следователя», т. е. будет сделана ставка на профессионализм, компетентность, большой жизненный опыт, высокий уровень правосознания и ответственности каждого следователя, то законодательная реформа должна идти по пути обеспечения максимальной его самостоятельности. Если доктрина будет сориентирована на противоположный путь развития органов следствия, то это означает, что власть до сих пор видит в лице следователя непрофессионала, лишённого всякой инициативности, склонного к злоупотреблениям и коррупции (так называемого «карманного» следователя), в таком случае следователя необходимо ставить под жесткий контроль и надзор [28, с. 339–341; 29, с. 144; 30, с. 338].

Безусловно, органы государства должны формировать доктрину развития досудебного производства и поэтапно внедрять в практику, ориентируясь исключительно на грамотно-

го профессионала, способного самостоятельно принимать решения и нести за них полную ответственность. Иной подход будет подавлять самостоятельность следователя, а значит, все больше и больше вести к регрессу, порождать иждивенческие тенденции, превращая его в безответственного исполнителя, технического помощника своего руководителя, не способного автономно принимать процессуальные решения, что определенно не может не сказаться на качестве предварительного следствия в целом.

Только подготовив компетентного и ответственного специалиста, в дальнейшем можно ставить вопрос о возможности следователя отстаивать, вместо прокурора, свое мнение в суде. Ведь следователь лучше, чем кто-либо, знает материалы расследуемого им уголовного дела. При таковой перспективе должностное лицо органа предварительного следствия, безусловно, будет в разы ответственен за свою деятельность, что одновременно повысит его процессуальную независимость и, как следствие, поддержит престиж всех следственных органов.

### Литература

1. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Российская газета. 2007. 8 июня.
2. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генерального прокурора РФ от 6 сентября 2007 г. № 136 (утратил силу) // Законность. 2007. № 11.
3. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генерального прокурора РФ от 2 июня 2011 г. № 162 (утратил силу) // Законность. 2011. № 11.
4. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2016 г. № 826 (п. 1.4). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Азаров В. А. Следователь как участник современного уголовного процесса России // Вестник Оренбургского государственного университета. 2008. № 3.
6. Александров А. С. Каким быть предварительному следствию // Государство и право. 2001. № 9.
7. Арсенова Т. Б. Процессуальная самостоятельность следователя: понятие и пределы // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 6.
8. Багаутдинов Ф. Н. Обеспечение публичных и личных интересов при расследовании преступлений. М.: Юрлитинформ, 2004.
9. Быков В. М. Проблемы стадии возбуждения уголовного дела // Журнал российского права. 2006. № 7.
10. Быков В. М. Процессуальная самостоятельность следователя // Уголовный процесс. 2008. № 5.
11. Быков В. М. Уголовно-процессуальный кодекс РФ и проблемы раскрытия преступлений (полемиические заметки) // Право и политика. 2002. № 9.
12. Венев Д. А. Независимость следователя: реальность или фикция? // Российский следователь. 2016. № 9.
13. Вольнский А. Ф. УПК РФ: этот исправлять или новый разрабатывать? // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 2.
14. Гаврилов Б. Я. Процессуальный порядок возбуждения уголовного дела – соответствует ли он правовым реалиям и правоприменительной практике? // Российская юстиция. 2006. № 8.
15. Гаврилов Б. Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты. М.: Проспект, 2008.
16. Гаврилов Б. Я. Усовершенствование предварительного следствия (с позиции Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ) // Уголовный процесс. 2007. № 9.
17. Ишин А. М. О некоторых аспектах развития органов предварительного следствия // Проблемы современного состояния и пути развития органов предварительного следствия (к 150-летию образования следственного аппарата в России): сб. мат-лов всерос. науч.-практ. конф.: в 3-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2010. Ч. 1.
18. Колоколов Н. А. Укрепление власти следственной // Уголовный процесс. 2007. № 7.
19. Колтакова И. И. Формирование вертикали власти в системе органов предварительного следствия // Российский следователь. 2010. № 4.

20. Корнуков В. М. Процессуальные полномочия, профессиональное мастерство и ответственность следователя: взаимосвязь и перспективы совершенствования // Стратегии уголовного судопроизводства: мат-лы междунар. науч. конф., посвящ. 160-летию со дня рождения И. Я. Фойницкого. Санкт-Петербург, 11–12 октября 2007 г. URL: <https://goo.gl/5AVi6o>.
21. Малышева О. А. Концептуальные основы современного досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2008. № 7.
22. Михайлов В. А. Глава 15.4. Проблема процессуальной самостоятельности следователя // Курс уголовного судопроизводства: учебник: в 3 т. / под. ред. В. А. Михайлова. Т. 1. Общие положения уголовного судопроизводства. М.: Моск. психолого-социальный ин-т; Воронеж: НПО «МОДЭК», 2006.
23. Муздабаев К. Психология ответственности. Л.: Наука, 1983.
24. Назаров А. Д. Влияние следственных ошибок на ошибки суда. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
25. Овчинников Ю. Г., Зинченко Е. О. К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя // Судебная реформа 1864 года и ее значение для формирования правовых систем государств постсоветского пространства: проблемы теории и практики: мат-лы XIV междунар. Конивских чтений. Владивосток: ВГУЭС, 2015.
26. Попова В. В. Некоторые проблемы досудебного производства в свете нового уголовно-процессуального законодательства // Следователь. 2002. № 5.
27. Проблемы развития процессуального права России: монография / А. В. Белякова [и др.]; под ред. В. М. Жуйкова. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
28. Россинский С. Б. Уголовно-процессуальный закон и проблемы качества предварительного следствия // Проблемы современного состояния и пути развития органов предварительного следствия (к 150-летию образования следственного аппарата в России): сб. мат-лов всерос. науч.-практ. конф.: в 3-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2010. Ч. 1.
29. Уланов В. В. Процессуальная независимость, самостоятельность следователя при осуществлении полномочий в рамках уголовного судопроизводства // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: сб. мат-лов XIII междунар. науч.-практ. конф. 18–19 февраля 2010 г.: в 3-х ч. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2010. Ч. 2.
30. Ульянова Л. Т. О процессуальной самостоятельности следователя // Правовое и криминалистическое обеспечение управления органами расследования преступлений: сб. мат-лов всерос. науч.-практ. конф.: в 3-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2011. Ч. 1.
31. Хажнагоев А. З. Процессуальная самостоятельность следователя и прокурорский надзор // Российский следователь. 2005. № 6.

УДК 343.1

## ВЫЕЗДНЫЕ СУДЕБНЫЕ ЗАСЕДАНИЯ В СОВЕТСКОМ УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

**Марина Сергеевна Колосович**, докторант Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: [270619@mail.ru](mailto:270619@mail.ru)

Изучение 2902 уголовных дел, рассмотренных Волгоградским областным судом в период с 1965 по 2001 г., и 902 дел, рассмотренных в период с 2002 по 2015 г., а также интервьюирование представителей судебного сообщества (осуществлявших свою деятельность в это же время), позволило автору усомниться в эффективности выездных судебных разбирательств как механизма обеспечения доступности общественности до судов периода Советского государства.

**Ключевые слова:** выездные судебные разбирательства; доступность судебного разбирательства; гласность; участие общественности.

## VISITING TRIALS IN THE SOVIET CRIMINAL PROCEDURE

**Marina Sergeevna Kolosovich**, doctoral candidate of the Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia, *kandidat nauk*, degree in Law, Associate Professor

The study of 2902 criminal cases considered the Volgograd Court in the period from 1965 to 2001 Gg. and 902 cases disposed of during the period from 2002 to 2015, as well as interviewing representatives of the judicial community (carried out their activities at the same time), made it possible to doubt the effectiveness of visiting trials as a mechanism for ensuring the accessibility of the public to the ships of the period of the Soviet State.

Keywords: exit trials; availability of court proceedings; transparency; public participation.

Практика производства выездных судебных заседаний уходит далеко в историю нашей страны. О начале судебного разбирательства в Древней Руси оповещал удар старшины общины в вечевой колокол, по звуку которого на месте совершения преступления или на месте обнаружения трупа собирались граждане, желающие принять участие в открытом процессе [13, с. 134, 137]. Значительно позже законодатель нормативно потребовал часть судебного разбирательства, связанного с процедурой принесения клятвы, проводить на месте совершения преступления (ст. 35 Псковской судной грамоты, 1467 г.). Право проведения судебного разбирательства на месте совершения преступления было предоставлено суду и Учреждением судебных установлений 1864 г. [17], где в ст. 138 прямо говорилось об этом.

Особое внимание выездным судебным заседаниям было уделено в период становления и развития Советского государства. Наиболее резонансные уголовные дела рассматривались непосредственно на предприятиях, стройках и в совхозах. Так, согласно статистическим данным, только в период с 1925 по 1927 г. в Ленинградской губернии третья часть всех уголовных дел была рассмотрена народными судами в выездных сессиях [5, с. 38–39].

Особый расцвет практики проведения выездных заседаний приходится на период либерализации общественных отношений, наступивший после смерти И. В. Сталина. Новая государственная политика обусловила развитие и общественных отношений, складывающихся в рамках уголовного судопроизводства. Важным (если не определяющим) элементом деятельности правоохранительных органов, ассоциирующихся страной с репрессивной политикой сталинского режима, стало их взаимодействие с общественными институтами.

Впервые названные тенденции получили свое выражение в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г., предусматривающих участие общественности в уголовном судопроизводстве в качестве защитника (ст. 22), в поручительстве общественных организаций как меры пресечения (ст. 33), в качестве общественных обвинителей или защитников в судебном разбирательстве (ст. 41).

Особое развитие данная тема получила в УПК РСФСР 1960 г., наделившем общественность существенными полномочиями и закрепившем:

- 1) прекращение уголовного дела с передачей виновного на поруки для перевоспитания и исправления либо вынесение приговора о наблюдении за условно осужденным и проведении с ним воспитательной работы коллективом трудящихся или общественной организации (ст. 9, 10, 304);
- 2) поручительство общественной организации при избрании в отношении обвиняемого меры пресечения (ст. 95);
- 3) участие представителя общественности в качестве обвинителя и защитника (ст. 47, 250);
- 4) направление материалов доследственной проверки, прекращенного уголовного дела и частных определений на рассмотрение товарищеского суда или комиссии по делам несовершеннолетних (ст. 7–9, 209, 234, 321);
- 5) участие в судебном заседании представителей учебно-воспитательных учреждений и общественных организаций (ст. 400);

б) сообщение профсоюзных и комсомольских организаций, народных дружин по охране общественного порядка, товарищеских судов и других общественных организаций как повод для возбуждения уголовного дела (ст. 108).

Под участием общественности в уголовном судопроизводстве законодателем также понималась ее помощь в раскрытии преступлений и розыске лиц, их совершивших, а также в выявлении и устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений (ст. 128 УПК РСФСР 1960 г.). Определенно, названная форма участия общественности имела другую природу, поскольку осуществлялись иные процессуальные функции (понятых, специалистов, статистов и т. д.). Между тем правоохранительным органам, при установлении места нахождения преступника, свидетелей или похищенных вещей, общественность могла бы оказывать содействие [14, с. 93–95].

Участие общественности в уголовном судопроизводстве не просто приветствовалось учеными и рассматривалось как важный элемент гласности уголовного судопроизводства [12, с. 96; 15, с. 61], но и как необходимое и даже предопределенное расширение общественного воздействия на отношения, возникающие в рамках уголовного судопроизводства [6, с. 241]. Не получившая нормативной регламентации, однако существующая практика выездных судебных заседаний, по мнению властей, с одной стороны, осуществляла воспитательно-предупредительное воздействие на граждан, а с другой – способствовала общественному контролю за деятельностью судов, а значит, и повышению к нему доверия у населения.

Отсутствие процессуальной регламентации выездных сессий суда незначительно компенсировалось нормотворческой деятельностью судебной власти, указывающей на необходимость учитывать общественную значимость и актуальность дела при решении вопроса о месте проведения судебного заседания [1]. В 1976 г. власти вернулись к вопросу о регламентации выездных заседаний суда, рекомендовав в данном режиме рассматривать дела, представляющие общественный интерес, в целях правового и нравственного воспитания граждан, устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений (п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда СССР 1976 г. [2]).

Выездные судебные заседания связывались со стремлением государства повысить эффективность предупредительного воздействия суда, которое было ослаблено «из-за несоблюдения законодательства, определяющего порядок разбирательства уголовных дел, постановления приговора, а также вследствие ошибок в квалификации содеянного и избрании виновному наказания, низкого уровня организации судебных заседаний и культуры их проведения». В данной формулировке усматривается прямая связь выездного судебного заседания с участием в нем общественности, контролирующей качество осуществляемого правосудия.

Анализ уголовных дел, рассмотренных Волгоградским областным судом (наш интерес к данному звену судебной системы обусловлен рассмотрением названными судами наиболее резонансных уголовных дел), свидетельствует о своевременности напоминания законодателем необходимости увеличения количества выездных сессий судов, выступающих эффективным средством реализации гласности судебного разбирательства. Так, нами отмечается значительное снижение количества выездных судебных заседаний, проведенных Волгоградским областным судом в период с 1965 по 1977 г. (см. рис. 1). Усугубил ситуацию тот факт, что снижение количества выездных судебных заседаний (всего 389 заседаний) произошло на фоне роста общего количества рассмотренных уголовных дел (всего 1070 заседаний). При этом, несмотря на снижение количества выездных судебных заседаний, их доля в общем количестве рассмотренных уголовных дел осталась достаточно высокой – 36,35 %.

Интересно, что показатели количества рассмотрения уголовных дел в выездных сессиях по всей стране за период с 1960 по 1970 г. составили от 21,1 до 28,8 % от общего количества поступивших в суд уголовных дел [5, с. 149], в то время как данный показатель деятельности Волгоградского областного суда в период с 1965 по 1970 г. – 43,62 %.

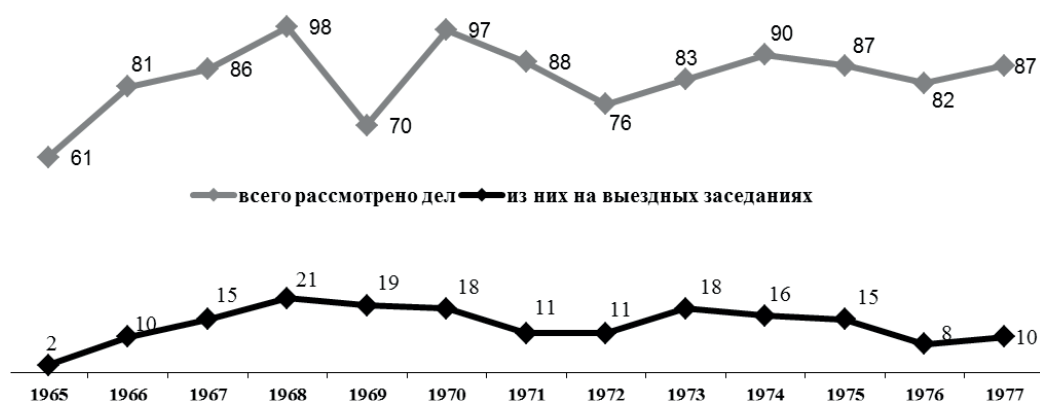


Рис. 1. Статистика выездных заседаний Волгоградского областного суда в период с 1965 по 1977 г.

Рекомендации Верховного Суда СССР возымали свое действие лишь в 1979 г., когда показатели общего количества заседаний и выездных максимально приблизились друг к другу, достигнув пика значения – 79,03 % (см. рис. 2), но в дальнейшем они вернулись к прежним показателям (см. рис. 3).



Рис. 2. Статистика выездных заседаний Волгоградского областного суда в период с 1978 по 1991 г.

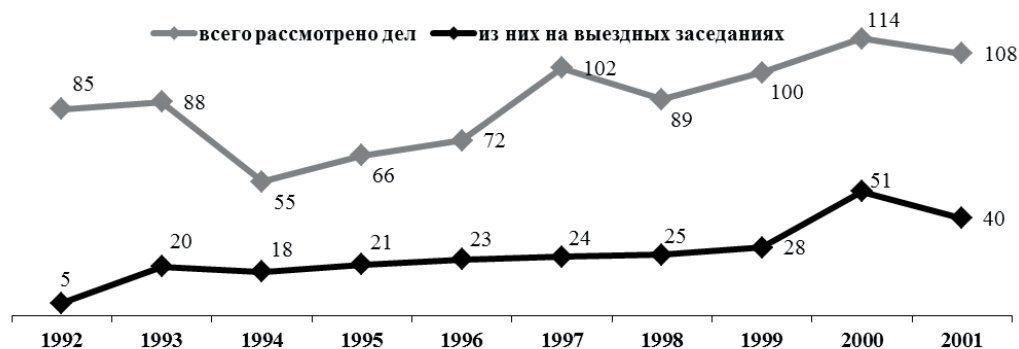


Рис. 3. Статистика выездных заседаний Волгоградского областного суда в период с 1992 по 2001 г.

Практика выездных сессий судебных заседаний продолжала получать положительные оценки правоведов тех лет [7, с. 13–14; 9, с. 18], требовавших ввести нормативное закрепление производства выездных судебных заседаний во всех без исключения УПК союзных республик страны [16, с. 142; 8, с. 35, 179]. Встречались и критические высказывания о сложившейся в стране практике привлечения общественности к участию в судебных заседаниях. Так, по мнению В. В. Вандышева, участие общественности в выездных сессиях суда являлось номинальным, с «элементами шоу и суровыми, не отвечающими обстоятельствам уголовного дела, наказаниями» [4, с. 78].

С резкой критикой практики проведения выездных судебных заседаний выступил и польский правовед А. Мужинковский, отмечавший имевшие место элементы демагогии и зрелищности, от которых, по его мнению, правосудию необходимо отмежеваться [9, с. 18]. Другие ученые выездные сессии судов также связывали не с реализацией гласности, а с необходимостью нивелирования проблем кадрового дефицита в судах [11, с. 32–35].

Проведенное интервьюирование представителей судебного сообщества Волгоградской области, осуществлявших свою деятельность в советский период нашей страны, частично подтвердило приведенные высказывания. По свидетельству опрошенных, выездные сессии судебных заседаний проводились достаточно часто. Между тем, несмотря на открытость, выездные судебные заседания нередко проходили в пустом зале.

Об элементах формальности в деятельности судов Советского государства свидетельствует и количество выездных судебных заседаний, проведение которых было осуществлено в закрытом режиме. Так, в период с 1965 по 1991 г. Волгоградским областным судом из 645 уголовных дел, рассмотренных в выездных заседаниях, каждое третье было проведено в закрытом режиме (234 судебных заседания, т. е. 36,27 %).

О формальности выездных сессий суда свидетельствует также практика проведения открытых судебных заседаний (в том числе и Волгоградским областным судом) в уголовно-исправительных учреждениях (УИУ). Представляется сомнительной возможность достижения воспитательно-предупредительного воздействия и обеспечения контролирующей деятельности общественности в открытом судебном заседании на режимном объекте.

Стремление властей избежать нарушений общественного порядка и государственной безопасности, распространения аморальных и вредных высказываний заключенных, а также исключить их контакты с возможно находящимися в зале судебного заседания лицами, ведущими преступный образ жизни, однако не изолированных от общества, понятно. Однако, возможно ли разрешение вопросов безопасности иным правомерным способом?

Ответ на этот вопрос был дан в 1984 г. Страсбургским судом, отметившим, что при названных обстоятельствах проведение закрытого судебного разбирательства не вступает в противоречие со ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а значит, является правомерным (п. 87–88 дела Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства\*).

Данное решение позволяет, не вводя в заблуждение общественность о проведении якобы открытого судебного разбирательства, в правомерно закрытом судебном разбирательстве обеспечить защиту прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, опасющихся за свою жизнь и здоровье.

Значительно позже Страсбургский суд в другом своем решении отметил: «Тот факт, что суд состоялся в помещении следственного изолятора, не обязательно приводит к выводу, что суд не был публичным», и далее: «В этих случаях государство обязано предпринять компенсирующие меры для обеспечения того, чтобы общественность и средства массовой информации были должным образом проинформированы о месте проведения слушания и имели эффективный

\* Case of Campbell and Fell v. the United Kingdom (App. No(s) № 7819/77 и 7878/77), Arrêt Strasbourg 28 June 1984. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57456> (дата обращения: 10.03.2017).

доступ... чтобы позволить общественности присутствовать на процессе...»\*. Действительно, создание администрацией УИУ условий, способствующих реальной возможности присутствия в открытом судебном заседании всех желающих, исключило бы нарушение принципа гласности судебного разбирательства. Однако действующее на тот момент законодательство не предусматривало возможности предоставления свободного доступа граждан в помещения УИУ.

Аналогичная проблема была озвучена и З. В. Макаровой, указавшей на нарушение прав части граждан, не имеющих отношения к работе предприятия (совхоза, учреждения и т. д.) и, соответственно, лишенных возможности присутствия на судебном заседании, проводимом на его территории, которая, как правило, оснащалась пропускной системой [10, с. 37]. Представляется, что проведение заседаний на режимных или охраняемых объектах создавало искусственные фильтры, что, несомненно, нарушало права и законные интересы самих участников уголовного судопроизводства, а также граждан, лишенных возможности непосредственного восприятия судебного процесса.

В данном случае объяснимо стремление законодателя при помощи проведения выездного заседания донести информацию о деле в первую очередь до членов коллектива, где работал подсудимый или потерпевший, одновременно сориентировав их на недопустимость в будущем нарушений действующего законодательства. Однако знакомство с подсудимым или жертвой преступления не могло не сказаться на объективности восприятия процесса и даже оправдания совершенного преступления, например из чувства корпоративной солидарности. Так, по делам, находящимся в производстве Волгоградского областного суда, представителями общественности неоднократно заявлялись ходатайства о смягчении наказания или передаче на поруки коллективу лиц, виновных в хищении государственного или общественного имущества\*\* и в злоупотреблении властью или служебным положением\*\*\*.

На современном этапе развития отечественного уголовного судопроизводства показатели проведения выездных судебных заседаний Волгоградским областным судом значительно уменьшились, а в 2015 г. стали равны нулю (см. рис. 4).

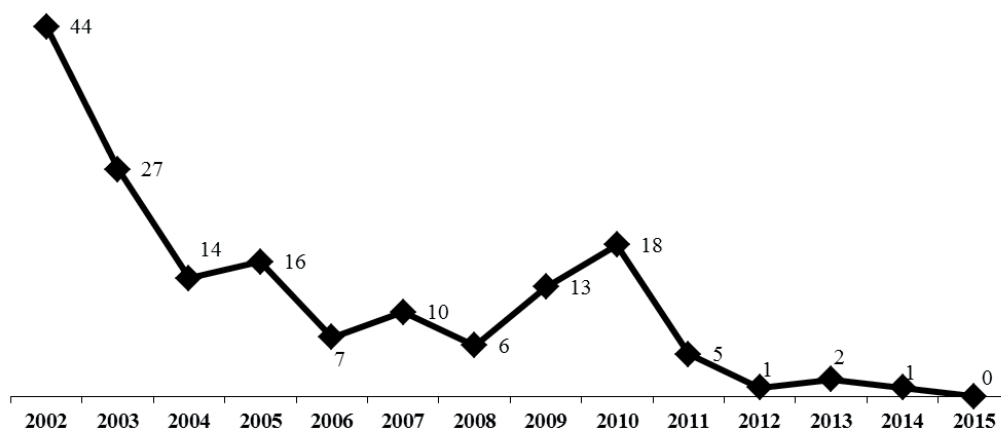


Рис. 4. Статистика выездных заседаний Волгоградского областного суда в период с 2002 по 2015 г.

Исследование деятельности Волгоградского областного суда за последние 14 лет подтвердило выводы советских ученых, утверждающих, что побудителем практики выездных заседаний часто являлось стремление решить проблемы, связанные с малой вместимостью помещений судов и желанием обеспечить присутствие всех участников судебного разбирательства, проживающих в отдаленных районах области.

\* Дело Старокадомский (Starokadomskiy) против Российской Федерации (жалоба № 27455/06). См.: [3].

\*\* Например, уголовное дело № 2-141/63 // Архив Волгоградского областного суда.

\*\*\* Например, уголовные дела № 2-80/63 и № 2-17/65 // Архив Волгоградского областного суда.

В связи с тем, что в наши дни помещения Волгоградского областного суда характеризуются достаточной вместимостью, оснащенностью высокотехнологичными средствами фиксации судебного разбирательства (видеоконференцсвязь, системы фиксации судебных процессов «IS Mechanics SRS Femida»), а также средствами формирования единого информационного пространства (ГАС «Правосудие», банк судебных решений), деятельность суда для граждан, юридических лиц и органов государственной власти стала более доступной и не зависимой от их места нахождения и территориальной удаленности. Поэтому вполне объяснимо значительное снижение числа выездных судебных заседаний.

На основании изложенного отметим, что количество проведенных выездных судебных заседаний в советский период нашей страны составляло 1/3 от общего количества рассмотренных дел. Несмотря на это, вызывает сомнение способность, таким образом, обеспечить доступность до суда **всей** общественности (а не ее части), а значит эффективность реализации гласности разбирательств, проводимых при закрытых дверях, на территориях уголовно-исправительных учреждений, на ограниченной доступности предприятиях и в пустых залах.

### Литература

1. Об улучшении организации судебных процессов и повышении культуры их проведения: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 февраля 1967 г. № 35 // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1967. № 4.
2. О дальнейшем совершенствовании судебной деятельности по предупреждению преступлений: постановление Пленума Верховного Суда СССР от 3 декабря 1976 г. № 15 // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1977. № 1.
3. Постановление Европейского суда по правам человека от 13 марта 2014 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2014. № 8
4. Вандышев В. В. Некоторые соображения о правовом регулировании системы принципов уголовного судопроизводства // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2011. № 4 (13).
5. Володина А. Н. Гласность уголовного судопроизводства: правовая природа, содержание и проблемы реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
6. Галкин Б. А. Советский уголовно-процессуальный закон. М.: Госюриздат, 1962.
7. Добровольская Т. Н. Принципы советского уголовного процесса (вопросы теории и практики). М.: Юрид. лит., 1971.
8. Коротич В. А. Доказывание при судебном разбирательстве уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1973.
9. Макарова З. В. Гласность уголовного процесса: концепция и проблемы развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1996.
10. Макарова З. В. Гласность уголовного процесса: монография. Челябинск: ЧГТУ, 1993.
11. Макутчев А. В. Процесс судопроизводства в революционных трибуналах Советской России в годы Гражданской войны (по материалам Тульской губернии) // История государства и права. 2012. № 20.
12. Полянский Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса / под ред. Д. С. Карева. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1956.
13. Самоквасов Д. Я. Курс истории рускаго права. Изд. третье, испр. и доп. М.: Тип. Имп. Моск. ун-та, 1908.
14. Советский уголовный процесс. Общая часть / В. П. Божьев, В. Е. Чугунов. М.: Высшая школа МВД СССР, 1973.
15. Советский уголовный процесс: учебник / С. А. Альперт [и др.]; под общ. ред. М. И. Бажанова, Ю. М. Грошевого. 2-е изд., доп. Киев: Вища школа, 1983.
16. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1: Основные положения науки советского уголовного процесса. М.: Наука, 1968.
17. Учреждение судебных установлений: Высочайшее утверждение Александра II от 20.11.1864 № 41475 // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. Второе. Т. XXXIX. Отд. 2. 1864 г. СПб.: Тип. II Отд. С.Е.И.В.К., 1867.

УДК 343.1

## ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА, ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЕМ, СВЯЗАННЫМ С УКЛОНЕНИЕМ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ С ОРГАНИЗАЦИИ

**Денис Викторович Галкин**, заведующий кафедрой Пятого факультета Института повышения квалификации Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук

E-mail: [dvgalkin@bk.ru](mailto:dvgalkin@bk.ru)

В статье представлен анализ норм права и правоприменительной практики по вопросу о порядке возмещения ущерба, причиненного налоговым преступлением, за счет имущества организации-налогоплательщика (юридического лица) и за счет личного имущества руководителя организации-налогоплательщика (физического лица). Обобщены основные аргументы в пользу каждой из позиций по данному вопросу.

**Ключевые слова:** возмещение ущерба; налоговые преступления; ответственность руководителя организации.

## ON THE SPECIFICS OF COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY A CRIME RELATED TO TAX EVASION FROM THE ORGANIZATION

**Denis Viktorovich Galkin**, chair head of the Fifth faculty of Institute of improvement of professional skill of the Moscow academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, *kandidat nauk*, degree in Law

The article presents an analysis of the rules of law and law enforcement practice on the procedure for compensation of damage caused by a tax crime at the expense of the property of the taxpayer organization (legal entity) and at the expense of the personal property of the head of the taxpayer organization (individual). The main arguments in favor of each of the positions on this issue are summarized.

**Keywords:** indemnification; tax crimes; the responsibility of the head of the organization.

Целью реализации уголовно-правовых норм является не только установление всех обстоятельств события преступления, расследование уголовного дела и назначение наказания, но и возмещение вреда, причиненного данным преступлением потерпевшему – физическому лицу, юридическому лицу или публично-правовому образованию.

До настоящего времени дискуссионным остается вопрос о порядке возмещения ущерба, причиненного в результате совершения налогового преступления. Расследованию и рассмотрению в суде уголовных дел о налоговых преступлениях свойственна особенная следственно-судебная ситуация, связанная с отношением виновного лица к уголовному процессу. Для обвиняемого (в дальнейшем – подсудимого) в совершении налогового преступления самым существенным неблагоприятным последствием не всегда является само уголовно-правовое наказание. Следственная и судебная практика последних лет показывает, что мера пресечения в виде заключения под стражу в отношении этой категории обвиняемых избирается в исключительных случаях, а в виде наказания, как правило, назначаются штрафы и условные сроки заключения [9, с. 57–64]. Гораздо более тяжким последствием для подсудимого является обязанность возместить ущерб, причиненный налоговым преступлением [4]. В данном случае ущерб заключается в недоимке по налогам и сборам, доначисленной инспекцией ФНС

России на основании выявленных нарушений; размер недоимки может достигать десятков миллионов рублей.

В этой ситуации возникает ключевая проблема: на кого должна быть возложена обязанность возместить ущерб, причиненный преступлением? Возможны два варианта: 1) на юридическое лицо, являющееся налогоплательщиком; 2) на физическое лицо, виновное в совершении преступления.

С одной стороны, ущерб заключается в недоимке по налогам, и она должна быть взыскана с налогоплательщика, то есть с юридического лица. С другой стороны, еще на этапе предварительного следствия, решая вопрос об аресте имущества, следователь сталкивается с тем, что у компании отсутствует какое-либо значимое ликвидное имущество, достаточное для погашения недоимки. При этом в ходе следствия выясняется, что в собственности обвиняемого имущество на требуемую сумму имеется [5, с. 149–154].

Анализ следственной практики возмещения ущерба по такой категории дел показал, что основной причиной, по которой налоговый орган или прокуратура заявляют гражданские иски по уголовным делам к физическим лицам – руководителям организаций, является то, что недобросовестные налогоплательщики активно противодействуют взысканию налоговой недоимки с юридического лица. Для этого они еще на стадии налоговой проверки могут принимать меры к снижению до нулевых показателей активов организации, в последующем организация «банкротится». Это не позволяет взыскать недоимку по налогам за счет имущества организации, так как в случае ликвидации юридического лица, когда не имеется возможности капитализировать платежи, обязанности по возмещению вреда прекращаются. Однако принцип справедливости – один из основополагающих принципов уголовного судопроизводства – требует, чтобы виновный понес заслуженное наказание, а вред, причиненный потерпевшему, был возмещен. В данном случае в роли потерпевшего выступает государство, от имени которого иски предъявляют уполномоченные государственные органы [8, с. 146].

Умышленное уклонение от уплаты налогов с организации,  
совершенное в крупном размере



Налоговый орган доначисляет налоги,  
следственный орган возбуждает уголовное дело



Руководитель выводит активы из собственности юридического лица  
и оформляет имущество в свою личную собственность  
и собственность своих родственников

С учетом приведенного примера рассматриваемая проблема может быть сформулирована в виде следующего вопроса, нередко возникающего при расследовании налоговых преступлений. Может ли быть наложен арест на личное имущество руководителя организации в целях возмещения государству ущерба, причиненного налоговым преступлением? Или возмещение ущерба, причиненного преступлением от имени организации, должно производиться только за счет имущества самой организации?

В следственной и судебной практике имеют место различные подходы к решению данного вопроса. Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в ситуации, аналогичной рассматриваемой нами, обязала руководителя компании (за счет его личного имущества) возместить ущерб, причиненный налоговым преступлением, в виде неуплаченного компанией налога на добавленную стоимость. Суд указал, что осужденный, будучи руководителем коммерческой организации, совершая преступление, имел умысел, направленный на неуплату налогов возглавляемой им организацией. Реализовав данный умысел, руководи-

тель компании причинил ущерб бюджету Российской Федерации, что подтверждается вступившим в силу приговором суда первой инстанции.

Суд также указал, что ущерб государству в виде непоступивших в бюджет налогов, а также в виде необоснованного возврата из бюджета налога на добавленную стоимость причинен осужденным как физическим лицом, возглавляющим организацию и в соответствии со ст. 27 Налогового кодекса РФ являющимся его полномочным представителем.

Основываясь на указанных аргументах, суд пришел к выводу, что в данном случае ущерб государству причинен от имени организации-налогоплательщика, но по вине физического лица – руководителя компании, уполномоченного представлять интересы указанной организации, а потому именно руководитель компании является тем лицом, на которое должна быть возложена персональная ответственность за возмещение причиненного преступлением ущерба.

Суд также указал, что при таких обстоятельствах решения суда первой инстанции о невозможности возложения на руководителя компании ответственности за неуплату налога на добавленную стоимость несостоятельны, так как в данном случае неуплата юридическим лицом по вине ответчика налога является ущербом, причиненным потерпевшему (Российской Федерации в лице налогового органа), возместить который иным образом невозможно. Ссылка в судебных актах на положения ст. 45 и 143 Налогового кодекса РФ, устанавливающих круг налогоплательщиков и порядок исполнения налоговых обязательств как основание отказа в удовлетворении заявленных налоговой инспекцией требований, не основана на законе, поскольку были заявлены требования не о взыскании налогов, а о возмещении ущерба, причиненного преступлением [1].

Вместе с тем есть примеры аналогичных следственных ситуаций, которые были разрешены по-другому. В этих случаях суды указывали, что удовлетворение гражданского иска налоговых органов о взыскании налогов в качестве ущерба, причиненного налоговым преступлением, за счет средств физических лиц, осужденных по данной статье, не основано на законе, поскольку при совершении преступления общественным отношениям причиняется вред, связанный с непоступлением в бюджетную систему денежных сумм в размере неуплаченных налогов. Согласно нормам Налогового кодекса РФ (ст. 9, 11, 19), налогоплательщиками являются как физические лица (граждане), так и юридические лица – организации. Физическое лицо – руководитель организации – не может нести налоговую ответственность за организацию, поскольку организация является самостоятельным субъектом налогообложения, имеет права и обязанности как плательщик налогов именно с юридических лиц – организаций, в том числе по налогу на добавленную стоимость. Таким образом, здесь гражданским ответчиком по суммам неуплаченных налогов и сборов должна признаваться сама организация-налогоплательщик. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 декабря 2006 г. № 64 «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления» косвенно указывается, что нельзя взыскивать с физического лица задолженность организации.

Обобщим основные аргументы в пользу каждой из приведенных выше позиций.

В пользу первой позиции – о том, что руководитель организации, признанный виновным в совершении налогового преступления, обязан за свой счет возместить причиненный ущерб в виде недоимки по налогам организации – приводятся следующие аргументы.

Суммы налогов, от уплаты которых уклонилась организация (в результате умышленных действий директора), являются ущербом, подлежащим возмещению виновным лицом. Таким лицом является обвиняемый (осужденный), вина которого установлена приговором суда. Руководитель организации, совершая противоправные действия, имел преступный умысел, направленный на уклонение от уплаты налогов, реализовав который, причинил ущерб бюджету Российской Федерации [3].

1. В соответствии со ст. 54 УПК РФ в качестве гражданского ответчика может быть привлечено физическое и юридическое лицо, которое в соответствии с Гражданским кодексом РФ несет ответственность за вред, причиненный преступлением. В соответствии со ст. 160.1 УПК РФ следователь обязан принять меры к установлению и аресту имущества обвиняемого или других лиц, которые несут ответственность за вред, причиненный обвиняемым.

2. В данном случае речь идет не о взыскании недоимки по налогам, а о возмещении ущерба, причиненного преступлением. Поэтому руководитель организации обязан возместить ущерб, хотя он как физическое лицо не является плательщиком налога на прибыль и налога на добавленную стоимость.

3. Статьи 53–53.1 ГК РФ гласят: «лицо, которое в силу закона или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени, должно действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно. Это лицо обязано возместить по требованию юридического лица и его учредителей убытки, причиненные по его вине юридическому лицу. Это лицо несет ответственность, если будет доказано, что при осуществлении своих прав и исполнении своих обязанностей оно действовало недобросовестно или неразумно, в том числе, если его действия (бездействие) не соответствовали обычным условиям гражданского оборота или обычному предпринимательскому риску». На основании ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, его причинившим. При этом Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами (ст. 124 ГК РФ).

4. Данный вопрос рассматривался Верховным Судом РФ, вынесено решение о правомерности взыскания ущерба с физического лица. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ в Определении от 27 января 2015 г. № 81-КГ14–19 указала: «Ущерб государству причинен организацией-налогоплательщиком по вине осужденного, который уполномочен представлять интересы организации, в связи с чем он является ответственным за возмещение ущерба, причиненного федеральному бюджету», а также: «неуплата налога юридическим лицом по вине ответчика является ущербом, причиненным бюджету Российской Федерации, возместить который иным образом не представляется возможным».

5. Федеральным законом от 30 ноября 2016 г. внесены изменения в пп. 2 п. 2 ст. 45 Налогового кодекса РФ. Они дают налоговым органам право через суд взыскивать недоимку по налогам юрлиц со связанных с ними компаний, а также с аффилированных физических лиц, например, с собственников, учредителей или акционеров таких организаций (в случае перевода на них активов).

В пользу второй точки зрения – о том, что ущерб, причиненный налоговым преступлением, может быть взыскан исключительно за счет имущества организации – могут быть представлены следующие аргументы:

1. Вред, причиненный преступлением, в виде недоимки по налогам с организации, не может быть возмещен за счет личного имущества руководителя, так как он не является плательщиком налога на прибыль и налога на добавленную стоимость.

2. Согласно ст. 56 ГК РФ, учредитель юридического лица или собственник его имущества не отвечает по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя или собственника, за исключением случаев, предусмотренных законом.

3. За совершение налогового преступления руководитель несет уголовную ответственность в соответствии с нормами УК РФ. Личное имущество руководителя организации, совершившего налоговое преступление, может быть арестовано только в целях обеспечения исполнения приговора суда о назначении наказания в виде штрафа.

Обязанность возместить вред, причиненный преступлением, предусмотрена не УПК РФ, а гражданским законодательством (ст. 1064 ГК РФ). Гражданское законодательство неприменимо к налоговым отношениям. По уголовному делу о налоговом преступлении не может быть подан гражданский иск. Согласно ст. 2 ГК РФ, к имущественным отношениям (в том числе к налоговым отношениям), которые основаны на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, гражданское законодательство не применяется. В рассматриваемом случае имеют место уголовно-правовые и налоговые правоотношения, но не гражданско-правовые отношения. Необходимо разграничить отношения, которые подпадают под регулирование разных отраслей права [6; 7].

4. Недоимка по налогам хотя и причиняет ущерб бюджету, но не является ущербом в гражданско-правовом смысле. Данная недоимка подлежит истребованию в порядке, установленном НК РФ, а именно за счет имущества организации, но не ее руководителя (ст. 46–48 НК РФ).

Таким образом, рассматриваемый вопрос носит дискуссионный характер, по нему нет единой судебной практики. В ходе расследования налоговых преступлений не всегда удается достоверно установить, что источником личного имущества обвиняемого являются денежные средства, которые должны были быть уплачены в качестве налогов от имени юридического лица. Вместе с тем на практике нередко возникают такие следственные ситуации, когда имеются достаточные правовые основания для наложения ареста на имущество руководителя, совершившего преступление в налоговой сфере «от имени организации». Например, когда мошенники, используя специфический механизм возмещения НДС, создают фиктивные фирмы-однодневки, от их имени предоставляют недостоверные бухгалтерские документы и, вводя в заблуждение налоговые органы, похищают крупные суммы из федерального бюджета. В дальнейшем деньги, как правило, переводятся на счета других фирм и обналичиваются. Расследуя подобные налоговые нарушения в рамках уголовного дела, следователь обоснованно может ходатайствовать об аресте личного имущества обвиняемого для возмещения причиненного государству ущерба. Это связано с тем, что фирмы-однодневки не вступают в налоговые правоотношения, а лишь используются обвиняемым как орудие преступления в целях хищения денег у государства. В этом случае применяется гражданское законодательство, в соответствии с которым государство как равноправный участник гражданско-правовых отношений предъявляет гражданский иск о возмещении ущерба физическому лицу – формальному руководителю фирмы-однодневки.

По нашему мнению, возмещение ущерба за счет личного имущества обвиняемого (в рассмотренных нами примерах) возможно, но не в безусловном порядке. В каждом отдельном случае вопрос о лице, обязанном возместить недоимку, образовавшуюся в результате совершения налогового преступления, должен разрешаться с учетом всех обстоятельств дела. Бремя доказывания обоснованности взыскания ущерба за счет личного имущества обвиняемого ложится на правоохранительные и налоговые органы, в том числе и на органы следствия, которые согласно уголовно-процессуальным нормам обязаны принимать меры к возмещению ущерба.

Проведенный анализ также позволяет сделать вывод о том, что существующие нормы не в полной мере обеспечивают реализацию принципа справедливости. В случае отсутствия имущества у организации, ущерб государству в виде неуплаченных налогов не будет гарантированно возмещен. Это является одним из аргументов при обосновании необходимости введения института уголовной ответственности юридических лиц [2, с. 6].

### Литература

1. О возмещении материального ущерба, причиненного преступлением: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 27 января 2015 г. № 81-КГ14–19. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Бастрыкин А. И. Уголовная ответственность юридических лиц как мера противодействия коррупции // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2014. № 1. С. 6.

3. Возмещение вреда, причиненного преступлением: памятка гражданам. Дальневосточная транспортная прокуратура. URL: <http://www.dvtp.ru/node/3156>.
4. Коновод А. А. Расследование уклонения от уплаты налогов и (или) сборов с физического лиц: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016.
5. Мерецкий Н. Е., Мерецкая Н. А. Влияние первоначальной информации на расследование преступлений, связанных с уклонением от уплаты налога на доходы физических лиц // Правопорядок в современном мире: актуальные проблемы обеспечения и охраны: сб. науч. тр. Хабаровск, 2016.
6. Овсянников С. В. О казусе снятия корпоративной вуали с налогоплательщика. Комментарий к Определению Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 27 января 2015 г. № 81-КГ14-19 // Вестник экономического правосудия. 2015. № 5.
7. Стенькин А. С кого взыскивать недоимку, пени и штрафы по налоговому преступлению // Уголовный процесс. Электронный журнал. 2017. 28 апреля. URL: <http://www.uigr.ru>.
8. Ханжин В., Шурухнов Н. Организационно-тактические основы рабочего и заключительного этапов наложения ареста на имущество // Право и жизнь. 2006. № 98.
9. Шурухнов Н. Г. Особенности данных о подготовке и следах совершения уклонения от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица // Общественные науки. 2016. № 2–2.

УДК 343.13

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОБЛЮДЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПРОВЕРКИ СООБЩЕНИЯ О ПРЕСТУПЛЕНИИ

**Константин Анатольевич Костенко**, заведующий кафедрой Пятого факультета Института повышения квалификации Московской академии Следственного комитета Российской Федерации

E-mail: [73kka@mail.ru](mailto:73kka@mail.ru)

В статье рассматриваются и анализируются отдельные положения статей гл. 2 Конституции Российской Федерации, которые, по мнению автора, являются неотъемлемой частью правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования в стадии проверки сообщения о преступлении.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации; конституционные права граждан; проверка сообщения о преступлении.

## ACTUAL QUESTIONS OF COMPLIANCE WITH SELECTED CONSTITUTIONAL RIGHTS OF CITIZENS IN THE EVALUATION OF THE CRIME REPORT CHECK

**Konstantin Anatolyevich Kostenko**, chair head of the Fifth faculty of Institute of improvement of professional skill of the Moscow academy of the Investigative Committee of the Russian Federation

The article examines and analyzes separate articles of Chapter Two of the Constitution of the Russian Federation, which, in the author's opinion, constitute an integral part of the legal regulation of the criminal procedure activity of the preliminary investigation bodies during the verification of the crime report and are an important component of the stage under consideration.

**Keywords:** the Constitution of the Russian Federation; the constitutional rights of citizens; verification of a report on a crime.

«Проверка сообщения о преступлении или, иными словами, производство доследственной проверки является сердцевиной деятельности следователя на стадии возбуждения уголовного дела. Насколько быстро, эффективно и целенаправленно она будет проведена и по ее результатам принято законное и обоснованное процессуальное решение, настолько результативной будет реализация назначения уголовного судопроизводства и обеспечен успех на всех стадиях уголовного судопроизводства, включая стадии судебного рассмотрения» [1, с. 4].

Практика рассмотрения сообщений о преступлениях в следственных органах свидетельствует о том, что значительное число поступающих сообщений следователями проверяется. При этом в большинстве следственных отделов Следственного комитета России средний бюджет рабочего времени, затраченный на проверку сообщений о преступлениях, составляет более 60 % от всего объема рабочего времени. Лишь в случаях поступления сообщений о тяжких или особо тяжких преступлениях против личности чаще всего принимались незамедлительные решения о возбуждении уголовных дел (без предварительной проверки) [7, с. 6–7].

Учитывая это, следует признать, что необходимость в проведении предварительной проверки сообщения о преступлении является обязательным условием законности возбуждения уголовного дела или отказа в его возбуждении, при этом ее проведение без надобности приводит к нерациональной и ничем не оправданной трате сил и времени следственных органов.

Таким образом, проводить проверку следует в тех случаях, когда нет подтверждения наличия в деянии одного (или совокупности) признаков состава преступления. Например, проверочные мероприятия будут оправданы в случае, если поступившие первичные материалы недостаточно полно освещают те вопросы, которые надлежит выяснить для принятия законного и обоснованного процессуального решения на стадии возбуждения уголовного дела [9, с. 8–9].

Практические работники следствия достаточно часто отмечают, что наиболее важные доказательства, которыми суд обосновывает обвинительный приговор, нередко собираются именно в ходе доследственной проверки. Наиболее распространенными источниками получения доказательств на стадии рассмотрения сообщения о преступлении здесь являются: протоколы осмотров места происшествия, предметов, документов, трупов; протоколы изъятия образцов для сравнительного исследования, освидетельствования; результаты ревизий и исследований и некоторые другие.

Кроме того, данные процессуальные действия представляют возможность обнаружить в ходе их проведения оставленные специфические следы, которые могут являться одним из основных источников сведений о качественной стороне преступного поведения правонарушителя.

Не случайно некоторые авторы отмечают, что «способ совершения преступления содержит наибольший объем информации, позволяющий ориентироваться в существе и особенностях совершенного преступления, его обстоятельствах, круге лиц, среди которых следует искать преступника» [8, с. 453].

Указанные факторы, несомненно, определяют значимость функции соблюдения прав и свобод граждан в рассматриваемой стадии уголовного судопроизводства.

Стадия проверки сообщения о преступлении, в отличие от стадии расследования, характеризуется ограниченными полномочиями органов предварительного следствия. На стадии проверки недопустимы производство выемки и обыска, процессуальное задержание, применение мер пресечения и процессуального принуждения как в отношении заподозренного, так и любого иного лица. Об указанных ограничениях на рассматриваемой стадии прямо говорит УПК РФ.

Нормы Конституции РФ в гл. II «Права и свободы человека и гражданина» не уточняют, на какой стадии уголовного процесса разрешено или запрещено ограничение ряда прав и свобод человека и гражданина. Это свидетельствует о том, что Конституция устанавливает

общие правила ограничений, а их детализация должна быть прописана в соответствующих федеральных законах.

В связи с изложенным, в соответствии с Конституцией Российской Федерации охрана прав и свобод человека и гражданина носит непосредственный характер и осуществляется, в том числе, и на стадии проверки сообщения о преступлении. Подтверждением тому может служить Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 2010 г. № 1658-О-О по жалобе гражданина Ядрищенского Р. В. В частности, заявитель оспаривал конституционность ст. 176 УПК РФ, указывая, что рассматриваемая норма УПК РФ, по его мнению, позволяет до возбуждения уголовного дела проникать в жилище и проводить в нем осмотр места без согласия проживающих там лиц, в том числе без судебного решения. В рассматриваемом определении Конституционный Суд РФ указал, что оспариваемая ст. 176 УПК РФ не предусматривает фактического (и процессуального) осмотра жилища без согласия лиц, в нем проживающих, или без решения суда, в том числе до возбуждения уголовного дела. Процессуальный порядок проведения указанного следственного действия регламентирован ч. 5 ст. 177 УПК РФ, из которой следует, что осмотр жилого помещения производится исключительно с разрешения проживающих в нем лиц или при наличии решения суда. Кроме того, если лица, проживающие в жилище, возражают против такого осмотра, то следователь возбуждает перед судом ходатайство о его производстве в соответствии со ст. 165 УПК РФ.

Между тем случаи возбуждения в ходе проверки ходатайства перед судом о производстве в жилище осмотра в следственной практике крайне редки.

Учитывая актуальность рассматриваемого вопроса, во втором полугодии 2016 г. среди слушателей Пятого факультета повышения квалификации (с дислокацией в г. Хабаровске) Московской академии СК России преподавателями кафедры уголовного процесса указанного учебного заведения был проведен опрос, в котором приняли участие 19 следователей и 8 руководителей следственных органов СК России, дислоцирующихся в Дальневосточном федеральном округе. На вопрос о практике производства осмотра в жилище в ходе проверки все 27 респондентов (100 %) сообщили о том, что в они достаточно часто проводили данное следственное действие до возбуждения уголовного дела. Из числа опрошенных 17 респондентов, или 63 %, сообщили, что проводили осмотр жилища и без согласия на это со стороны проживающих там лиц. При этом только 2 респондента из 17 (11 %) отметили, что после проведения принудительного осмотра жилища (т. е. проведенного без согласия жильцов) в 3-суточный срок уведомляли суд и прокурора о проведенном следственном действии в соответствии с ч. 5 ст. 165 УПК РФ – направляли материалы осмотра и самой проверки в суд для проверки судом законности проведенного осмотра.

При этом, исходя из рассмотренного выше определения Конституционного Суда РФ, провести осмотр в жилище без согласия лиц, проживающих в нем, до возбуждения уголовного дела является достаточно проблематичным, даже если это жилище является местом происшествия. Представляется, что в соответствии со ст. 25 Конституции РФ при производстве осмотра места происшествия фактическая неприкосновенность жилища в исключительных случаях может быть ограничена на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где прописано, что ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно на основании федерального закона только в определенной мере, например, тогда, когда это необходимо для защиты здоровья человека, его прав и законных интересов или прав и законных интересов других лиц, основ конституционного строя, а также обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства.

Исключительность проникновения для осмотра в жилище без получения согласия проживающих там лиц определяется обстоятельствами происшествия.

Некоторые авторы определяют такие случаи, полагая, что получать согласие проживающего в жилище лица на осмотр, например, когда в нем находится труп, нецелесообразно

[10, с. 35–39]. Так, 8 апреля 2010 г. в органы внутренних дел г. Петропавловска-Камчатского поступило сообщение от гражданина А. о совершении им убийства пришедшего к нему в гости знакомого. На месте происшествия членами следственно-оперативной группы (далее также СОГ) в подъезде перед входом в квартиру обнаружен гражданин А., который признал свою причастность к совершенному убийству, однако впустить сотрудников в свою квартиру для осмотра трупа отказался. Следователь и другие члены СОГ вошли в квартиру А. без его согласия и без решения суда. В квартире был произведен осмотр места происшествия, в ходе которого осмотрен труп, зафиксирована обстановка происшедшего события, изъят нож (орудие преступления), обнаружены другие следы преступления, уличающие А. в совершении убийства. В дальнейшем уголовное дело по обвинению А. было направлено в суд. Гражданин А. осужден к длительному сроку с отбыванием наказания в колонии строгого режима. Доказательства, полученные в ходе произведенного осмотра места происшествия, признаны допустимыми [10, с. 35–39].

Прописанная в ст. 2 Конституции Российской Федерации обязанность государства защищать и соблюдать права и свободы человека и гражданина реализуется через ее соответствующие нормы, их регламентирующие. Защита и соблюдение конституционных прав осуществляется непосредственно государством. Стадии приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях здесь не являются исключением. В связи с этим необходимо рассмотреть содержание и раскрыть сущность указанных конституционных норм.

1. Статья 21 Конституции Российской Федерации. Охрана достоинства личности при проверке сообщений о преступлении подразумевает, как правило, определенную правовую культуру поведения лица, производящего расследование, при совершении действий, связанных с приемом и рассмотрением сообщения о преступлении. «Право на достоинство – право любой личности, ничем не ограниченное. «Ничем» – т. е. нет никаких обстоятельств для умаления достоинства» [3, с. 34]. Основным критерием соблюдения указанного конституционного права является применение в ходе проведения процессуальной проверки исключительно разрешенных методов ведения следствия.

2. Указанное в ст. 22 Конституции РФ право на свободу и личную неприкосновенность является неотъемлемым для любого человека от его рождения. Стадия проверки не предусматривает возможности ограничения рассматриваемых конституционных прав. Таким образом, в стадии проверки лицо не может быть задержано, а также заключено под стражу. Все это указывает нам на то, что «ограничить право на свободу и личную неприкосновенность можно лишь по возбужденному уголовному делу и на основании судебного решения в соответствии с УПК РФ» [3, с. 34].

3. Предусмотренное ст. 23 Конституции РФ право неприкосновенности частной жизни человека требует от лица, производящего расследование, в ходе проверки сообщения о преступлении использовать семейные и другие личные тайны лица исключительно в служебных целях. В соответствии с ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ следователь или дознаватель, в случае необходимости, предупреждает лиц, участвующих в проверке, о неразглашении данных досудебного производства (в соответствии со ст. 161 УПК РФ).

4. Предусмотренное ст. 24 Конституции РФ право на ознакомление с материалами и документами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека, полностью исполняется и в стадии так называемой доследственной проверки. Представляется, что реализация указанного права, в соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, должна быть возложена на лицо, производящее расследование. Объем материалов, с которыми может ознакомиться заявитель или лицо, в отношении которого проводилась проверка, определяется следователем.

5. Вопрос о предусмотренном ст. 25 Конституции РФ праве на неприкосновенность жилища в ходе проверки – весьма актуальный и является одним из наиболее обсуждаемых, так

как именно на этой стадии наиболее часто проводятся различные виды следственного осмотра, в том числе осмотр места происшествия, нередко являющегося жилищем.

Толкование указанной нормы Конституции РФ дано в названном выше определении КС РФ по жалобе Ядрищенского Р. В., и достаточно подробно этот вопрос уже обсужден. Вместе с тем следует напомнить, что при производстве следственного осмотра неприкосновенность жилища в особых случаях может быть ограничена на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Необходимость такого ограничения определяется обстоятельствами происшествия, а его законность требует последующей проверки судом. Наряду с этим следует учитывать, что «ограничение некоторых прав граждан на стадии рассмотрения сообщения о преступлении является необходимым условием установления наличия либо отсутствия состава преступления» [5, с. 26].

6. Указанное в ст. 26 Конституции РФ право пользования родным языком является субъективным и личным (гражданским) правом каждого. В связи с этим на стадии рассмотрения сообщения о преступлении, в соответствии с указанной нормой Конституции РФ, требуется обеспечить право: давать объяснения, делать заявления, а также приносить жалобы на родном языке (или другом языке, которым заявитель владеет).

7. «Право каждого на свободное передвижение в Российской Федерации, предусмотренное ст. 27 Конституции РФ, определяет возможность свободы передвижения и поселения (выбор места пребывания и места жительства). Стадия проверки сообщения о преступлении, не являясь стадией, в которой осуществляется уголовное преследование, не предоставляет оснований для применения мер пресечения и иных мер процессуального принуждения. В связи с этим следователь в рассматриваемой стадии вправе только рекомендовать участникам проверки не менять (не покидать) места жительства на время ее проведения» [6, с. 89].

Одновременно следует отметить, что лицо, производящее расследование, для проведения некоторых процессуальных действий (например, осмотр, получение образцов для сравнительного исследования) вправе в период их проведения применить в ряде случаев ограничительные меры их свободного передвижения. Указанная правовая позиция вытекает из Определения Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2004 г. № 448-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики о проверке конституционности п. 2 ч. 4 ст. 46 и п. 3 ч. 4 ст. 47 УПК РФ».

8. Право частной собственности, охрана которого предусмотрена ст. 35 Конституции РФ, рассматривается как основа независимости человека.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ в ч. 1 ст. 144 предусматривает при проверке сообщения о преступлении право изъятия предметов и документов. Вместе с тем это право не дает возможности проведения изъятия в рамках обыска или выемки до возбуждения уголовного дела. Эта позиция официально была также озвучена Следственным комитетом РФ в Информационном письме от 30 декабря 2014 г. № 211–51098–14 «О порядке получения сведений о совершенных нотариальных действиях в ходе проверки сообщения о преступлении».

9. Статья 45 Конституции РФ предусматривает право осуществлять защиту своих прав и свобод способами, не запрещенными законом, в то же время, закрепляет положения, отмечающие общие нормы и принципы защиты различных категорий граждан.

Так, участники проверки при получении от них объяснений вправе не свидетельствовать против себя и близких родственников. Наряду с этим к законным методам защиты на данной стадии необходимо отнести: обращение к общественности; обжалование действий или бездействия следователя в суд; проведение пикетирования; размещение информации в СМИ и др. Недопустимы действия лиц, граничащие с подкупом, подлогом, оказанием физического и морального давления на других участников уголовного судопроизводства, инсценировкой и т. д.

10. Предусмотренное ст. 46 Конституции РФ право каждого гражданина на судебную защиту своих прав и свобод дает возможность обжаловать в суд действия и решения, которые нарушают права и свободы граждан на стадии доследственной проверки.

Главный принцип реализации рассматриваемого права заключается, на наш взгляд, в необходимости своевременного разъяснения всем участникам процессуальных действий возможности, условий и порядка обжалования действий или бездействия следователя.

11. Предусмотренное ст. 48 Конституции РФ право на получение квалифицированной юридической помощи подразумевает оказание такой помощи адвокатскими образованиями (адвокатурой) в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

В ходе проведения проверки сообщения о преступлении любое лицо вправе пользоваться помощью защитника. Однако непосредственно это право имеет отношение к тем лицам, которых следствие заподозрило в совершении преступления. Это следует также из ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ.

Наиболее уязвимым вопросом здесь остается то, что законодатель, к сожалению, не разделил участников проверки на определенные группы в зависимости от их процессуальных интересов (например, заподозренный, очевидец и т. д.), а просто предусмотрел общее право пользоваться услугами адвоката, а не помощью защитника! В законе не определены и полномочия адвоката, оказывающего квалифицированную юридическую помощь по назначению в ходе проверки, не прописаны также и способы оплаты его услуг государством [2, с. 92].

В связи с этим совершенно справедливо мнение ряда авторов, исследующих проблемы реализации конституционных норм в уголовно-процессуальном законодательстве, «о необходимости достаточного уголовно-процессуального обеспечения ряда конституционных прав граждан» [4, с. 12].

12. Предусмотренное ст. 51 Конституции РФ право любого гражданина не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников в ходе проверки сообщения о преступлении специально прописано в УПК РФ и регламентировано ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ [6, с. 90].

Давая разъяснения в этой части, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 25 апреля 2001 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности ст. 265 УК РФ в связи с жалобой гражданина А. А. Шевякова» указал, что гражданин вправе отказаться не только от дачи объяснений, показаний, но и от представления органу дознания или следствию любых иных доказательств по поводу случившегося происшествия.

13. Предусмотренное ст. 52 Конституции РФ право потерпевшего на доступ к правосудию и компенсацию ущерба, причиненного преступлением, предопределяет стадию проверки сообщения о преступлении как один из этапов сбора доказательственной информации. Критерии, при которых происходит реализация рассматриваемого права, должны включать в себя: отсутствие волокиты при проверке, разъяснение прав на обжалование действий и решений лица, производящего расследование, соблюдение сроков проведения проверки и, как итог, принятие только законного и обоснованного процессуального решения.

Указанной позиции придерживается также Конституционный Суд РФ в Определении от 17 октября 2006 г. № 425-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Запорожец Л. М. на нарушение ее конституционных прав частью шестой статьи 148 УПК РФ».

14. Согласно ст. 53 Конституции РФ, лицу, которому был причинен вред в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти или их должностных лиц, предоставляется право на его возмещение. На стадии проверки сообщения о преступлении это может быть: незаконное задержание или удержание в помещениях органов власти; проведение обыска под видом осмотра места происшествия, применение недозволённых методов расследования (угрозы, нанесение телесных повреждений) и др. В этих случаях государство

обязано реагировать на такие незаконные действия не только путем возмещения вреда, причиненного рассматриваемыми незаконными действиями, но и путем инициирования уголовного преследования должностных лиц, допустивших незаконные действия.

В заключение необходимо отметить, что анализ рассмотренных прав и свобод граждан свидетельствует о том, что все перечисленные конституционные нормы на стадии проверки сообщения о преступлении составляют неотъемлемую часть правового регулирования и определяют основу законности и допустимости полученных на данной стадии доказательств.

Позиция автора в данном вопросе заключается в том, что установленная взаимосвязь рассмотренных норм Конституции РФ со стадией проверки сообщения о преступлении указывает нам на необходимость их обязательного соблюдения на этой стадии. То есть любое отступление от конституционных норм на стадии проверки сообщения о преступлении в значительной степени нарушает права и свободы лиц, явившихся участниками проверки. В результате таких, пусть и неумышленных отступлений, может быть оспорена как законность возбуждения уголовного дела, так и законность дальнейшего расследования и уголовного преследования конкретного гражданина.

### Литература

1. Алгоритм работы следователя при рассмотрении сообщений о преступлениях / под общ. ред. А. М. Багмета. М.: Юрлитинформ, 2012.
2. Амасьянц А. Э. Некоторые проблемы обеспечения права на защиту на стадии рассмотрения сообщения о преступлении // Современное право. 2014. № 1.
3. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015.
4. Бычков В. В. Соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений при проверке сообщений о преступлениях и в ходе их расследования // Российский следователь. 2013. № 24.
5. Ким Е. П., Костенко К. А., Осипова Т. В. К вопросу о правовых последствиях отказа в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям // Российский следователь. 2015. № 11.
6. Костенко К. А. Критерии соблюдения конституционных прав граждан на стадиях приема, регистрации и проверки сообщения о преступлении // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сб. науч.-практ. трудов. 2017. № 1.
7. Костенко К. А. Особенности осуществления процессуального контроля при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях в системе Следственного комитета Российской Федерации: учеб.-метод. пособие. М.: Академия Следственного комитета Российской Федерации, 2016.
8. Шурухнов Н. Г. Криминалистика. М., 2002.
9. Шурухнов Н. Г. Предварительная проверка заявлений и сообщений о преступлениях: учеб. пособие. М., 1985.
10. Яновский Р. С. Следственный осмотр в уголовном судопроизводстве // Законность. 2012. № 5.

# УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ. УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

---

УДК 343.9

## СВОБОДА ВИКТИМНОСТИ

**Александр Николаевич Игнатов**, профессор кафедры Крымского филиала Краснодарского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор

E-mail: [aleksandrignatov@mail.ru](mailto:aleksandrignatov@mail.ru)

В статье констатируется, что массовая виктимность нашего общества обусловлена существенной дисфункцией системы обеспечения государством безопасности граждан. Установлено, что это касается как организационной компоненты в системе противодействия преступности, так и несформированности криминологического типа мышления у большинства населения, а особенно молодежной его части. Автор приходит к выводу, что недостатки деятельности государства по ограничению чрезмерной свободы виктимности связаны с дефектами осуществляемой государством виктимологической профилактики, а также с тем, что государство не стремится признавать, а соответственно, и учитывать степень виктимности населения.

**Ключевые слова:** свобода воли; виктимность; виктимное поведение; виктимологическая профилактика; криминологическое мышление.

## FREEDOM OF VICTIMITY

**Aleksandr Nikolayevich Ignatov**, chair professor of the Crimea Branch of the Krasnodar University of the Ministry of the Interior of Russia, Doctor of Law, Professor

In the article states that the massive victimity of our society is caused by a significant dysfunction of the system of ensuring the state's security of citizens. It has been established that this applies both to the organizational component in the system of combating crime and to the lack of uniformity in the criminological type of thinking among the majority of the population, especially the youth part of it. The author comes to the conclusion that the disadvantages of the state's activities in limiting excessive freedom of victimity are related to defects in the victimological prevention, and to the fact that the state does not seek to recognize, and, accordingly, take into account the degree of victimity of the population.

**Keywords:** freedom of will; victimity; victim behavior; victimological prevention; criminological thinking.

Виктимность традиционно определяют в широком смысле как потенциальную и реальную способность лица стать жертвой, а в узком смысле как социальное, психологическое и моральное отклонение от норм безопасного поведения, которое предопределяет потенциальную и реальную способность лица стать жертвой преступления. Детерминация преступного поведения и виктимного поступка тесно взаимосвязаны между собой, поэтому при изучении механизма совершения преступления следует говорить как о криминогенных, так и о виктимогенных и антивиктимогенных детерминантах преступления [5, с. 154]. Соответствующие характеристики жертвы обуславливают вероятность вовлечения ее в механизм совершения преступления, влияя на выбор преступника и формирование у него умысла на совершение преступления. К жертве преступления следует относиться как к фактору, который генетически и динамически влияет на механизм его совершения.

Особо важное криминологическое значение процессы виктимизации в системе механизма противодействия преступности приобрели в связи с социальными изменениями, породившими в сегодняшнем обществе революционные и эволюционные изменения. При этом следует иметь в виду, что преступление с социально-правовой точки зрения – это взаимодействие преступника и его жертвы, с одной стороны, и государства – с другой. Поэтому, рассматривая виктимность как явление массовое, следует учитывать два аспекта проблемы – деятельность человека и деятельность государства.

Виктимность имеет значение образа действий, поведения отдельного лица или группы лиц, элемента их социально-психологической характеристики. Поведение человека по своей природе может быть не только преступным, но и виктимным, то есть опасным для него самого, неосмотрительным, рискованным и, следовательно, при определенной ситуации может стать поводом для совершения преступного деяния. Однако следует учитывать, что не только поведение, но и сама личность в статическом состоянии может быть или стать виктимной вследствие ее определенного социального статуса. Так, человек может стать жертвой в силу своего служебного положения, психофизических, биофизиологических особенностей и пр. Так или иначе, личность не приобретает качества виктимности, она просто не может быть невиктимной. Если конкретизировать эту мысль, то, как верно отмечает К. В. Вишневецкий, следует признать наличие специфического «фона виктимности», присущего каждой социальной группе и выражающего потенциальную уязвимость принадлежащих ей лиц. «Фон виктимности» является динамической категорией, фиксирующей качественно-количественные параметры социальных процессов криминализации социума применительно к конкретной социальной группе [2, с. 417–418; 3; 4; 6, с. 23–25].

Виктимность преимущественно обусловлена поведением (в самом широком смысле), образом жизни человека. При этом каждый человек в силу свободы воли сам определяет свой жизненный путь, линию и формы своего поведения. Свобода воли является источником активности человека и определяет его поведение в социально обусловленных формах. Практическим выражением (реальным проявлением) свободы воли человека является свобода выбора. Хотя конкретная ситуация выбора объективная, сам процесс выбора неизбежно субъективный, зависит от возможностей человека, его интеллекта, знаний, умений и навыков, моральных и нравственных качеств и пр. Проблема в том, что наша свобода поведения часто и на массовом уровне приводит к нашей виктимизации.

На уровне общества, т. е. массовая, виктимность определяется степенью уязвимости населения, реализующейся в массе разнохарактерных индивидуальных виктимных проявлений, в различной степени детерминирующих совершение преступлений и причинение вреда [2, с. 417]. Чем же обусловлен столь высокий уровень массовой виктимности нашего общества? Что детерминирует направленность свободы воли и ее выраженность в поведении людей, в результате которой виктимность стала характерным атрибутом нашей жизни и свойством общества?

Сегодняшние условия социализации, развития и реализации личностного потенциала можно охарактеризовать существенной *дисфункцией системы обеспечения безопасности граждан в различных проявлениях и ситуациях жизнедеятельности*. И это касается не только и не столько организационной компоненты в структуре общей и специальной превенции преступности, сколько *несформированности прогностического (не говоря уже о криминологическом [12]) типа мышления у большинства населения, а особенно молодежной его части*.

В то же время такое состояние целиком закономерно и своими детерминантами достигает основ преобразований социально-экономического, общественно-политического порядка, повлекших за собой в целом известные трансформации, а точнее *деградацию общественной морали, формирование рыночного типа характера личности*. Магистральные черты последнего определяют ориентацию на моментные выгоды, выгоды в ближайшем будущем; перспективность мышления как функция в принципе не может быть в достаточной мере развита по причине изменчивости рынка как такового; происходит выработка адаптационных механизмов гибкости, которые распространяются не только на профессиональные, но и на личностные качества, формируя в целом направленность личности.

Эту характерную особенность людей капиталистического общественного устройства (присущую обществам западной цивилизации образца 1950–1960-х гг., а также обществам «постсоветского» пространства) довольно метко охарактеризовал Э. Фромм: «Цель рыночного характера как продукта современного человеческого общества – наиболее полная адаптация, чтобы быть нужным, сохранить спрос на себя при всех условиях, что складываются на рынке личностей. Лица с рыночным характером в сравнении, скажем, с людьми XIX столетия, не имеют даже своего собственного «Я», на которое они могли бы опереться, так как их «Я» постоянно изменяется соответственно принципу «я такой, какой я вам нужен». Поскольку люди с рыночным характером не ощущают глубокой благосклонности ни к себе, ни к другим, им абсолютно все безразлично, но не потому, что они такие эгоистичные, а потому, что их отношение к себе и к другим непрочно» [15, с. 342].

В нынешних условиях ситуацию крайне осложняют и усугубляют господство потребительских устремлений в жизненной динамике современной цивилизации, выражающееся в процветании культа потребления, и морально-правовой нигилизм. К сожалению, характерной особенностью многих современных обществ является низкий уровень духовности и культуры населения. Благодаря действию неолибералистической идеологии, утвердившейся в западном мире на протяжении двух последних столетий, главными ценностями общественной жизни стали обновление, рост, прогресс. Они всего за пару столетий изменили характер взаимоотношений между людьми, между личностью и социумом. Навязанная западным миром глобалистическая идеология ориентирована на нивелирование ценностей локальных культур, что содействует обезличиванию и унификации, вплоть до вырождения таких культур в этнографическую массу – население. Такое навязывание чуждых социокультурных моделей представителям автохтонных, самозамкнутых культурных групп порождает культурное насилие, связанное с борьбой за собственную идентичность. В результате таких культурных трансформаций происходит кардинальное изменение как духовно-психологического расположения духа социума в целом, так и самого содержания внутренней жизни каждого человека. Возрастает моральный релятивизм, который, как известно, легко перерождается в принцип «все разрешено». Складывается и развивается мощнейшая индустрия технологий из наращивания экзотических, даже извращенных потребностей и превращения их в главный мотив поведения и ценностных ориентаций [9].

В таких условиях человек не способен сформировать адекватную картину рисков своего социального бытия, актуальной и перспективной вредности определенного типа стратегии поведения, возможные сценарии развертывания диалектической цепи поступков и их последствий

в более-менее отдаленном будущем. В этом и состоит глубинный экзистенциальный фундамент, на котором основывается повышенная виктимность современного человека.

Такого рода адаптивные (а точнее, приспособленческие) особенности современного человека (адаптивная направленность личности), с одной стороны, и отсутствие в жизни большинства людей четко воспринятых позиций и встроенных в структуру личности религиозных или других моральных учений, светских идеологий, которые бы обрисовывали концепцию развития личности практически на всю жизнь в наиболее обобщенных конструктивных чертах, с другой стороны, делают его в конечном итоге растерянным, фрустрированным и отчужденным существом. Попытки заблокировать такое некомфортное состояние нередко проявляются в девиантных формах поведения, которые не только идентифицируются с законодательно закрепленными признаками преступлений, а и оказываются опасными прежде всего для самого лица.

Характерно также и то, что *в такой ситуации лицо сознательно или непроизвольно, рационально или эмоционально идентифицирует себя с жертвой ситуации, чем и «оправдывает» девиантное поведение, в первую очередь перед самим собой.*

Подобная виктимность помимо непосредственного вреда имеет и опосредованное губительное воздействие на человека. Свобода виктимности заостряет социально-паразитарные, легкомысленно-безрассудные тенденции как в стратегическом, так и ситуативном развитии и реализации личности, не способной к интеллектуальным и нравственно-волевым усилиям относительно упорядочения собственной жизни согласно идеям множества существующих прогрессивных, благотворных концепций усовершенствования бытия, наделяя его высшим смыслом, что является достоянием цивилизации, выраженным в религиозных, философских, теософских, космогонических, политических и других учениях.

Как уже отмечалось, рассматривая виктимность как явление массовое, следует учитывать и деятельность государства. Какова же роль государства в столь высокой степени уязвимости населения? Какие механизмы и в какой сфере в государстве дают сбой, в результате чего население столь свободно в своей «жертвенности»?

Изменение организационно-политической основы осуществления государственной власти в советский период отодвигало инициативу гражданина на последний план. В итоге в современном российском обществе существует фактор условного доверия, который выражается в том, что, с одной стороны, отсутствует доверие к власти как источнику и гаранту права, которое замещается доверием на уровне отдельных групп (как правило, элитарных, корпоративно-политических), а с другой – доминирует патерналистский (представительский) характер правосознания граждан, который связывается с опекунскими ожиданиями от власти [14, с. 532].

В массовом сознании россиян укрепилось понимание своего права как обязанности государства. Как отмечает М. В. Шедий, поскольку права человека «вводились» в жизнь россиян решением государственных властей, то следствием и продолжением такой политики стал очередной рост иждивенческих настроений. Права понимаются как блага, привилегии и дозволения, льготы и послабления, и получать их следует в обязательном порядке от государства. Благодаря «дарованным» правам, россияне привычно ждут помощи, заботы и защиты со стороны государства. Сложилась парадоксальная ситуация: среди населения бытует мнение, что реализация и защита прав человека – сфера действия и обязанность исключительно чиновников, а не самих граждан. Права стойко ассоциируются с обязанностями государства по их обеспечению, что свидетельствует о подчеркнута пассивном характере обыденного сознания («я имею право, и мне обязаны его обеспечить»). Обращение к государству за реализацией своих прав – это тоже своеобразное отражение коллективистских моментов сознания россиян [16, с. 130].

В реальности же *в ответ на ожидания и/или требования населения от государства реализации его прав, в том числе права не быть жертвой преступлений и правонарушений, фактически мы получаем полную свободу виктимности.*

*Недостатки деятельности государства, в результате которых население надделено чрезмерной свободой виктимности, связаны прежде всего с дефектами системы противодействия преступности в целом и виктимологической составляющей этой системы в частности.*

Как справедливо указывает М. М. Бабаев, все, что в настоящее время и формально постулируется, и реально делается, включая уголовно-политические решения, – все, как и в прошлом, ориентировано только на преступность. Преступность была и остается точкой, в которой фокусируются все приоритеты и смыслы практической деятельности, критерии ее успеха или провала. Преступность как таковая превратилась в самоцель этой деятельности. В сокращении масштабов и изменении качественных характеристик преступности государство и его система правоохранения видят свое социальное предназначение. Конечно, это очень важно. Но правда есть и в другом. Кроме преступности и преступников есть потерпевшие и жертвы преступлений, группы людей с повышенной виктимностью, нуждающихся в защите, есть комплекс причин и условий преступного поведения, есть огромный пласт социальных последствий преступности. Есть общество, в котором само по себе существование преступности с ее последствиями является неиссякаемым источником опасного социального напряжения. Наконец, есть население, законное право которого – быть избавленным от криминальных угроз. И эти «другие объекты» сегодня, как и вчера, остаются изгоями, «пасынками», до которых правоохранительным органам, несмотря на все реформы, по-настоящему и дела нет [1, с. 95–96].

*С одной стороны, массовый уровень виктимности обусловлен недостатками осуществляемой государством виктимологической профилактики.* Информирование каждого обывателя о том, чего нельзя делать и чего нельзя допускать, чтобы не стать жертвой, в быту замещаются повсеместными объявлениями о том, что «граждане сами несут ответственность за сохранность своих вещей», или о том, что «за безопасность детей на аттракционе несут ответственность их родители», а в правоохранительной сфере – дискуссиями на предмет виновной виктимности (вины жертвы) и фанатичным постулированием того, «что незнание законов не освобождает от ответственности».

*С другой стороны, государство не стремится признавать, а соответственно, и учитывать степень виктимности населения.* Следует реально воспринимать, что существуют определенные, прежде всего методологические трудности учета вреда, причиняемого преступностью. Вред, наносимый преступлением, как справедливо указывает Говард Зер, необходимо рассматривать в определенных аспектах, которые можно разделить на четыре «измерения вреда»: 1) вред жертве; 2) вред межличностным отношениям; 3) вред преступнику; 4) вред обществу. Современный карательный подход («объектив наказания») охватывает в первую очередь последнее – социальное – измерение вреда. При этом общество выглядит чем-то абстрактным и безличным. Уголовное правосудие признает жертвой государство, вредное поведение признает нарушением правил, а отношения между жертвой и правонарушителем считает не имеющими в деле никакого значения. Восстановительный же подход («объектив восстановления») считает жертвами людей и признает на первом месте именно межличностное измерение вреда [8, с. 145]. Безусловно, учет вреда, наносимого преступностью во всех указанных измерениях, является идеалом учета (пусть и постфактум осуществляемого, пусть неполного с учетом латентности) уровня виктимности населения.

Но сегодня, благодаря недостаткам системы учета преступности, связанным с несовершенством самих форм статистической отчетности и методики учета преступности в стране, даже расчет реального количества жертв убийств является делом далеко не простым (суммарный учет жертв убийств и покушений на убийство и т. п.), а причиненный и возмещенный материальный вред учитывается лишь по некоторым показателям. И хотя, как известно, развитие

рынка обеспечения безопасности от криминальных угроз также вносит положительный вклад в развитие общества (экономики, науки и др.) [7, с. 17], к сожалению, государству сегодня выгоднее «выпячивание» не уровня виктимности населения, пусть даже посредством отражения на статистическом уровне фактической ее реализации (виктимизации) в уже совершенных преступлениях, а уровня работы правоохранительной системы (в виде количества регистрируемых преступлений и осужденных лиц), пусть даже ограниченного ее «пропускной способностью» по раскрытию и расследованию преступлений [10; 11]. Такое положение дел не позволяет иметь и анализировать достаточную криминологическую и виктимологическую информацию и отображать адекватную криминогенную картину в нашем обществе, следовательно, лишь усугубляет ситуацию и способствует дальнейшей виктимизации населения.

Таким образом, представляется возможным сделать следующие выводы. Массовая виктимность нашего общества обусловлена существенной дисфункцией системы обеспечения безопасности граждан в различных проявлениях и ситуациях жизнедеятельности. И это касается не только организационной компоненты в системе противодействия преступности, но и несформированности прогностического (криминологического) типа мышления у большинства населения, а особенно молодежной его части. Свобода воли, являясь источником активности человека и определяя его поведение в социально обусловленных формах, есть и источник его виктимности. Недостатки деятельности государства по ограничению чрезмерной свободы виктимности связаны с дефектами осуществляемой государством виктимологической профилактики, а также с тем, что государство не стремится признавать, а соответственно, и учитывать степень виктимности населения.

Лишь совместные, консолидированные усилия человека, общества и государства способны снизить уровень виктимности до объективно возможного минимума. При этом, как на индивидуальном, так и на государственном уровне должен находить понимание и отражение в действии всем известный категорический императив И. Канта: «Поступай так, чтобы ты всегда относился к человечеству и в своем лице, и в лице всякого другого так же, как к цели, и никогда не относился бы к нему только как к средству» [13, с. 270].

### Литература

1. Бабаев М. М. Криминологические предпосылки формирования уголовной политики // Учёные труды Российской Академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 3 (26).
2. Вишневецкий К. В. Классификация виктимности // Теория и практика общественного развития. 2014. № 2.
3. Вишневецкий К. В. Криминогенная виктимизация социальных групп в современном обществе: монография / под ред. С. Я. Лебедева. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
4. Вишневецкий К. В. Криминогенная виктимность социальных статусов в современном обществе: монография. Краснодар, 2005.
5. Вишневецкий К. В. Механизм виктимологической детерминации // Теория и практика общественного развития. 2014. № 10.
6. Вишневецкий К. В. Особенности виктимизации этнических меньшинств // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2010. № 4.
7. Дологов Р. О. Цена преступности как криминологический показатель: некоторые методологические аспекты // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2012. № 3.
8. Зер Говард. Зміна об'єктиву: новий погляд на злочин та правосуддя / пер. з англ. М. Яковлева. К.: Унів. вид-во «Пульсари», 2004.
9. Игнатов А. Н. Кризис духовной сферы как фактор детерминации экстремизма, терроризма и криминального насилия в целом // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3 (41).
10. Игнатов А. Н. Об уровне преступности и деятельности правоохранительных органов (часть 1) // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2012. № 27.

11. Игнатов А. Н. Об уровне преступности и деятельности правоохранительных органов (часть 2) // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2013. № 28.
12. Игнатов А. Н. Современная криминологическая культура: перспективы развития и возможные «точки невозврата» // Уголовная политика и культура противодействия преступности: сб. мат-лов междунар. науч.-практ. конф. / Краснодарский ун-т МВД России. Краснодар, 2016.
13. Кант И. Соч.: в 6 т. Т. 4. Ч. 1. М., 1965.
14. Тепляшин И. В. Причины возникновения коррупции и роль российской общественности в антикоррупционном механизме // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2011. № 11.
15. Фромм Э. Иметь или быть / пер. с англ. Н. Войсунской [и др.]. М.: АСТ, 2000.
16. Шедий М. В. Деформация общественного правового сознания как институциональный фактор коррупции в России // Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 2.

УДК 343.3

## УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА УСТАНОВЛЕННЫЙ ПОРЯДОК МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

**Илья Викторович Никитенко**, профессор кафедры Дальневосточного юридического института МВД России, доктор юридических наук, доцент

E-mail: [dfvnii@mail.ru](mailto:dfvnii@mail.ru)

В статье рассматриваются актуальные проблемы уголовной ответственности за преступления, посягающие на установленный порядок миграции населения, в контексте уголовно-правового обеспечения миграционной безопасности государства.

**Ключевые слова:** квалификация преступлений; миграционная безопасность государства; незаконная миграция; порядок миграции населения; уголовное законодательство; Уголовный кодекс РФ.

## CRIMINAL-LEGAL CHARACTERISTICS AND PROBLEMS OF QUALIFICATION OF THE CRIMES ENCROACHING ON THE ESTABLISHED ORDER OF MIGRATION

**Ilya Viktorovich Nikitenko**, chair professor of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Doctor of Law, Associate Professor

The article discusses topical problems of criminal responsibility for the crimes encroaching on the established order of migration in the context of criminal-legal provision for the migration security of the state.

**Keywords:** qualification of crimes; migration security of the state; illegal migration; order migration; criminal law; the criminal code of the Russian Federation.

Нормативно-определенный порядок въезда в Российскую Федерацию, транзитного проезда через ее территорию или пребывания в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства составляет юридическую суть правового обеспечения миграционной безопасности государства, одной из главных угроз которой во многих исследованиях признается нелегальная (незаконная) миграция [5; 9]. Вместе с тем криминологический опыт исследования миграционных процессов позволяет утверждать, что правовой феномен неза-

конной миграции – это не только преднамеренное или неосторожное нарушение определенных миграционным законодательством юридических процедур и предписаний, но, в широком смысле, это неуправляемые государством бессистемные и бесконтрольные миграционные процессы вообще. Данный постулат позволил исследовать криминологический феномен миграционной безопасности государства как один из системообразующих компонентов национальной безопасности России [6, с. 22–25, 66–68, 102–111, 202–208].

Относительно характера и степени общественной опасности правовые деликты, связанные с нарушением миграционных правил, относятся к компетенции разных уровней (видов) юридической ответственности (административной либо уголовной). Кроме того, в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства предусмотрен и специальный вид правовой ответственности, а именно запрет на въезд в Российскую Федерацию (ограничение въезда в РФ) в связи с нарушением требований миграционного законодательства Российской Федерации либо по иным основаниям, предусмотренным ст. 26 и 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [1].

Таким образом, можно предположить, что формы реализации юридической ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с нарушением установленного порядка миграции населения носят взаимодополняемый либо взаимокорреспондируемый характер. Так, запрет въезда или выезда иностранного мигранта часто применяется в связи с предыдущим привлечением к административной либо уголовной ответственности, а его административное выдворение (депортация) может стать дополнительной мерой ответственности в совокупности с ранее наложенными административными взысканиями. Юридические же составы административных деликтов, предусмотренных ст. 18.1–18.4, 18.8–18.15 КоАП РФ, устанавливая ответственность за правонарушения, связанные с нарушением пограничного и миграционного режимов, составляют правовую конкуренцию составам преступлений, предусмотренных ст. 322 и 322.1 УК РФ.

Подобное можно сказать и о других нормах, предусматривающих ответственность за нарушение миграционного режима пребывания в Российской Федерации, миграционного учета и трудовых правоотношений мигрантов.

Одним из важных аспектов государственного управления миграционными процессами с участием пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации является их правоприменительная деятельность в связи с юридической квалификацией правонарушений по фактам незаконной миграции. А результат такой деятельности должен выражаться в юридически обоснованной и достоверной правовой оценке факта незаконной миграции, которая (оценка) приводит к выводу о том, что деяние содержит признаки соответствующего состава административного правонарушения либо уголовно наказуемого деяния. Анализ правоприменительной практики свидетельствует, что среди наиболее серьезных проблем разграничения правовой ответственности в рассматриваемой сфере сегодня можно назвать недостатки правового регламента соответствующих составов преступлений и административных деликтов.

В вопросах разграничения уголовной и административной ответственности в связи с нарушением установленного порядка миграции населения очевидно то, что значительная часть правонарушений относится к области административной юрисдикции, это прежде всего правонарушения, связанные с невыполнением предписаний законодательства РФ о Государственной границе РФ при нахождении в зоне пограничного режима (например, ст. 18.2 КоАП РФ). Однако не меньшая часть деяний, связанных с незаконной миграцией, находятся в так называемой правовой конкуренции и могут рассматриваться либо как административные деликты, либо как преступления, в зависимости от ряда обстоятельств. В данном контексте наиболее дискуссионной представляется проблема разграничения правонарушений, предусмотренных ст. 18.1 КоАП РФ «Нарушение режима Государственной границы

Российской Федерации» и ч. 1 ст. 322 УК РФ «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации», а также правонарушений, предусмотренных ст. 18.14 КоАП РФ «Незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации» и ч. 1 ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции».

Представляется, что квинтэссенция проблемы разграничения правонарушений, а стало быть, и видов юридической ответственности (административно-правовой либо уголовной) состоит в толковании ряда квалифицирующих признаков (например, действительные документы, надлежащее разрешение и т. д.), правильное понимание которых укажет на отсутствие либо наличие соответствующих составов преступлений. Но, как было отмечено ранее, четкие правовые предписания, а также разъясняющая позиция Верховного Суда РФ в отношении указанных вопросов сегодня отсутствуют. Учитывая подобные обстоятельства, наиболее адекватными способами изучения названных проблем можно считать анализ материалов правоприменительной практики (административной, следственной, судебной), выявление противоречий и недостатков, обоснование возможностей их устранения. В связи с этим следует отметить, что в современной судебной практике правовая оценка критерия неправомочности – «ненадлежащее разрешение» – зависит от места совершения самого правонарушения. Так, если речь идет о морских участках государственной границы, то на основании ст. 11 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» надлежащим разрешением на пересечение последней признается разрешение самих пограничных органов ФСБ России, тогда как на сухопутных участках госграницы надлежащим разрешением принято считать визу, предоставление которой относится к исключительной компетенции подразделений Министерства иностранных дел РФ. Однако, в связи с этим не следует отождествлять юридическую процедуру и правовые основания пересечения госграницы, так как, например, при безвизовом режиме въезда иностранцев в Россию, равно как и выезда, применяется альтернативный визовому порядок фиксации фактов пересечения Государственной границы РФ – через специальные отметки в гражданских или заграничных паспортах. Основанием же въезда в подобных случаях фактически признается отсутствие правового запрета на въезд. Таким образом, при пересечении госграницы вне установленных пунктов пропуска при наличии всех необходимых для этого документов деяние следует квалифицировать как административное правонарушение, предусмотренное ст. 18.1 КоАП РФ, то есть нарушение режима Государственной границы РФ. Однако проблема в том, что подобная рекомендация представляется как результат одного из вариантов доктринального толкования при сравнительном анализе соответствующих положений административного и уголовного законодательства. Для более же аргументированного разъяснения предложенной позиции следует обратиться к материалам правоприменительной практики.

Так, в результате изучения материалов судебной и следственной практики в период с 2006 по 2012 г. о привлечении к административной либо уголовной ответственности граждан сопредельных с Россией государств (КНР, Монголия, КНДР), имеющих разрешение на занятие сельскохозяйственной деятельностью и рыбным промыслом в приграничных территориях, было отмечено, что примерно в 75 % от общего числа случаев незаконного пересечения Государственной границы РФ выносились мотивированные постановления об отказе в возбуждении уголовных дел по ч. 1 ст. 322 УК РФ с последующим привлечением виновных в нарушении режима государственной границы к административной ответственности на основании соответствующих положений гл. 18 КоАП РФ.

Аналитический обзор наиболее распространенных проблем квалификации преступлений, нарушающих установленный порядок миграции населения, в целях выработки рекомендаций по их преодолению, предполагает выяснение всех имеющих уголовно-правовое значение характеристик исследуемых деяний.

Следует отметить, что все известные отечественному уголовному законодательству составы преступлений, предусматривающих ответственность за нарушение миграционного законодательства России, корреспондируют к множеству правовых институтов, определяющих правила миграции населения, а диспозиции уголовно-правовых норм ст. 322, 322.1, 322.2 и 322.3 УК РФ в теории уголовного права определяются как бланкетные. Юридические критерии, определяющие факт незаконной миграции в части нарушения правил въезда в РФ либо транзитного проезда через ее территорию, содержатся в положениях Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Относительно установления признаков незаконного пребывания в РФ следует обратиться к положениям Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [2].

Так, согласно положениям ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», незаконно прибывающими в Российскую Федерацию признаются иностранные граждане или лица без гражданства: въехавшие в Российскую Федерацию с нарушением установленных правил; не имеющие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утратившие такие документы и не обратившиеся с соответствующим заявлением в органы исполнительной власти; уклоняющиеся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания в ней, а равно, нарушившие правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации и оставшиеся в силу этого обстоятельства на ее территории. В статьях 26 и 27 этого закона перечислен ряд юридических факторов, при которых въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается: при наличии судимости за совершение умышленного преступления; подвергнутым административному выдворению или депортации из Российской Федерации; ввиду использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений о себе; не предоставившим при выезде из России миграционной карты или уклонившимся от уплаты административного штрафа.

При квалификации фактов незаконного въезда в РФ следует учитывать, что в соответствии с положением ст. 25.9 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» бланк миграционной карты выдается иностранному гражданину при въезде в Российскую Федерацию. Въезжающий обязан заполнить его и предъявить в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации должностному лицу органа пограничного контроля. При соответствии сведений, внесенных в миграционную карту, сведениям, содержащимся в визе и документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, в миграционной карте делается отметка о въезде иностранного гражданина в Российскую Федерацию. Миграционная карта находится у иностранного гражданина в течение всего срока его пребывания в Российской Федерации. Однако при выезде из Российской Федерации она сдается в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации должностному лицу органа пограничного контроля, которое проставляет в ней отметку об убытии иностранца за пределы Российской Федерации.

При квалификации преступлений, предусмотренных ст. 322 УК РФ, следует учитывать, что незаконный въезд в Российскую Федерацию при наличии хотя бы одной из названных в законе причин отказа в разрешении на въезд, о которой въезжающий был осведомлен, тягощает его ответственность. Такие деяния следует квалифицировать по ч. 2 ст. 322 УК РФ. Данная рекомендация соответствует буквальному смыслу закона и подтверждается материалами следственной и судебной практике. Так, по ч. 2 ст. 322 УК РФ были квалифицированы действия двух граждан Узбекистана, которые въехали на территорию Волгоградской области, заведомо зная, что въезд в Российскую Федерацию им не разрешен по основаниям, предусмотренным ст. 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Предварительное следствие по этому уголовному делу произво-

дилось следователями УФСБ России по Вологодской области с последующим рассмотрением в особом порядке, предусмотренном гл. 40 УПК РФ.

В 2014 г. судом г. Череповца рассматривалось уголовное дело № 1–1036/2013. Было установлено, что в отношении двоих граждан Республики Армения, находившихся на территории России, было принято решение о запрете их въезда в Российскую Федерацию до 26 сентября 2013 г. в связи с неоднократными нарушениями ими миграционного законодательства. Указанные граждане выехали из Российской Федерации, но затем 17 января 2013 г., несмотря на запрет, вновь въехали в Российскую Федерацию через один из пунктов пропуска в Белгородской области. Факт незаконного нахождения виновных в России был установлен при проверке по базе данных УФМС России по Белгородской области. Приговором суда виновные осуждены по ч. 2 ст. 322 УК РФ с назначением наказания в виде штрафа.

На основании материалов уголовного дела № 1–967/2014, рассмотренного судом г. Волгограда, было установлено, что гражданин Республики Узбекистан, который в соответствии со ст. 18.8 КоАП РФ был подвергнут административному выдворению из Российской Федерации, по возвращении на родину получил новый паспорт гражданина Узбекистана с изменением имени. Фигурант названного уголовного дела вновь въехал в Российскую Федерацию через пункт пропуска «Петухово» Курганской области. Однако факт незаконного нахождения виновного в России был установлен при вводе его дактилокарты в АДИС «Папилон». Приговором суда виновному назначено наказание в виде штрафа.

Аналогичен предыдущему пример из судебной практики по уголовному делу № 1–6/2014, рассмотренному Устюженским районным судом. Было установлено, что гражданин Республики Узбекистан, в отношении которого было принято решение об административном выдворении из Российской Федерации на основании положений ст. 18.8 КоАП РФ, выехав за пределы Российской Федерации, в этот же день через пункт пропуска «Троебортное» в Брянской области вновь въехал в Российскую Федерацию, получив миграционную карту. Факт незаконного нахождения виновного в России был выявлен сотрудниками УФМС при составлении административного протокола. Приговором суда виновному было назначено наказание в виде штрафа.

Итак, мы рассмотрели наиболее типичные примеры привлечения к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 322 УК РФ. Однако следует признать, что в ряде случаев применение уголовного законодательства по признакам квалифицированных составов преступлений, предусмотренных ст. 322 УК РФ, представляется крайне неэффективным. Так, отягчающий ответственность при незаконном пересечении государственной границы признак заведомой осведомленности об отсутствии разрешения на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лица без гражданства значительно осложняет не только процесс доказывания, но и самой уголовно-правовой оценки (квалификации) подобных деяний.

В связи с отсутствием разъяснений высшей судебной инстанции этого правового понятия применительно к рассматриваемому составу преступления, следует руководствоваться аналогичными примерами из практики Верховного Суда РФ, но применительно к иным составам преступлений, где признак заведомой осведомленности также является квалифицирующим. Так, например, разъяснения Пленума Верховного Суда РФ в отношении убийства при заведомых обстоятельствах либо легализации заведомо добытого преступным путем и так далее [3; 4].

Исходя из семантического буквального толкования, термин «заведомо» означает хорошо известное и несомненное обстоятельство, при котором виновное лицо *осознает наличие такового* и осведомлено о его фактических свойствах [8, с. 202]. Так, в нашем случае незаконно въезжающий на территорию России достоверно осведомлен об отсутствии разрешения на пересечение Государственной границы РФ. Источники такой осведомленности должны быть официальными и достоверными. И это при том, что в юридической науке имеют место разные мнения по проблеме содержания субъективной стороны преступлений, где «заведомая осведомленность» является квалифицирующим обстоятельством, например, степени досто-

верности знания виновного о предмете осведомленности. Однако многие исследователи полагают, что понятие «заведомость» предполагает достоверное знание виновного [10, с. 80–81].

Неоднозначен вопрос и об уголовно-правовой оценке деяния виновного в случае его *фактической ошибки*, когда лицо убеждено в том, что предмет «заведомой осведомленности» обладает определенными свойствами, в наличии которых убежден виновный, но объективно он таковым не является. Здесь логично предположить, что ошибочное представление о реальных свойствах носителей информации о разрешении на въезд в Российскую Федерацию, к которым следует отнести официальные документы (миграционные карты, визы, паспорта, приглашения на въезд в страну) и обязательные для официальных документов формальные атрибуты (печати, дата-штампы, штрих-коды, специальные голографические знаки и т. п.), имеющее место при обстоятельствах, предусмотренных диспозицией ч. 2 ст. 322 УК РФ, должно расцениваться как добросовестное заблуждение обвиняемого. Соответственно, подобные деяния не могут быть квалифицированы как «пересечение Государственной границы Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, въезд которым в Российскую Федерацию **заведомо для виновного** (выделено нами – *И.Н.*) не разрешен». При этом следует отметить, что более чем десятилетний мониторинг проблем правоохранительной деятельности в сфере выявления и расследования преступлений, связанных с незаконной миграцией, позволил установить, что указанные фактические ошибки являются следствием оформления миграционных документов в неофициальном порядке. Подобные факты часто связаны с оказанием недобросовестных посреднических услуг различными специализированными компаниями (например, туристическими, рекрутинговыми агентствами) либо частными лицами, оказывающими помощь в сфере оформления соответствующих миграционных документов (так называемая «визовая поддержка» и тому подобное) [7, с. 88]. Именно поэтому пересечение Государственной границы РФ лицами, въезд которым в Россию не разрешен, часто сопровождается использованием недостоверных документов, криминальными подлогами и сокрытием фактов, являющихся основанием для отказа в разрешении на въезд, что в подобных случаях образует реальную, а иногда и идеальную совокупность преступлений, предусмотренных ст. 322 и 324 или 327 УК РФ.

Из приведенных выше примеров следует, что состоявшиеся уголовные дела с обвинением по ч. 2 ст. 322 УК РФ в своем большинстве очевидны, а их характерной особенностью стали признание вины и последующее их рассмотрение в так называемом «особом порядке» на основании положений гл. 40 УПК РФ.

Проблемы в применении законоположения, предусмотренного ч. 2 ст. 322 УК РФ, обусловлены еще и тем, что граждане стран СНГ, находящиеся с Российской Федерацией в безвизовых миграционных отношениях, имеют реальную возможность пересечь Государственную границу РФ без ведома служб миграционного контроля. Таким образом, правовые оформления оснований для последующих отказов в разрешениях на въезд так и остаются нереализованными, поэтому повторные попытки въехать на территорию России даже самых отъявленных нарушителей миграционного режима не могут квалифицироваться как «пересечение Государственной границы Российской Федерации иностранным гражданином или лицом без гражданства, въезд которым в Российскую Федерацию заведомо для виновного не разрешен».

Уголовно-правовая характеристика и вопросы квалификации преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 322 УК РФ, наряду с иными составляют круг дискуссионных проблем, не утративших теоретической и прикладной актуальности. Особый интерес вызывают вопросы квалификации групповых форм преступных деяний, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 322 УК РФ, которые, собственно, и образуют суть диспозиции данного состава преступления с отягчающими уголовную ответственность обстоятельствами.

Итак, диспозиция ч. 3 ст. 322 УК РФ не содержит подробного описания признаков объективной стороны преступления, как, впрочем, абсолютное большинство квалифицирован-

ных составов преступлений, но корреспондирует (отсылает) к ч. 1 и 2 данной статьи. Однако это преступление отягчается сразу четырьмя обстоятельствами, два из которых относятся к простой и сложной разновидностям соучастия в преступлении, а другие два предполагают при совершении преступления, предусмотренного его основным составом, «применение насилия или угрозу его применения». И если два последних квалифицирующих признака в целом не вызывают проблем в правоприменительной практике, то первые два представляются весьма дискуссионными.

Так, в случаях совершения анализируемых преступлений группой лиц по предварительному сговору, речь может идти о простом или сложном соисполнительстве, то есть о простой разновидности соучастия без классического распределения ролей, предусмотренного ст. 33 УК РФ. Но, как известно, подобные уголовно-правовые казусы не предполагают какой-либо вариативности при уголовно-правовой оценке действий соисполнителей, даже если в формате соисполнительства они и выполняли разные ролевые функции.

Однако, если в группе соисполнителей акта незаконного пересечения государственной границы можно выделить организатора, то по отношению к преступлению, предусмотренному ст. 322 УК РФ, квалификация его действий с позиций уголовного права не будет отличаться от уголовно-правовой оценки деяний других соисполнителей. Но вот с позиций законоположения об ответственности за «организацию незаконной миграции» потребуются дополнительная квалификация по ч. 1 ст. 322.1 УК РФ, ввиду наличия признаков совокупности преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 322 и ч. 1 ст. 322.1 УК РФ, что вполне соответствует теоретическим правилам квалификации преступлений и требованиям уголовного законодательства. Это обусловлено еще и тем, что объективная сторона организации незаконной миграции, в отличие от иных преступлений, объективная сторона которых связана с «организацией» неких преступных деяний (например, предусмотренных ст. 205.4, 205.5, 209, 210 УК РФ), сама по себе не является одной из форм группового преступления, которая наделена самостоятельным криминальным статусом, образующим состав преступления (например, организация преступного сообщества или организация деятельности террористической организации), ввиду того, что незаконная миграция без признаков преступлений, предусмотренных ст. 322 УК РФ, не образует какого-либо состава преступления и относится к исключительной компетенции КоАП РФ. Разъяснение же высшего органа судебной власти по этому поводу отсутствует.

### Литература

1. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
2. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
3. О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ): постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 (ред. от 03.03.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 3.
4. О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 июля 2015 г. № 32 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 9.
5. Капинус О. С. Научно-методологические подходы к деятельности органов государственной власти по противодействию незаконной миграции на территории Российской Федерации // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. № 4.
6. Никитенко И. В. Криминологическое обеспечение миграционной безопасности азиатской части России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.
7. Никитенко И. В., Худина Т. Ф. Процессуальные и организационно-методические особенности первоначального этапа расследования преступлений, связанных с незаконным оформлением документов

- для въезда в Россию и проживания в ней иностранных граждан и лиц без гражданства // Вестник МВД России. 2010. № 1.
8. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999.
  9. Попов Г. Г. Миграционная безопасность России: институционально-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006.
  10. Тепляшин И. В. Уголовно-правовой термин «заведомость» при рассмотрении нормы о заведомо незаконном задержании // Молодёжь и наука – третье тысячелетие: сб. тез. Красноярск, 1997.

УДК 343.8

## УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ

**Никита Сергеевич Грудинин**, доцент кафедры Московского технологического университета, кандидат юридических наук

E-mail: nekit-07@mail.ru

В статье рассматривается и обсуждается понятие уголовно-исполнительной политики современной России, ее взаимосвязь с уголовной, уголовно-процессуальной и правоохранительной политикой государства. Автор статьи раскрывает цель, задачи и содержание уголовно-исполнительной политики Российской Федерации. Совершенствование уголовно-исполнительной политики в России протекает параллельно с процессами развития институтов правового государства и гражданского общества и предполагает улучшение работы пенитенциарных учреждений.

**Ключевые слова:** уголовно-исполнительная политика; исполнение наказания; пенитенциарные учреждения; гуманизм; предупреждение преступности.

## CRIMINAL-EXECUTIVE POLICY OF RUSSIA AT THE PRESENT STAGE: CONCEPT, CONTENT, MAIN OBJECTIVES

**Nikita Sergeevich Grudin***in*, chair associate professor of the Moscow Technological University, *kandidat nauk*, degree in Law

The article examines and discusses the concept of criminal-executive policy of modern Russia, its relationship with criminal, criminal-procedural and law enforcement policy of the state. The author reveals the purpose, objectives and content of criminal-executive policy of the Russian Federation. Improvement of criminal-executive policy in Russia takes place in parallel with the processes of development of institutions of legal state and civil society and involves the improvement of penal institutions.

**Keywords:** criminal-executive policy; punishment; penal institutions; humanism; prevention of criminality.

Современная правовая политика Российской Федерации – комплексное образование, преследующее своей целью обеспечение поступательного развития государственно-правовой системы страны, защиту прав и свобод человека и гражданина, повышение уровня благосостояния граждан и обеспечение законности и правопорядка в обществе. По нашему мнению, правовая политика – явление целостное и в то же время многоаспектное. Она включает в себя ряд взаимно корреспондирующих отраслей российского права и подразделяется таким обра-

зом на конституционно-правовую, гражданско-правовую, административно-правовую, уголовно-правовую, уголовно-процессуальную, уголовно-исполнительную и другие составляющие.

Понимание уголовно-исполнительной политики как самостоятельной ветви правовой политики Российского государства, несомненно, отражает ее роль и значение в процессе развития демократического правового государства в нашей стране, в которой человек, его права и свободы находятся под охраной и защитой государства, а человек, совершивший уголовно наказуемое деяние, обязан понести уголовную ответственность, которая должна быть соразмерна им содеянному.

Представляется, что в самом общем виде уголовно-исполнительная политика Российской Федерации может быть определена как деятельность компетентных государственных органов и должностных лиц, направленная на определение целей и принципов исполнения и отбывания наказания, системы уголовных наказаний, а также механизма их реализации на практике. Сюда же, по нашему мнению, может быть отнесена деятельность различных общественных организаций, имеющая своей целью оптимизацию системы исполнения и отбывания наказаний.

О. Г. Перминов полагает, что уголовно-исполнительную политику следует определять как совокупность идей в области правотворчества и правоприменения на стадии исполнения и отбывания уголовных наказаний, иных мер уголовно-правового и воспитательного воздействия на осужденных, а также на стадии, следующей за стадией отбывания наказания, в связи с необходимостью оказания помощи в ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы [7].

В. К. Дуюнов отмечает, что уголовно-исполнительная политика – это одно из направлений политики государства, имеющих своей целью противодействие преступности, которое заключается в разработке и реализации стратегии и тактики деятельности государства в сфере исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия [5, с. 114].

По мнению М. А. Кириллова и В. И. Омигова, уголовно-исполнительная политика государства является составной частью правоохранительной политики и определяет цели, принципы, основные направления, формы и методы деятельности государства по обеспечению исполнения наказания, исправлению осужденных, предупреждению совершения ими новых преступлений, так и неопределенно широким кругом лиц [6, с. 116].

Наконец, «уголовно-исполнительная политика может быть представлена как отношение власти к исполнению уголовного наказания, назначенного судом за совершенное преступление» [8, с. 71].

Представляется, что все определения уголовно-исполнительной политики, приведенные нами выше, являются справедливыми и отражают различные стороны данного феномена. Однако, на наш взгляд, уголовно-исполнительная политика, будучи государственно-правовым явлением, которое базируется на положениях национального российского законодательства, не может не учитывать также международных стандартов обращения с осужденными, а также взглядов общественных и правозащитных организаций, ученых-теоретиков, занимающихся проблемами назначения и исполнения различных видов уголовного наказания.

В связи с этим мы полагаем возможным дать следующее определение понятию «уголовно-исполнительная политика». Под уголовно-исполнительной политикой следует понимать основанную на нормах национального законодательства и международного права деятельность государства, общественных и правозащитных организаций, ученых-теоретиков, направленную на определение системы уголовных наказаний, способствующих исправлению личности осужденных и предупреждению совершения новых преступлений, а также целей и принципов, форм и методов исполнения и отбывания наказания и иных мер уголовно-правового воздействия, на формирование механизма ресоциализации и трудоустройства лиц, освобожденных из мест отбывания наказания.

Необходимо отметить, что уголовно-исполнительная политика государства находится в постоянной неразрывной связи с его уголовной, уголовно-процессуальной и правоохранительной политикой. С такой точки зрения уголовно-исполнительная политика является закономерным продолжением уголовной и уголовно-процессуальной политики и выражением правоохранительной (превентивной) политики Российской Федерации. По этой причине мы не можем обойти стороной принципиальные моменты, качественным образом характеризующие уголовную, уголовно-процессуальную и правоохранительную политику современной России. В их числе необходимо обозначить следующие:

- гуманизация и либерализация отечественного уголовного и уголовно-исполнительного законодательства;
- стремление минимизировать одновременное назначение основного и дополнительного наказания за единичное преступление;
- приоритет назначения наказания, не связанного с изоляцией осуждаемого от общества (штраф, исправительные работы, обязательные работы);
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина в рамках проведения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий;
- усиление роли суда присяжных в России;
- укрепление кадровой и организационно-методической основы деятельности правоохранительных органов Российской Федерации;
- повышение раскрываемости преступлений и их предупреждение;
- создание системы правового контроля со стороны негосударственных организаций и институтов гражданского общества за деятельностью правоохранительных органов.

Анализируя данные обстоятельства, мы можем сформулировать цель уголовно-исполнительной политики современной России, которая, на наш взгляд, заключается в определении стратегической линии, принципов, направлений и форм развития и совершенствования системы исполнения и отбывания различных видов уголовного наказания в связи с необходимостью восстановления социальной справедливости в обществе, поддержания режима законности и правопорядка в государстве, исправления лиц, совершивших преступления, а также предупреждения совершения преступных посягательств в будущем (как первичных, так и рецидивных).

Задачами уголовно-исполнительной политики на современном этапе развития государственно-правовых отношений и правовой политики Российского государства являются:

1. Формирование эффективной правовой базы для исполнения и отбывания наказания, способного исправить осужденного, заставить его осознать противоправность и общественную опасность линии своего поведения, сломать в нем «психологию преступника».
2. Дальнейшее реформирование системы пенитенциарных учреждений и порядка отбывания наказания с целью реализации идеи неотвратимости и справедливости уголовного наказания.
3. Обеспечение соблюдения защиты прав и свобод человека и гражданина при отбывании наказания в виде лишения свободы, ограничение прав осужденных к лишению свободы исключительно на основании закона.
4. Соблюдение международных стандартов обращения с заключенными.
5. Открытость уголовно-исполнительной системы для общества.
6. Повышение воспитательной и психолого-социальной работы с осужденными в местах лишения свободы.
7. Профессиональная подготовка и обучение в местах лишения свободы с целью последующего трудоустройства, создание сети предприятий для трудоустройства бывших заключенных.
8. Развитие пенитенциарной науки, поиск новых форм и средств исправления осужденных [2, с. 4–12].

Продолжая рассматривать уголовно-исполнительную политику Российской Федерации, следует подчеркнуть, что она имеет собственную сферу действия и применения, т. е. характеризуется своим собственным содержанием, к которому, на наш взгляд, необходимо отнести:

1. Законодательное обеспечение и оформление уголовно-исполнительной политики и механизма ее реализации.
2. Реформирование системы пенитенциарных учреждений.
3. Определение и разработка принципов, приемов, средств и методов реализации уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений.
4. Научное осмысление проблем исполнения и отбывания наказания, исправления личности осужденных в целях противодействия преступности.

Затрагивая вопрос о нормативно-правовом обеспечении уголовно-исполнительной политики Российской Федерации, следует отметить, что основы уголовно-исполнительной политики и собственного уголовно-исполнительного законодательства определены в Конституции РФ, которая включает в себя принципы законности, гуманизма, демократизма, гласности, распространяющие свое действие на область исполнения и отбывания уголовных наказаний. Кроме того, в п. «о» ст. 71 Конституции РФ зафиксировано положение, согласно которому уголовно-исполнительное законодательство находится в ведении Российской Федерации [1, с. 9].

Уголовно-исполнительный кодекс (УИК) РФ был принят 18 декабря 1996 г. и вступил в действие с 1 июля 1997 г. В нем нашли свое выражение и развитие вопросы обеспечения прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных, приведения условий их содержания в соответствие с международными стандартами, контроля со стороны органов государственной власти и их должностных лиц, общественных и правозащитных организаций за деятельностью учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания [10, с. 19–21].

В УИК РФ подробно освещаются следующие проблемы:

1. Правовое положение осужденных в Российской Федерации, учреждения и органы, исполняющие уголовные наказания, и осуществление контроля за их деятельностью (раздел 1).
2. Вопросы исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, например, штрафа, исправительных работ (раздел 2).
3. Вопросы исполнения наказания в виде ареста (раздел 3).
4. Вопросы исполнения наказания в виде лишения свободы (раздел 4).
5. Вопросы исполнения наказаний в виде ограничения по военной службе, ареста и содержания в дисциплинарной воинской части в отношении осужденных военнослужащих (раздел 5).
6. Проблемы освобождения осужденных от отбывания наказания, оказание помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания, и осуществление контроля за ними (раздел 6).
7. Вопросы исполнения наказания в виде смертной казни (раздел 7).
8. Осуществление контроля за условно осужденными (раздел 8).

Следующим законом, регулирующим вопросы исполнения уголовных наказаний, является Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». В данном законе закреплена система и порядок деятельности учреждений и органов, исполняющих наказание в виде лишения свободы, а также основные права и обязанности сотрудников уголовно-исполнительной системы России. Данным законом были расширены полномочия следственных изоляторов, исправительных колоний и тюрем по осуществлению производственно-хозяйственной деятельности. Также были уточнены права и обязанности сотрудников уголовно-исполнительной системы, им были предоставлены определенные социальные льготы. Наконец, данным законом были подробно определены и зафиксированы формы и методы контроля за соблюдением прав осужденных в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы [4, с. 25–26].

Следующим звеном законодательства в области исполнения и отбывания наказания выступают подзаконные нормативные акты, к числу которых следует отнести указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, ведомственные нормативные акты. Среди них можно выделить, например, Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний», приказ Министерства юстиции РФ от 25 марта 2003 г. № 69 «Об утверждении Положения об отряде осужденных исправительного учреждения», приказ Министерства юстиции РФ от 3 ноября 2005 г. № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений».

Наконец, особого внимания, по нашему убеждению, заслуживает такой важный нормативный документ, как Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р.

Указанная концепция представляет значительный интерес как для осужденных к лишению свободы и сотрудников уголовно-исполнительной системы, так и для рядовых россиян по следующим причинам.

Во-первых, она предусматривает создание необходимых условий для модернизации сети исправительных учреждений и снижения количества осужденных, содержащихся в одном жилом помещении в исправительных учреждениях, в том числе в приоритетном порядке в воспитательных колониях для несовершеннолетних.

Во-вторых, в Концепции предусмотрено поэтапное совершенствование законодательства РФ, а также практики его исполнения в сфере соблюдения прав, законных интересов и человеческого достоинства лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, с учетом международных стандартов, в том числе стандартов Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, решений Европейского суда по правам человека.

В-третьих, Концепция предусматривает гарантии трудовых прав осужденных к лишению свободы, установленных Трудовым кодексом РФ, в том числе права на отдых, на оплату труда не ниже установленного минимального размера; на увеличение размера заработанных денежных средств, направляемых на лицевой счет осужденного.

В-четвертых, Концепция предполагает изменение критериев оценки эффективности деятельности пенитенциарных учреждений (показатели эффективности – уровень соблюдения прав и свобод человека при отбывании лишения свободы и уровень постпенитенциарного рецидива) [9, с. 69–72].

Таким образом, можно констатировать тот факт, что законодательное обеспечение и оформление уголовно-исполнительной политики и механизма ее реализации в России в настоящее время находится на достаточно высоком уровне, который позволяет ставить необходимые ориентиры для развития и совершенствования уголовно-исполнительного законодательства.

Рассматривая проблему реформирования системы пенитенциарных учреждений в России, следует отметить, что данная составляющая уголовно-исполнительной политики Российского государства, несомненно, сложнее предыдущей. Объясняется это сложностью одномоментного улучшения условий содержания осужденных в местах лишения свободы, трудностями функционирования медицинской службы в рамках ФСИН России, необходимостью серьезных финансовых вложений в модернизацию сети исправительных и воспитательных колоний, тюрем, следственных изоляторов [3, с. 28–32]. Тем не менее, указанные задачи постепенно решаются, и современное состояние пенитенциарных учреждений в России качественным образом отличается от аналогичного в 90-е гг. XX в.

Говоря о решении таких важных задач, как определение и разработка принципов, приемов, средств и методов реализации уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений, и о научном осмыслении проблем исполнения и отбывания наказания, исправ-

ления личности осужденных в целях противодействия преступности, следует отметить, что данные вопросы непосредственно находятся в поле зрения научных работников, занимающихся проблемами уголовно-исполнительной системы РФ, и требуют отдельного рассмотрения.

Резюмируя же сказанное, следует подчеркнуть, что уголовно-исполнительная политика РФ, понимаемая нами как основанная на нормах национального законодательства и международного права деятельность государства, общественных и правозащитных организаций, ученых-теоретиков, которая направлена на определение системы уголовных наказаний, способствующих исправлению личности осужденных и предупреждению совершения новых преступлений, в настоящее время активно развивается. Совершенствование уголовно-исполнительной политики РФ протекает параллельно с процессами развития институтов правового государства и гражданского общества, сопровождается качественным изменением отношения граждан к работе пенитенциарных учреждений. Во многом это стало возможным благодаря сформировавшейся системе принципов назначения, исполнения и отбывания уголовного наказания, которая и легла в основу уголовно-исполнительной политики современной России.

### Литература

1. Аббасов Ф. Н., Асадов В. В. К вопросу о современной уголовно-исполнительной политике Российской Федерации // Безопасность уголовно-исполнительной системы. 2011. № 4 (16).
2. Бабаев М. М., Пудовочкин Ю. Е. Концепция уголовно-правовой политики Российской Федерации // Уголовное право. 2012. № 4.
3. Бакулина Л. В. Актуальные проблемы уголовно-исполнительной правовой политики // Социальное государство и основные направления современной российской правовой политики: мат-лы «круглого стола». Казань: Ун-т управления «ТИСБИ», 2014.
4. Громов В. Г. Уголовно-исполнительная политика // Современное право. 2006. № 5.
5. Дуюнов В. К. Уголовно-правовая политика и ее место в политике противодействия преступности // Проблемы российского законодательства: история и современность: мат-лы межрегион. науч.-практ. конф., Тольятти, 3–4 февраля 2006 г. Самара: Самарская гуманитарная академия, 2006. Ч. 2.
6. Кириллов М. А., Омигов В. И. Некоторые проблемы реализации уголовно-исполнительной политики // Вестник Российского университета кооперации. 2015. № 4 (22).
7. Перминов О. Г. Современные проблемы уголовной и уголовно-исполнительной политики // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2003. № 2.
8. Сальников В. П., Захарцев С. И., Сальников М. В. Уголовно-исполнительная политика как элемент уголовной политики современной России // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 7.
9. Селиверстов В. И. Изменения в уголовно-исполнительной политике и уголовно-исполнительном законодательстве в сфере исполнения лишения свободы // Вестник Томского государственного университета. Право. 2016. № 2 (20).
10. Филимонов О. В. О концептуальных вопросах развития уголовно-исполнительной системы России // Уголовно-исполнительная политика, законодательство и право: современное состояние и перспективы развития: сб. мат-лов «круглого стола», посвящ. памяти д-ра юрид. наук, проф., засл. юриста РФ О. В. Филимонова, г. Москва, юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 31 мая 2013 г. / под науч. ред. В. И. Селиверстова и В. А. Уткина. М.: Юриспруденция, 2014.

УДК 343.21

## ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ИСКЛЮЧАЮЩИЕ ПРЕСТУПНОСТЬ ДЕЯНИЯ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И КЛАССИФИКАЦИЯ

**Андрей Николаевич Берестовой**, доцент кафедры Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: andreyberestovoy@gmail.com

В статье исследуются тенденции развития в отечественном уголовном законодательстве такого правового явления, как обстоятельства, исключающие преступность деяния. В частности, указывается на неизбежность позиций данного института в уголовно-правовом регулировании прав каждого человека на защиту собственных интересов, а также интересов других лиц. Отмечается устойчивость его позиций в российском уголовном законодательстве вне зависимости от вносимых в него изменений качественного и количественного характера.

**Ключевые слова:** обстоятельства, исключающие преступность деяния; преступление; условия правомерности; правомерный поступок; уголовно-правовая квалификация.

## THE CIRCUMSTANCES EXCLUDING CRIMINALITY OF ACT: LEGAL NATURE AND CLASSIFICATION

**Andrey Nikolaevich Berestovoy**, chair associate professor of the North-Western Branch of the Russian State University of justice, *kandidat nauk*, degree in Law, Associate Professor

This article examines the development trends of such a legal phenomenon as circumstances that exclude the criminality of the act in domestic criminal legislation. In particular it points to the inviolability of the positions of this institution in the criminal law regulation of the rights of each person to protect their own interests, as well as the interests of others. Stability of his positions in the Russian criminal legislation is noted irrespective of changes of qualitative and quantitative character introduced in the legislation.

**Keywords:** circumstances that exclude the crime of the act; crime; conditions of lawfulness; lawful act; criminal-legal qualification.

В современной юридической литературе обосновываются различные подходы к классификации обстоятельств, исключающих преступность деяния. Предлагаемые авторами различные виды классификации, как правило, носят в большей степени теоретический характер и оторваны от практики. Тем не менее, несмотря на искусственный характер деления обстоятельств, исключающих преступность деяния, нельзя не отметить позитивную сторону такой классификации, так как она позволяет правильно определить круг поступков, которые причиняют вред охраняемым уголовным законом интересам, но фактически являются общественно полезными и правомерными. С нашей точки зрения, это имеет существенное значение для совершенствования их правовой регламентации, обеспечения прав и законных интересов граждан, в конечном итоге – для правильного применения закона.

Следует отметить, что объединяющим признаком рассматриваемых уголовно-правовых норм является их функциональное назначение в уголовном праве, а именно способность определять правомерность причинения вреда охраняемым уголовным законом интересам и служить своеобразным критерием отграничения правомерного поведения лица от преступного. На этом основании К. Х. Халиков предлагает разделить их на обстоятельства, исключающие наказуемость деяния, и на обстоятельства, в силу которых деяние лишено обще-

ственной опасности [20, с. 7]. В то же время иной, более широкий подход к рассматриваемой проблеме предложил Т. Т. Шиктыбаев, который считает, что обстоятельства, исключающие уголовную ответственность деяния, можно разделить на обстоятельства, исключающие уголовную ответственность деяния, однако не лишаящие его общественно опасного характера, и на обстоятельства, исключающие не только уголовную ответственность, но и общественную опасность деяния [21, с. 9].

В. И. Михайлов, в свою очередь, предлагает всю совокупность норм об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, разделить на две группы. Нормы первой группы, по мнению ученого, закрепляют, с одной стороны, право (крайней необходимости, необходимой обороны, задержания лица, совершившего преступление, и правомерного профессионального риска), а с другой – обязанность лица действовать в определенных ситуациях даже путем причинения вреда (исполнение приказа, а также выполнение профессиональных функций или иной юридической обязанности) [12, с. 23].

Ю. В. Баулин подразделяет их с точки зрения юридической формы на правомерные поступки, исключающие преступность деяния, представляющие собой либо осуществление лицом своего субъективного права (необходимая оборона; причинение вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании; крайняя необходимость; обоснованный риск), либо выполнение юридических обязанностей (исполнение приказа или распоряжения; выполнение профессиональных, служебных, воинских и других обязанностей), либо исполнение служебного долга (профессиональный риск; использование служебных полномочий по применению физической силы, специальных средств и оружия и др.) [3, с. 55–60].

Немалый интерес в этом отношении представляет позиция А. А. Тер-Акопова, который предлагает выделить следующие основания классификации: а) внешнее воздействие (непреодолимая сила, физическое или психическое принуждение, крайняя необходимость); б) профессиональная обязанность (исполнение приказа, применение оружия, научный и производственный риск); в) субъективное право (необходимая оборона, задержание преступника, защита от неправомерных действий должностных лиц); г) закон (действия, совершенные по закону) [17, с. 228–229].

Таким образом, правомерные поступки, исключающие преступность деяния, учеными-криминалистами классифицируются по различным основаниям: в зависимости от отраслевой принадлежности норм – на поступки, предусмотренные уголовным законом и иными отраслями законодательства; по юридической форме – на поступки, связанные с осуществлением субъективного права, выполнением обязанностей и исполнением служебного долга.

Представляется, что ряд классификационных признаков носит весьма искусственный характер. Так, Ю. В. Баулин обосновывает деление обстоятельств, исключающих преступность деяния, по субъекту – на поступки, совершаемые общими и специальными субъектами, а также по объему действия – нормы широкой, ограниченной и узкой сфер действия. Помимо этого ученым также выделяются факторы, образующие правовое основание, на две группы: 1) создающие большую опасность причинения вреда правоохраняемым интересам; 2) грозящие относительно небольшой опасностью этим интересам; по вертикали поступки внешне подпадают под признаки: а) нескольких разнородных преступлений; б) нескольких однородных преступных посягательств; в) одного какого-либо преступления [1, с. 8; 2, с. 52–53].

Подводя итог рассмотрению классификации обстоятельств, исключающих преступность деяния, отметим, что по своей сути любая классификация обстоятельств, исключающих преступность деяния, ничего не меняет в их сущности. Другими словами, предлагаемые учеными классификации, как правило, носят теоретический характер. Мы придерживаемся следующего деления обстоятельств: 1) предусмотренные уголовным законом; 2) другие обстоятельства, исключающие общественную опасность деяния. Так, если в действующем уголовном законе шесть обстоятельств, исключающих преступность деяния, то, согласно предложенной нами

классификации, все шесть и будут относиться к первому пункту. При этом во второй будут входить обстоятельства, которые не предусмотрены действующим уголовным законодательством, но фактически сегодня существуют, хотя и не применяются на практике.

Для правильного понимания юридической и социальной природы обстоятельств, включающих преступность деяния, их следует отграничивать от иных оснований, исключающих уголовную ответственность, и, в частности, от добровольного отказа от преступления (ст. 31 УК РФ), освобождения от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности (ст. 78 УК РФ).

Юридическая природа совершенных ранее действий не может измениться за давностью содеянного. Они сохраняют все признаки преступления, о чем свидетельствует уже тот факт, что освобождение от уголовной ответственности и наказания всегда предполагает установление виновности обвиняемого. Следовательно, преступление, не влекущее уголовной ответственности за давностью его совершения, не утрачивает своего качества – общественной опасности и противоправности, так как свершившийся факт нельзя сделать несуществующим [9, с. 51–52]. Такие деяния, оставаясь общественно опасными, исключают уголовную ответственность лишь в связи с отсутствием в них одной из сторон состава преступления.

На наш взгляд, не могут также рассматриваться в системе обстоятельств, исключающих общественную опасность и противоправность, деяния и поступки, которые в силу малозначительности не представляют общественной опасности, так как малозначительность сама по себе не является обстоятельством, вообще исключающим общественную опасность, а тем более, противоправность. По своему юридическому содержанию малозначительные деяния не утрачивают антиобщественной направленности, а по форме напоминают преступление, ибо субъект виновно совершает запрещенное законом деяние. Лицо при этом несет уголовной ответственности за содеянное, но наказывается в административном или дисциплинарном порядке.

Все эти обстоятельства лишний раз подтверждают вывод о важности правильного определения юридического основания неприменения уголовной ответственности – освобождения от нее на основании признаков, установленных уголовным законом, или ее устранения, при обстоятельствах, исключающих преступность деяния.

В первом случае речь идет о лице, совершившем преступление, во втором – о лице, не совершившем такового. Поэтому представляется неправильным встречающееся в литературе определение обстоятельств, устраняющих общественную опасность и противоправность деяния, как «обстоятельств, освобождающих от уголовной ответственности» [4, с. 247; 11, с. 41; 15, с. 173]. Нельзя согласиться с теми правоведами, которые относят их к основаниям освобождения от уголовной ответственности. Думается, что разграничение понятий «исключение уголовной ответственности» и «освобождение» от нее имеет не только важное юридическое, но и нравственное значение. Исключение уголовной ответственности и освобождение от таковой объединяет то, что специально уполномоченные органы государства не налагают на данное лицо ограничения личного, имущественного и иного характера, предусмотренные уголовным законом, в частности, связанные с вынесением обвинительного приговора суда, назначением и отбыванием уголовного наказания, а также с наличием судимости. Важное отличие, однако, заключается в том, что при исключении уголовной ответственности отсутствует само основание такой ответственности, т. е. преступное деяние. Напротив, об освобождении от уголовной ответственности можно говорить тогда, когда лицо уже совершило преступное деяние, однако при наличии указанных в уголовном законе оснований, которые характеризуют учиненное деяние или личность преступника, правоохранительные органы или суды освобождают данное лицо от уголовной ответственности.

Главное отличие отмеченных уголовно-правовых институтов от обстоятельств, исключающих преступность деяния, на наш взгляд, заключается в следующем. В случае причинения

вреда при обстоятельствах, исключающих преступность деяния, отсутствуют признаки преступления, а в указанных выше уголовно-правовых институтах наличествуют все признаки преступления, но нет субъекта преступления, поэтому они имеют иную юридическую природу и не могут быть отнесены к обстоятельствам, исключающим преступность деяния. В действующем уголовном законодательстве наряду с традиционными названы и другие обстоятельства, по которым возможно освобождение от уголовной ответственности (ст. 75–76.2, 78, 84 УК РФ).

Как справедливо отмечает С. Г. Келина, освобождение от уголовной ответственности лица, в действиях которого имеются признаки преступления, отличается от неприменения уголовной ответственности в силу отсутствия самого основания ее возникновения, т. е. при отсутствии в действиях лица признаков общественно опасного деяния, предусмотренного Особенной частью Уголовного кодекса [10, с. 8]. В этом, на наш взгляд, и состоит принципиальное отличие института освобождения от ответственности от института обстоятельств, исключающих преступность деяния, предусмотренных ст. 37–42 УК РФ.

Учеными приводится система обстоятельств, исключающих преступность деяния, и обстоятельств, освобождающих от уголовной ответственности. Так, В. Е. Пономарь подразделяет обстоятельства, исключающие уголовную ответственность, на две группы: 1) свидетельствующие об отсутствии отдельных признаков преступления или его состава (отсутствие противоправности деяния; малозначительность деяния, исключающая признак общественной опасности; невиновное причинение вреда; добровольный отказ от преступления); 2) уничтожающие преступность деяния (необходимая оборона; причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление; крайняя необходимость; физическое и психическое принуждение; обоснованный риск; исполнение приказа или распоряжения) [16, с. 63–64].

И. И. Слуцкий разделил данные обстоятельства на три группы: 1) обстоятельства, в которых ярко выражена общественная полезность и правомерность поведения людей; 2) обстоятельства, которые хотя и исключают общественную опасность и наказуемость деяния, но в ряде случаев не являются полезными и правомерными; 3) физическое принуждение и непреодолимая сила. Отличие этих двух обстоятельств от всех остальных автор видит в том, что в этих случаях поведение человека является вынужденным, так как определяется обстоятельствами, не позволяющими действовать по своему усмотрению [19, с. 11–12].

По мнению В. П. Диденко, обстоятельства можно подразделить на пять групп: 1) обстоятельства, исключающие общественную опасность и противоправность деяния (необходимая оборона, крайняя необходимость и задержание преступника); 2) обстоятельства, устраняющие общественную опасность, характерную для преступления, или противоправность деяния (деликты, не являющиеся преступлениями: дисциплинарные проступки, административные и гражданские правонарушения); 3) иные обстоятельства, исключающие общественную опасность и противоправность деяния на основании особых полномочий субъекта; 4) обстоятельства, освобождающие от уголовной ответственности с учетом такого поведения лица, совершившего преступление, которое соответствует условиям, названным в общей и специальных нормах Уголовного кодекса РФ (добровольный отказ от совершения преступления); 5) обстоятельства, освобождающие от уголовной ответственности или наказания [6, с. 12].

На наш взгляд, предусмотренные в УК РФ обстоятельства, исключающие уголовную ответственность и освобождающие от нее, необходимо разделить на три группы:

1. Общественно полезные правомерные действия, направленные на устранение вреда охраняемым уголовным законом интересам. К ним следует отнести необходимую оборону; причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление; крайнюю необходимость; обоснованный риск; физическое или психическое принуждение; исполнение приказа или распоряжения.

2. Общественно опасные деяния, за которые уголовная ответственность исключается в силу отсутствия одного из элементов состава преступления.

3. Öffentlich опасные деяния, предусмотренные Уголовным кодексом РФ и содержащие все признаки состава преступления, за которые по основаниям, предусмотренным законом, допускается освобождение от уголовной ответственности.

Следует отметить, что проблема необходимой обороны и других обстоятельств, исключающих преступность деяния, стоит в известной мере особняком в теории уголовного права. Весь основной материал уголовного законодательства и теории уголовного права посвящен тому, какие действия запрещены уголовным законом и какие правовые последствия наступают в случае нарушения уголовно-правового запрета. Рассматриваемые нами обстоятельства, напротив, являются исключающими преступность деяния и уголовную ответственность.

Структура уголовно-правовых норм об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, относится к числу специальных, дифференцирующих правовое регулирование. В зависимости от характера содержащихся предписаний и способов их воздействия на поведение субъектов рассматриваемые нормы некоторые правоведы подразделяют на три группы: 1) управомочивающие (правоустанавливающие), или дозвоительные; 2) обязывающие; 3) уполномочивающие.

Нормы, закрепляющие обстоятельства, исключающие преступность деяния, являются, по нашему мнению, нормами-исключениями из общих правил по отношению к норме, определяющей понятие преступления. В этих нормах нужно различать охранительные, поощрительные правоотношения и правоотношения, регулирующие правомерность причинения вреда охраняемым уголовным законом интересам. Правоотношение, возникающее при несоблюдении условий правомерности необходимой обороны и других обстоятельств, исключающих преступность деяния, ничем не отличается от правоотношений, возникающих при совершении другого преступного поведения, и обычно называется регулятивным. А. В. Наумов видит здесь только одно правоотношение – регулятивное [13, с. 9].

Дискуссионным является вопрос о том, можно ли считать нормы, регламентирующие обстоятельства, исключающие преступность деяния, поощрительными нормами уголовного права. На этот счет в уголовно-правовой литературе высказано несколько точек зрения.

Ряд ученых-правоведов считают, что нормы о необходимой обороне, крайней необходимости и т. д. не являются поощрительными, так как они не прибавляют ничего ко всему объему прав людей, не дают им никаких новых благ [8, с. 46]. При этом другие специалисты полагают, что нормы, закрепляющие такие институты, как необходимая оборона, задержание лица, совершившего преступление, и добровольный отказ от преступления, являются поощрительными [7]. Вместе с тем, по мнению Ю. В. Голика, «... крайняя необходимость, профессиональный и хозяйственный риск, исполнение приказа или распоряжения являются действиями правомерными, но к делу борьбы с преступностью не относятся, поэтому и не являются уголовно-поощрительными нормами» [5, с. 22].

Не являются поощрительными, по мнению ряда авторов, нормы о необходимой обороне, крайней необходимости и задержании преступника, а также уголовно-правовые нормы других отраслей законодательства, регулирующие рассматриваемые правомерные поступки [3, с. 16, 26; 18, с. 667–668].

На наш взгляд, следует согласиться с мнением тех ученых, которые считают, что нормы об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, не могут рассматриваться как поощрительные. Нет оснований говорить о правовом поощрении в ситуации, когда правомерное поведение не влечет за собой положительных уголовно-правовых последствий по сравнению с тем состоянием, в котором субъект находился до совершения названных действий. Кроме того, следует отметить, что в нормах не предусмотрено какое-либо конкретное правовое поощрение, т. е. закрепленное в праве государственное одобрение должного поведения [14, с. 22]. Способ воздействия поощрительных норм строится на том, что лицо не обязывается, а побуждается к достижению полезного для государства результата.

Специфика социального назначения поощрительных норм в уголовном праве состоит в том, что они призваны сыграть роль конкретных стимуляторов деятельности. Важно, чтобы социально полезная направленность действий гражданина проявлялась не только в экстремальных ситуациях, но и в обыденной жизни, при выполнении своих повседневных обязанностей. Поощрительные нормы права обеспечивают реализацию субъектом своих обязанностей, вытекающих не только из правовых, но и моральных норм, приучают его к сознательному исполнению служебного и общественного долга.

Вывод о том, является ли та или иная норма поощрительной, зависит прежде всего от того, каким с точки зрения социального значения является регулируемое ею поведение. Как уже отмечалось выше, поступки, исключающие преступность деяния, по общему правилу общественно полезны, т. е. в целом заслуживают поддержки, защиты, стимулирования со стороны общества и государства. Таким образом, правовая природа того или иного предписания, исключающего уголовную ответственность, определяется не самим фактом невозможности ее реализации, а тем, в связи с чем сам факт ее существования оказывается недопустимым. Данное обстоятельство выступает в качестве ключевого при определении юридического статуса нормы, по той или иной причине исключающей ответственность, и имеет очень большое значение уже на правотворческом уровне.

### Литература

1. Баулин Ю. В. Виды оснований, исключающих общественную опасность и противоправность деяния // Совершенствование правовых основ уголовного судопроизводства. Ярославль, 1988.
2. Баулин Ю. В. Обстоятельства, исключающие преступность деяния. Харьков, 1991.
3. Баулин Ю. В. Уголовно-правовые проблемы учения об обстоятельствах, исключающих преступность (общественную опасность и противоправность) деяния: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1991.
4. Брайнин Я. М. Уголовная ответственность и ее основания в советском уголовном праве. М., 1963.
5. Голик Ю. В. Поощрительные нормы в проекте Основ уголовного законодательства // Новый уголовный закон. Кемерово, 1989.
6. Диденко В. П. Правомерность причинения вреда преступнику при задержании: учеб. пособие. Киев, 1984.
7. Елеонский В. А. Поощрительные нормы в уголовном праве. Хабаровск, 1984.
8. Звечаровский И. Э. Уголовно-правовые нормы, поощряющие посткриминальное поведение личности. Иркутск, 1991.
9. Иванов А. Б. Институт причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
10. Келина С. Г. Теоретические вопросы освобождения от уголовной ответственности. М., 1974.
11. Кириченко В. Ф. Основные вопросы учения о необходимой обороне в советском уголовном праве. М. – Л., 1948.
12. Михайлов В. И. О социально-юридическом аспекте содержания обстоятельств, исключающих преступность деяния // Государство и право. 1995. № 12.
13. Наумов А. В. Российское уголовное право. Общая часть: курс лекций. М., 1996.
14. Орехов В. В. Необходимая оборона и иные обстоятельства, исключающие преступность деяния. СПб., 2003.
15. Паше-Озерский Н. Н. Необходимая оборона и крайняя необходимость по советскому уголовному праву. М., 1962.
16. Пономарь В. Е. Причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, как обстоятельство, исключающее преступность деяния: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
17. Российское уголовное право. Общая часть: учебник / Бородин С. В. [и др.]; под ред. В. Н. Кудрявцева, А. В. Наумова. М., 1997.
18. Сабитов Р. А. Посткриминальное поведение (понятие, регулирование, последствия). Томск, 1985.
19. Слуцкий И. И. Обстоятельства, исключающие уголовную ответственность. Л., 1956.

20. Халиков К. Х. Необходимая оборона по советскому уголовному праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1970.
21. Шиктыбаев Т. Т. Причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление, как обстоятельство, исключающее общественную опасность и противоправность деяния: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 1996.

УДК 343.225

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ОБЩЕСТВЕННО ОПАСНОГО ДЕЯНИЯ НЕВМЕНЯЕМОГО

**Владимир Викторович Галкин**, заместитель начальника отдела правового, документационного обеспечения и работы с обращениями граждан УФССП России по Тюменской области

E-mail: vova.galkin20@mail.ru

Раскрываются понятие и признаки общественно опасного деяния невменяемого. Рассмотрены сходство и различие признаков преступления и деяния невменяемого лица. С учетом выделенных особенностей предлагаются варианты уголовно-правовой оценки поведения невменяемого лица, а также разрешается вопрос при конкуренции признака невменяемости и при наличии иных реабилитирующих оснований, исключающих уголовную ответственность. Формулируются предложения по внесению изменений в Уголовный кодекс РФ и Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 апреля 2011 г. № 6.

**Ключевые слова:** деяние; невменяемость; общественная опасность; противоправность; основания для освобождения лица от уголовной ответственности по реабилитирующим основаниям.

## TO THE QUESTION OF THE CONCEPT OF SOCIALLY DANGEROUS ACT OF A DERANGED PERSON

**Vladimir Viktorovich Galkin**, deputy head of legal, documentation support and work with citizens of the Federal Service of Court Bailiffs of the Tyumen region

Describes the concept and characteristics of a socially dangerous act deranged. Examines the similarities and differences of crime and acts of a deranged person. Given the selected features, options of criminal-legal assessment of the behavior of a deranged person, and also permitted the question in competition of the basis of insanity and the presence of other rehabilitative grounds for excluding criminal responsibility. Proposals for amendments to the criminal code of the Russian Federation and Plenum of the Supreme Court of 07.04.2011 № 6.

**Keywords:** act; insanity; public danger; wrongfulness; the grounds for exemption from criminal responsibility on rehabilitating grounds.

Правоприменительная практика, законодательство и доктрина уголовного права при установлении невменяемости лица исходят из того, что решение данного вопроса возможно лишь единственно в связи с совершением конкретного общественно опасного деяния [10, с. 208], поэтому правильное определение его наличия или отсутствия обеспечивает реализацию основных прав и свобод человека, исключая возможность необоснованного применения мер уголовно-правового характера.

Указание на общественно опасное деяние как неотъемлемый компонент невменяемости содержится в ч. 1 ст. 21 УК РФ, которая связывает правовое состояние невменяемости с фактом совершения общественно опасного деяния.

Совершение лицом деяния, запрещенного уголовным законом, образует самостоятельный предмет доказывания при производстве предварительного следствия и в ходе судебного разбирательства при установлении невменяемости, что следует из п. 2 ч. 2 ст. 434 и п. 1 ст. 442 УПК РФ, а также из ст. 443 УПК РФ.

О необходимости юридической оценки действий лица при установлении невменяемости говорится в п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 7 апреля 2011 г. № 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера», согласно которому принудительные меры медицинского характера применяются к лицам, совершившим предусмотренное уголовным законом общественно опасное деяние в состоянии невменяемости, а также в п. 20 указанного постановления, обозначившем, что при признании лица невменяемым в описательной части постановления должны быть изложены обстоятельства содеянного, дана юридическая оценка действиям такого лица и приведены мотивы принятого решения.

На важность при установлении невменяемости лица факта совершения общественно опасного деяния и необходимость указания пункта, части и статьи Уголовного кодекса РФ, предусматривающих ответственность за деяние, совершенное лицом в состоянии невменяемости, обращено внимание и другими судебными инстанциями.

В частности, в качестве существенного недостатка при рассмотрении дел о применении принудительных мер медицинского характера и признании лица невменяемым отмечается отсутствие в судебных постановлениях указания на конкретное деяние, которое совершено лицом и за совершение которого оно освобождено от уголовной ответственности с применением принудительной меры медицинского характера\*.

Следует отметить, что в уголовном, уголовно-процессуальном законах отсутствует какое-либо единообразие в отношении наименования рассматриваемого признака применительно к невменяемости. В текстах статей используются такие сочетания, как «деяние, запрещенное уголовным законом» (п. 2, 4 ч. 2 ст. 434, п. 1 ст. 442, ч. 1 ст. 443 УПК РФ), «деяние» (п. 1, 3 ч. 2 ст. 434, п. 2, 3 ст. 442 УПК РФ), «деяния, предусмотренные статьями Особенной части УК РФ» (ст. 97 УК РФ), «общественно опасное деяние» (ч. 1 ст. 21 УК РФ). Текстуальные положения вышеуказанных статей не позволяют сделать вывод о содержании понятия общественно опасного деяния невменяемого.

Представляется, что для определения общественно опасного деяния невменяемого следует исходить из принятого в правовой доктрине содержания терминов «объективно-противоправное поведение (деяние)», «уголовно-правовой деликт», поскольку большинство авторов относят к их субъектам и невменяемых лиц. При этом существующие подходы к их определению не содержат принципиальных противоречий. В общем виде под объективно-противоправным деянием (поведением) в теории права (И. А. Минникес [6, с. 9], А. М. Хужин [17, с. 8–9], И. А. Кузьмин [4, с. 43], Е. Л. Ковалева [3, с. 17], Н. Ю. Фролова [16, с. 9]) понимается противоправное невиновное общественно вредное (опасное) действие или бездействие, влекущее наступление правовых последствий, предусмотренных законом. Под уголовно-правовым деликтом понимается «любое формальное нарушение запрета, установленного уголовным законом» [5, с. 66–70].

Преломляя содержание указанного понятия через призму уголовно значимого поведения субъекта, в отношении которого решается вопрос о невменяемости, под общественно опасным деянием, понятие которого используется в ч. 1 ст. 21 УК РФ, на наш взгляд, следует

\* Обзор судебной практики по делам о применении принудительных мер медицинского характера (подготовлен Новосибирским областным судом). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

понимать действие или бездействие невменяемого лица, нарушающее уголовно-правовые запреты и причинившее существенный вред охраняемым уголовным законом общественным отношениям или поставившее их под угрозу наступления такого вреда.

В предложенном определении делается акцент на то, что общественно опасное деяние совершает невменяемое лицо, а само деяние проявляется в форме действия или бездействия и обладает такими признаками, как общественная опасность и противоправность. Последнее, на наш взгляд, является одним из признаков юридического критерия невменяемости.

Приведенное определение носит общий характер, конкретизация которого возможна посредством уяснения признаков общественно опасного деяния невменяемого и содержания каждого из них.

Указание на общественную опасность и противоправность как свойства деяния невменяемого содержится в абз. 2 п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 21 мая 2013 г. № 10-П, в котором обращено внимание на то, что исключение уголовной ответственности за совершение лицом общественно опасного деяния в состоянии невменяемости «не устраняет общественной опасности и противоправности самого деяния».

В рассматриваемом контексте под действием (бездействием) как признаком общественно опасного деяния невменяемого следует понимать внешнее проявление поведения человека в виде телодвижений, совокупности телодвижений (действие) либо в отсутствие телодвижений (бездействие).

Общественная опасность как признак общественно опасного деяния невменяемого – это причинение или реальная угроза причинения существенного вреда общественным отношениям, охраняемым уголовным законом, в результате действия (бездействия) невменяемого лица.

Применительно к поведению невменяемого в специальной литературе рядом авторов высказано мнение о нецелесообразности включения признака общественной опасности с указанием на то, что поведение невменяемого, не направляемое рассудком (сознанием) и волей, лишено социальной сущности [11, с. 131], а также помимо этого лишено и общественно-политического содержания [15, с. 157], либо с указанием на отсутствие в поведении невменяемого социально опасного потенциала, так как в подобных деяниях не проявляются девиантные интересы и потребности лица [12, с. 17].

Данная точка зрения представляется небесспорной. Сторонники этой позиции увязывают общественную опасность с субъективными признаками, забывая, что данная категория ими не исчерпывается и существуют объективные признаки, которые имеют ключевое значение для характеристики общественной опасности, так как внешние факторы шире поведения лица и не зависят от него, определяются, в том числе, социально-экономическим строем общества (например, объект посягательства).

Объективные признаки оказывают влияние на общественную опасность даже в отсутствие субъективных признаков, ибо деяние также причиняет вред или создает угрозу причинения вреда объектам уголовно-правовой охраны, что требует от государства применения мер уголовно-правового воздействия к лицам, их совершившим, не только для излечения или улучшения их психического состояния, но и также для предупреждения совершения ими новых деяний, предусмотренных статьями Особенной части УК РФ.

Причинение смерти вследствие мании преследования либо захват лиц, совершенный под воздействием бредовых представлений, вызванных психическими расстройствами, не включает вредных изменений в общественных отношениях.

В связи с этим представляется возможным согласиться с тезисом А. М. Прокументова, согласно которому общественная опасность определяется объектом посягательства и его объективной стороной, тогда как субъект и субъективная сторона не являются определяющими элементами общественной опасности, а представляются обязательными условиями для привлечения к уголовной ответственности, при этом наличие признака специального субъекта

повышает общественную опасность не из-за субъекта, его совершившего, а за счет «удвоения» объекта посягательства, нарушающего две и более групп общественных отношений. При этом отмечается, что «внешне одинаково выраженные деяния причиняют одинаковый вред независимо от виновного или невиновного отношения субъекта к деянию» [9, с. 21].

В целом признак общественной опасности деяния невменяемого содержательно ничем не отличается от признака общественной опасности деяния, совершенного вменяемым субъектом. Разница будет лишь в деятеле – невменяемом лице.

На наш взгляд, нет необходимости выделения качественного и количественного критериев общественной опасности при совершении деяния невменяемым.

Как представляется, характер и степень общественной опасности связаны с назначением уголовного наказания и важны для определения его вида и размера за конкретное преступное посягательство [2, с. 50]. Поскольку уголовное наказание к невменяемому не применяется, а тяжесть деяния не является определяющим критерием, на основании которого решается вопрос об основаниях применения принудительных мер медицинского характера [1], их выделение лишено уголовно-правового значения.

Характеризуя противоправность как признак деяния невменяемого лица, необходимо различать противоправность в широком смысле, под которой понимается совокупность всех признаков состава общественно опасного посягательства, и в узком смысле – как совокупность признаков, образующих объективную сторону поведения лица, описанную в уголовном законе.

Именно в узком значении противоправность используется в тексте ч. 1 ст. 14 УК РФ и выделяется в качестве признака преступления путем указания на «деяние, запрещенное настоящим Кодексом», тем самым делая акцент на наличие в поведении лица признаков объективной стороны состава преступления, тогда как признак «виновность», в свою очередь, характеризует субъективную сторону преступления, признак общественной опасности указывает на наличие объекта уголовно-правовой охраны, а признаки субъекта преступления являются предпосылкой виновности.

Изложенное показывает, что содержание признака противоправности в узком значении, применительно к деянию невменяемого лица, не отличается от аналогичного признака противоправности, используемого при определении преступления.

В то же время при рассмотрении признака противоправности в широком значении – как совокупности всех признаков общественно опасного посягательства, предусмотренного соответствующей уголовно-правовой нормой, следует отметить, что содержание данного признака противоправности носит ограниченный характер, и его нельзя сопоставлять с аналогичным признаком при совершении деяния вменяемым лицом.

Представляется, что при определении противоправности говорить о нарушении нормы уголовного закона будет не совсем верным, так как установленные в Особенной части УК РФ запреты, их признаки ориентированы на поведение вменяемого лица, тогда как в поведении невменяемого ряд поименованных в уголовном законе признаков отсутствует.

В связи с этим целесообразно говорить о совершении деяния, которое содержит отдельные признаки деяния, запрещенного законом, которое в силу своей общественной опасности требует применения мер социального реагирования, в том числе в виде принудительных мер медицинского характера. Правоприменительная практика при описании деяний невменяемых именуется их либо как запрещенные уголовным законом деяния, ответственность за которые предусмотрена той или иной статьей УК РФ\*, либо как запрещенные уголовным законом деяния, попадающие под признаки состава преступления, предусмотренного той или иной ста-

\* Постановление о применении принудительных мер медицинского характера Ржевского городского суда Тверской области от 30 июля 2015 г. по делу № 1–127/2015. URL: <https://rospravosudie.com/court-rzhevskij-gorodskoj-sud-tverskaya-oblast-s/act-497022254/> (Дата обращения: 23.01.2017).

твеем УК РФ\*. Наиболее верным вариантом представляется последний, обращающий внимание на наличие в деянии неменяемого отдельных признаков состава преступления.

В сравнении с признаками состава преступления, деяние неменяемого отличается отсутствием такого обязательного признака субъекта преступления, как вменяемость. Общественно опасное деяние неменяемого включает признаки объекта и объективной стороны, такой признак субъекта, как возраст, и может включать в себя признаки специального субъекта.

Внутренняя характеристика посягательства неменяемого включает элементы психологического критерия неменяемости, тогда как признаки субъективной стороны (вина, мотив, цель), характерные для деяния вменяемого субъекта, в том виде, как они сформулированы в уголовном законе, отсутствуют, что не исключает, однако, необходимости их установления, которое производится на основе анализа побудительных мотивов, обуславливающих выбор того или иного вида поведения (как правило, при осознании фактического характера действий (бездействия), либо на основе стандартов поведения «среднеразумного» человека, с сопоставлением деяния, совершаемого вменяемым лицом (в ситуациях неспособности осознать свое поведение и руководить им), и после – описанием их в соответствии с признаками, характеризующими умысел или неосторожность, с той целью, чтобы найти статью в УК РФ, с наибольшей полнотой охватывающую признаки совершенного деяния.

При этом в рамках уголовно-правовой оценки поведения лица, имеющего признаки неменяемости, содеянное предварительно квалифицируется по статье Особенной части УК РФ (при необходимости, со ссылкой на статью Общей части УК РФ), предусматривающей уголовную ответственность вменяемого лица, за совершение подобного деяния.

В судебно-следственной практике признаки субъективной стороны также анализируются, а отсутствие анализа субъективных признаков делает невозможным уголовно-правовую оценку поведения лиц, в отношении которых решается вопрос о неменяемости и, соответственно, включения их в сферу уголовно-правовых отношений с определением конкретных пункта, части и статьи Уголовного кодекса РФ, предусматривающей запрет определенной формы поведения.

Учет признаков субъективной стороны лица, в отношении которого решается вопрос о неменяемости, предопределяет также вопрос о конкуренции с признаками, которые являются основаниями для освобождения лица от уголовной ответственности по реабилитирующим основаниям.

При решении этого вопроса, на наш взгляд, следует исходить из того, что нет основания для признания лица неменяемым в ситуациях, когда имеются иные основания, исключающие уголовную ответственность по реабилитирующим основаниям (признаки невинного причинения вреда, указанные в ст. 28 УК РФ, недостижение возраста уголовной ответственности, обстоятельства, исключающие преступность деяния, предусмотренные гл. 8 УК РФ, и др.), поскольку в противном случае человек, у которого имеются признаки неменяемости, ставится в более невыгодное положение в сравнении с лицом, совершившим указанное деяние при наличии признака вменяемости, чем нарушается принцип равенства граждан перед законом (ст. 19 Конституции РФ). В этом случае лицо подлежит освобождению от уголовной ответственности по этим вышеуказанным реабилитирующим основаниям, а в целях исключения потенциальной возможности причинения лицами, имеющими психическое расстройство, существенного вреда себе или окружающим, целесообразно обязать орган, осуществляющий производство по делу, передать необходимые материалы в органы в сфере здравоохранения для решения вопроса о лечении указанных лиц в порядке, установленном законодательством

---

\* Постановление о применении принудительных мер медицинского характера мирового судьи судебного участка № 82 района Лианозово г. Москвы от 23 мая 2012 г. по делу № 1–15/2012. URL: <https://rospravosudie.com/act-postanovlenie-o-primenении-prinuditelnyx-mer-meditsinskogo-kharaktera-k-nevmenyaemomu-ot-23-05-2012-andrushoj-n-i-119-ch-1-01-0015-82-2012-troshina-a-1-8235898/> (дата обращения: 23.01.2017).

в сфере охраны здоровья по аналогии с ч. 4 ст. 97 УК РФ, что также будет отвечать превентивным целям уголовного закона.

Является небесспорной и позиция авторов, указывающих на отсутствие криминообразующих признаков при бездействии, мотивированная тем, что «невменяемое лицо бездействует не по умыслу или неосторожности, а вследствие нарушения осознания себя и ситуации», а потому «не появляется содержательная сторона понятия «бездействие» [8, с. 174], а также на отсутствие при бездействии причинной связи между его поведением и наступившим вредом, поскольку он не может отдавать отчета в своих действиях [7, с. 205].

Необходимо отметить, что, вследствие нарушения осознания себя и ситуации, лицо, у которого имеются признаки невменяемости, не только бездействует, но и действует также не по умыслу или неосторожности. Поэтому, встав на эту позицию, следует отказывать в применении уголовно-правовых средств к указанным лицам при совершении ими общественно опасных действий, что не в полной мере согласуется с целями и задачами уголовного права.

Полагаем, что деяние невменяемого в форме бездействия не лишено уголовно-правового содержания и подлежит правовой оценке при решении вопроса о невменяемости, равно как и иные признаки, относящиеся к объективной стороне общественно опасного деяния.

Ученые, которые ссылаются на отсутствие причинно-следственной связи между бездействием невменяемого и наступившими последствиями, а равно на выделение иных особенностей объективной стороны состава общественно опасного деяния невменяемого, обусловленного психическим состоянием лица, не учитывают границу между объективными и субъективными признаками.

Причинно-следственная связь является объективной категорией, развивается по объективным законам, которые не зависят от психического состояния деятеля. Именно ввиду отсутствия передачи материи и энергии от субъекта к объекту при бездействии приводятся в действие процессы и механизмы, вызываются вредные изменения в общественных отношениях, где, как видно, психическое состояние выведено за рамки развития связи.

Судебно-следственная практика также исходит из возможности признания лица невменяемым при совершении деяния в виде бездействия (оставление матерью ребенка без достаточного питания и санитарно-гигиенического ухода, повлекшее его смерть\*), как и за деяния, содержащие объективные признаки неосторожного состава преступления\*\*.

Изложенное позволяет определить противоправность в широком значении как предусмотренность деяния в уголовном законе при условии, что такое деяние при наличии у лица признака вменяемости содержало бы все признаки состава преступления, запрещенного уголовным законом под угрозой наказания.

При этом в литературе встречаются суждения, исключающие признак противоправности в отношении поведения невменяемых лиц. Показательна в этой связи позиция Л. В. Лобановой, которая замечает, что «общественно опасное поведение невменяемых ... не запрещено уголовным законом под угрозой уголовного наказания и, следовательно, не является противоправным» [13, с. 85].

Указанная позиция представляется небесспорной, поскольку в ней игнорируется признак наказуемости как самостоятельный признак преступления, означающий в общем виде возможность назначения уголовного наказания в случае несоблюдения запрета на совершение конкретного вида общественно опасного поведения, существующий наряду с признаком уголовной противоправности, под которым понимается запрещенность деяния соответству-

\* Постановление Октябрьского районного суда г. Владимира об отказе в применении мер принудительного медицинского характера от 25 ноября 2010 г. по делу № 1-455 /2010. URL: <https://rospravosudie.com/court-oktyabrskij-rajonnij-sud-g-vladimira-vladimirskaya-oblast-s/act-407012307/> (дата обращения: 22.04.2017).

\*\* Постановление Центрального районного суда г. Оренбурга от 23 ноября 2015 г. по делу 1-191/2015. URL: [http://sudact.ru/regular/doc/EqMWiCuxKLZT/?regular-txt=264&regular-date\\_to=&regular=1492858434695&snippet\\_pos=250#snippet](http://sudact.ru/regular/doc/EqMWiCuxKLZT/?regular-txt=264&regular-date_to=&regular=1492858434695&snippet_pos=250#snippet) (дата обращения: 22.04.2017).

ющей уголовно-правовой нормой [14, с. 146–147]. Наказуемость и противоправность – два разных признака, которые находят выражение в разных структурах норм: запрет выражен в диспозиции, а наказуемость – в санкции, что исключает возможность их отождествления.

Кроме того, если поведение невменяемого лица не является противоправным, следовательно, оно является правомерным и отсутствуют основания для применения принудительных мер медицинского характера, а оценка поведению лица должна даваться в рамках гражданско-правовых деликтов, что противоречит действующему уголовному законодательству.

Отсутствие возможности назначения уголовного наказания за деяния, совершенные невменяемыми лицами, не устраняет их противоправного характера, поскольку совершение противоправного деяния является обязательным основанием для применения принудительных мер медицинского характера в случаях, предусмотренных УК РФ.

Таким образом, с учетом изложенных позиций относительно признаков общественно опасного деяния невменяемого и их содержания, представляется возможным определить общественно опасное деяние, указанное в ст. 21 УК РФ, как действие или бездействие невменяемого лица, которое содержит все объективные признаки (то есть признаки объективной стороны и объекта), указанные в уголовном законе, когда такое деяние, при наличии у лица признака вменяемости, содержало бы все признаки состава преступления, запрещенного уголовным законом под угрозой наказания.

Отсутствие в определении указания на признак невиновности обусловлено прежде всего неоднозначностью понятия невиновного причинения вреда в уголовном праве, понимаемого как в узком смысле, то есть в том значении, которое указано в ст. 28 УК РФ, так и в широком – как отсутствие вины при причинении вреда в силу отсутствия признака субъекта или субъективной стороны. Поскольку невиновное причинение вреда в узком смысле слова является самостоятельным основанием, исключающим уголовную ответственность наряду с невменяемостью, то такая невиновность не является отличительным признаком общественно опасного деяния, указанного в ст. 21 УК РФ, так как в этом случае лицо освобождается от уголовной ответственности по ст. 28 УК РФ.

В целях правильного определения в поведении лиц, имеющих психические заболевания, признаков общественно опасного деяния невменяемого, а также для недопущения случаев, связанных с необоснованным применением мер уголовно-правового характера к указанным лицам, или безосновательного исключения их поведения из сферы уголовно-правовых отношений, предлагаем включить в редакцию ст. 21 УК РФ примечание, раскрывающее содержание признаков общественно опасного деяния, понимаемого в целях реализации положений ст. 21 УК РФ, а именно:

«Примечание: под общественно опасным деянием в настоящей статье следует понимать действие или бездействие невменяемого лица, достигшего возраста уголовной ответственности, которое содержит все объективные признаки состава преступления, предусмотренные настоящим Кодексом».

Также в целях исключения случаев необоснованного применения принудительных мер медицинского характера, предусмотренных ст. 99 УК РФ, к лицам, в отношении которых решается вопрос об их невменяемости, полагаем возможным дополнить п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 7 апреля 2011 г. № 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» следующим:

«Под общественно опасным деянием, указанным в ст. 21 УК РФ, понимается действие или бездействие, которое содержит все объективные признаки (то есть признаки объективной стороны и объекта), указанные в УК РФ, когда такое деяние, при наличии у лица признака вменяемости, содержало бы все признаки состава преступления, запрещенного уголовным законом под угрозой наказания.

Если в деянии лица имеются признаки невменяемости и иные признаки, исключающие наличие состава преступления (невиновное причинение вреда, предусмотренное в ст. 28 УК РФ, недостижение возраста уголовной ответственности, причинение вреда вследствие необходимой обороны, крайней необходимости и др.), лицо освобождается от уголовной ответственности по этим основаниям.

В этом случае орган, осуществляющий производство по делу, должен передать необходимые материалы в федеральный орган исполнительной власти в сфере здравоохранения или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения для решения вопроса о лечении указанных лиц в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь, или направлении указанных лиц в стационарные учреждения социального обслуживания для лиц, страдающих психическими расстройствами, в порядке, установленном законодательством в сфере охраны здоровья».

### Литература

1. По делу о проверке конституционности частей второй и четвертой статьи 443 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Первого и запросом мирового судьи судебного участка № 43 города Кургана: постановление Конституционного Суда РФ от 21 мая 2013 г. № 10-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Земляков С. В. Содержание общественной опасности должно быть четко определено в законе // Новый уголовный закон: тез. докл. науч.-практ. конф. 2–3 марта 1989 г. Кемерово, 1989.
3. Ковалева Е. А. Правомерное и противоправное поведение: их соотношение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
4. Кузьмин И. А. Объективно-противоправное деяние как основание объективной (безвиновной) ответственности // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2011. № 1.
5. Лосев С. Г. Уголовно-правовые деликты в отечественном уголовном праве // Право и общество. 2016. № 5 (21).
6. Минникус И. А. Объективно-противоправное деяние: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1987.
7. Михеев Р. И., Протченко Б. А. Состав общественно опасного деяния невменяемого и его уголовно-правовая квалификация // Проблемы совершенствования советского законодательства: труды. М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1982. Вып. 23.
8. Первомайский В. Б. Невменяемость. Киев, 2000.
9. Прозументов Л. М. Общественная опасность как основание криминализации (декриминализации) деяния // Вестник Воронежского института МВД России. 2009. № 4.
10. Рарог А. И. Проблемы квалификации преступлений по субъективным признакам: монография. М.: Проспект, 2015.
11. Рясов А. И. Общественная опасность преступного деяния // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета. 2004. Вып. 5.
12. Соловьев А. Н. Категория «общественная опасность» как материальный признак преступления // Труды Краснодарского юридического института МВД России. 1997. Вып. 2. Ч. 2.
13. Уголовное право. Общая часть. Преступление. Академический курс: в 10 т. Т. V. Понятие преступления. Состав преступления / под ред. Н. А. Лопашенко. М.: Юрлитинформ, 2016.
14. Уголовное право России. Общая часть: учебник / под ред. Ф. Р. Сундурова, И. А. Тарханова. 3-е изд., перераб и доп. М.: Статут, 2009.
15. Фелелов П. А. К понятию общественной опасности преступного деяния // Мат-лы конф. по итогам научно-исследовательской работы за 1968 г. Свердловск, 1969.
16. Фролова Н. Ю. Правомерное и неправомерное поведение как парные юридические категории (общетеоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010.
17. Хужин А. М. Объективно-противоправное поведение в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.

УДК 342.9

## ОГРАНИЧЕНИЯ И ОБЯЗАННОСТИ КАК ИНСТРУМЕНТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, ОСВОБОЖДЕННЫМИ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ИНТЕРПРЕТАЦИЯ И ТОЛКОВАНИЕ

**Екатерина Валерьевна Кашкина**, заместитель начальника кафедры Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук;  
**Артем Григорьевич Репьев**, старший преподаватель Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук

E-mail: 000049@bk.ru  
repev-artem@yandex.ru

В статье проводится краткий анализ понятий «ограничение» и «обязанность» с целью определения признаков соответствия такого административного ограничения, как «обязательная явка поднадзорного лица в орган внутренних дел для регистрации» указанным категориям. Исходя из нормативной регламентации и правоприменительной практики, обосновывается необходимость причисления исследуемого ограничения к обязанностям поднадзорного лица.

**Ключевые слова:** административное ограничение; административный надзор; обязательная явка в орган внутренних дел; поднадзорное лицо; юридическая обязанность; юридическая ответственность.

## RESTRICTIONS AND OBLIGATIONS AS INSTRUMENTS OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF PERSONS RELEASED FROM PRISON: AN ALTERNATIVE INTERPRETATION AND INTERPRETATION

**Ekaterina Valerievna Kashkina**, deputy head of the Advanced Training Institute of the MIA of Russia, *kandidat nauk*, degree in Law;  
**Artem Grigoryevich Repev**, senior lecturer of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, *kandidat nauk*, degree in Law

The article presents a brief analysis of the concepts of «limitation» and «obligation» to determine the signs of compliance with such administrative constraints, as «mandatory turnout supervised entity in the body of internal affairs for the registration» of specified categories.

Based on the normative regulation and practice the necessity of the test chargeable limitation to charges of supervised person.

**Keywords:** administrative restrictions; administrative supervision; mandatory turnout in the Interior; the supervised entity; a legal obligation; legal liability.

Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, несмотря на наименование, является по своей сути комплексным, межотраслевым правовым институтом. И речь здесь идет не только об административном, уголовном, уголовно-исполнительном праве, но в первую очередь о конституционном. Сказанное оправданно с тех позиций, что административный надзор связан с ограничением основополагающих прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Учрежденный в 1966 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР № 5364-VI «Об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – указ Президиума ВС СССР) рассматриваемый институт отвечал всем «вызовам» советской модели построения государства, обеспечивался нормами отраслевого законодательства и был признан наиболее эффективным средством борьбы с повторной преступностью [5, с. 9].

Происходящие как на политической арене, так и внутри самого российского общества процессы привели к кардинальным изменениям отечественного законодательства, принятию новой Конституции Российской Федерации и, как следствие этого, признанию большинства нормативных актов, в том числе вышеупомянутого указа Президиума ВС СССР, не соответствующими основному закону страны.

Возрожденный Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64 «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – ФЗ № 64), административный надзор на сегодняшний день представляет собой обширную область для дальнейших исследований вследствие идентичности ряда норм ФЗ № 64 ранее действующим положениям указа Президиума ВС СССР, сложившейся практики применения норм федерального законодательства и ее результатов в процессе апробации столь нового для российского права нормативного акта.

Одним из наиболее актуальных вопросов при изучении института административного надзора можно признать ограничение прав (ст. 4 ФЗ № 64) и возложение обязанностей (ст. 11 ФЗ № 64) на поднадзорное лицо, что обусловлено неоднозначностью взглядов на сам институт административного надзора в целом и правовой статус поднадзорного в частности.

Закладывая фундамент взаимоотношений государства и гражданина в рамках правового поля, Конституция Российской Федерации признает права и свободы человека высшей ценностью, гарантируя их соблюдение и защиту. Общеизвестным является факт наличия обширного перечня прав, закрепленных в гл. 2 Конституции РФ, при этом обязанностям уделено гораздо меньше внимания. Подобное обусловлено традицией закреплять в конституциях прежде всего права и свободы, а также установлением универсальной конституционной обязанности граждан соблюдать Конституцию Российской Федерации [7, с. 148]. Однако данное обстоятельство не умаляет значения обязанностей человека и гражданина в качестве ключевого элемента в регулировании указанных выше отношений.

Обо всем по порядку. Вопросы конституционно гарантированных прав и обязанностей человека и гражданина представляют собой фундаментальную тему юриспруденции. Одним из дискуссионных вопросов, часто встречаемых в научных изысканиях, признается ограничение прав и свобод человека и гражданина, регламентированное ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Актуальность этого аспекта для института административного надзора объясняется применяемыми санкциями в отношении поднадзорного лица, направленными на обеспечение механизма реализации исследуемого института. Укажем, что невыполнение поднадзорным лицом обязанностей, предусмотренных законодательством, влечет в качестве меры наказания преду-

прежде или административный штраф (ч. 2 ст. 19.24 КоАП РФ). Между тем за несоблюдение установленных ограничений предусматриваются более жесткие меры воздействия, вплоть до административного ареста (ч. 1 и 3 ст. 19.24 КоАП РФ), а за неоднократное несоблюдение данных ограничений, сопряженное с совершением административного правонарушения, – уголовная ответственность (ч. 2 ст. 314.1 УК РФ). Законодатель недвусмысленно не только разграничивает категории «обязанность» и «ограничение», но и дает понять, нарушение какой из них наиболее неблагоприятно влияет на охраняемые общественные отношения. Отталкиваясь от выдвинутого тезиса, предположим, что нормативно закрепленная (в качестве именно административного ограничения) в п. 5 ч. 1 ст. 4 ФЗ № 64 «обязательная явка от одного до четырех раз в месяц в орган внутренних дел по месту жительства или пребывания для регистрации» (далее – «обязательная явка в орган внутренних дел») представляется спорным решением не только по сути, но и в технико-юридическом плане.

На сегодняшний день в правовой науке отсутствует единое мнение относительно содержания и соотношения таких конструкций, как «ограничение прав и свобод» и «юридическая обязанность». Первую в своих трудах рассматривали А. Коровников, А. Ф. Квитко, А. В. Малько, И. Д. Ягофарова, Б. С. Эбзеев. Второй посвящены работы С. А. Авакьяна, Н. Г. Александрова, В. А. Белова, Л. Д. Воеводина, В. С. Ема, Н. И. Матузова, С. Ф. Кечекьяна, Л. И. Петражицкого и других. Отметим, что каждый из правоведов в названные выше категории вкладывал свой смысл и понимание. Целью нашей работы не является осмысление указанных теоретико-правовых конструкций в прямой постановке вопроса. Мы пытаемся определить, исходя из современного видения «ограничения» и «обязанности», к какой из этих категорий следует отнести рассматриваемую нами меру, причисленную ФЗ № 64 к административному ограничению.

Полагаем, что перечисленные в п. 1, 3, 4 ч. 1 ст. 4 ФЗ № 64 административные ограничения есть не что иное, как ограничение конституционного права гражданина на свободу передвижения, закрепленного в ст. 27 Конституции РФ. Ограничение, содержащееся в п. 2 ч. 1 ст. 4 ФЗ № 64, в частности, затрагивает конституционное право граждан собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ).

При этом обозначенные административные ограничения не противоречат основному закону, определяющему в ч. 3 ст. 55 общие условия ограничения прав и свобод, а именно: в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Скорее, речь следует вести о том, что регламентированные ФЗ № 64 административные ограничения позволяют достигать баланса между интересами государства и личности. Первое посягает на права и свободы одних людей в интересах других. Личность, используя рычаги народовластия и при условии функционирования правового государства, вправе контролировать действия должностных лиц, осуществляющих административный надзор, сдерживать их в рамках полномочий, устанавливаемых Конституцией РФ.

Безусловно, ограничение прав и свобод человека и гражданина – один из важнейших аспектов взаимоотношений человека и государства. Развивая мысль Е. В. Егоровой о том, что ограничения преследуют цель компромисса между общественной, государственной необходимостью и интересами правообладателя, Т. А. Шумилова, М. А. Мурзова добавляют, что при понимании права как основного инструмента защиты личности от произвола государства, роль ограничений прав и свобод состоит в защите общества, прав и свобод других лиц от произвола правопользователя (человека, гражданина) [14, с. 77–78]. А. М. Шаганян обращает наше внимание на лексическое значение слова «ограничение» – грань, предел, рубеж, удержание в известных рамках, границах; правило, ограничивающее какие-либо права, действия [13, с. 6]. Большой юридический энциклопедический словарь определяет «ограничение» как вытекаю-

щие из законов и других нормативных актов, из решений государственных органов пределы, границы, за которые не должна выходить деятельность субъекта [4, с. 391].

Это касается сущности. Относительно же содержания, то, например, А. В. Малько, анализируя понятие «ограничение», рассматривает его как правовое сдерживание противоправного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите; как установление в праве границ, в пределах которых субъекты должны действовать; как исключение определенных возможностей в деятельности лиц [8, с. 7]. Применительно к теме исследования, указанные в п. 1–4 ч. 1 ст. 4 ФЗ № 64 ограничения как раз и являются тем негативным фактором для поднадзорного лица, который ограничивает его в праве пребывания в определенных местах, где могут возникнуть условия для совершения противоправных деяний. Иными словами, ущемляются права поднадзорного с целью защиты общества. При этом административное ограничение, указанное в п. 5 ч. 1 ст. 4 ФЗ № 64, под приведенное выше определение не подпадает, так как не является сдерживающим фактором, препятствующим совершению противоправных деяний после выполнения установленного требования – явиться в орган внутренних дел, а также не определяет границ должного поведения поднадзорного лица.

Можно предположить, что любое ограничение состоит из единых элементов, присущих всей совокупности ограничений конкретного правового института. В контексте рассматриваемого вопроса к ним можно отнести:

1) *цель* – предупреждение совершения поднадзорным лицом повторных преступлений и других правонарушений, оказание на него индивидуального профилактического воздействия. Устанавливая административные ограничения, законодатель тем самым сужает объем предоставленных гражданину прав и свобод для достижения цели, регламентированной законодательством;

2) *перечень прав и свобод, подлежащих ограничению*, являющийся следствием первого элемента. Ранее мы выяснили, что под ограничения подпадают права граждан, предусмотренные ст. 27 и 31 Конституции РФ;

3) *обоснование, т. е. обстоятельства, вызывающие необходимость выбора того или иного ограничения*. Разъяснение данного пункта мы находим в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 22 (далее – Постановление Пленума ВС РФ), в котором указано, что если лицо осуждалось за совершение преступления в состоянии алкогольного опьянения или в период отбывания наказания подвергалось взысканиям за употребление алкогольных напитков в исправительном учреждении, целесообразно рассмотреть вопрос о применении административных ограничений, запрещающих его пребывание в местах общественного питания, где осуществляется продажа спиртных напитков [1]. Ограничивая те или иные права, законодатель исходит в первую очередь из личностных характеристик поднадзорного лица, мотивации его поведения, наличия обстоятельств, способствующих совершению новых противоправных действий. Сказанное возвращает нас к первому пункту – цели ограничения.

Для причисления «обязательной явки в орган внутренних дел» к ограничениям по упомянутым критериям необходимо наличие взаимосвязи данных элементов, их единства, которое, как мы полагаем, отсутствует. Следовательно, административное ограничение, регламентированное п. 5 ч. 1 ст. 4 ФЗ № 64, правильнее было бы рассматривать как обязанность поднадзорного лица. Вот некоторые доводы относительно доказательности выдвинутой нами гипотезы.

Основываясь на высказывании Г. И. Налимова, который видел ограничение в запретах для поднадзорного, применяемых к нему в полном объеме или частично в зависимости от обстоятельств, характеризующих поднадзорного органами милиции [9, с. 11], можно предположить, что определенным образом на установление периодичности явки в орган внутренних дел влияют обстоятельства, связанные с характеристикой поднадзорного лица. К ним относятся: личностные характеристики, состояние здоровья, поведение и окружение, семейное

положение, общественная опасность преступления, совершенного поднадзорным лицом, удаленность органа внутренних дел, график работы (учебы) поднадзорного и т. п., что соответствует третьему элементу предложенных нами составляющих элементов административных ограничений. Однако в исследуемом ограничении не усматривается запрет на выполнение тех или иных действий либо реализацию определенных прав и обязанностей поднадзорным, соответственно, можно поставить под сомнение наличие второго составляющего элемента – прав и обязанностей, подлежащих ограничению. Говоря о цели как одном из элементов этого ограничения, мы признаем факт профилактического значения «обязательной явки в орган внутренних дел», однако мы не усматриваем в нем сдерживающего фактора, направленного на предотвращение совершения повторных правонарушений.

На наш взгляд, «обязательная явка в органы внутренних дел» в большей степени обладает признаками обязанности, на что ранее некоторые авторы обращали внимание. Так, А. С. Шабуров утверждает, что обязанность определяется не характером отдельной личности, что необходимо учитывать при выборе административных ограничений, а характеристикой социального в целом, выступая средством его сохранения и развития [12, с. 199]. С. Ф. Кечекьян полагал, что соблюдение обязанностей – это и есть та дисциплина, общественная дисциплина, которая столь необходима в условиях строительства социализма и коммунизма [6, с. 67]. Признано было считать, что данная мера (обязательная явка) является эффективным средством воспитательного воздействия на поднадзорное лицо, так как укрепляет у него привычки к дисциплине и пунктуальности; является формой контроля поведения указанного лица и его образа жизни [3, с. 23]. По своей сути обязательная явка не ограничивает человека в праве передвижения, она лишь является мерой дисциплинарного характера, способствующей самоорганизации человека, корректирующей не только поведение, но и планирование повседневной деятельности поднадзорного лица.

Не вдаваясь в более детальное изучение вопроса о сущности и содержании понятий «ограничение» и «обязанность», краткий анализ указывает на достаточно тонкую грань различия данных категорий. К сожалению, законодатель понимает под обязанностями определенный вид ограничения [8, с. 22], что приводит к казусам правоприменения и негативным последствиям для поднадзорного лица, выраженным в усугублении его правового положения.

Эта двойственность содержания понятия административного ограничения «обязательная явка в орган внутренних дел» приводит к тому, что правоприменитель, документируя административное правонарушение, попадает в ситуацию, при которой разграничить обязанность и ограничение и, следовательно, отнести то или иное деяние к какой-либо части ст. 19.24 КоАП РФ достаточно сложно. Подобная ситуация негативно сказывается на законности административной деятельности органов правопорядка, способствует порождению жалоб на действия сотрудников [11, с. 93].

В определенной степени можно согласиться с приведенным выше мнением А. Г. Репьева. Обязательная явка в органы внутренних дел законодательно определена как ограничение, за несоблюдение которого наступает ответственность согласно административному законодательству. Другой вопрос – привлечение к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 314.1 УК РФ. Исходя из смысла указанной нормы уголовного законодательства, в период несоблюдения поднадзорным административного ограничения (при наличии факта неоднократности) данное лицо должно совершить административное правонарушение, предусмотренное гл. 6, 19 и 20 КоАП РФ (при сопряженности). Однако вызывает сомнение возможность совершения противоправного деяния исключительно в момент неявки в орган внутренних дел для регистрации.

Безусловно, существует некоторая прозрачность при квалификации противоправного деяния по ч. 2 ст. 314.1 УК РФ вследствие совершения административного нарушения во время несоблюдения ограничений, указанных в п. 1–4 ч. 1 ст. 4 ФЗ № 64. В то же время в несоблюдении ограничения, обозначенного в п. 5 ч. 1 ст. 4 ФЗ № 64, прослеживается некая тонкая грань,

балансировка между определенными обстоятельствами, способствующими или, наоборот, препятствующими совершению противоправного деяния. Возникновение негативных юридических последствий представляет собой результат несовершенства нормативного обеспечения реализации административных ограничений. Так, федеральное законодательство более чем ясно регламентирует периодичность осуществления явок в орган внутренних дел – от одного до четырех раз в месяц (п. 5 ч. 1 ст. 4 ФЗ № 64), при этом не устанавливает конкретных временных границ, в пределах которых поднадзорное лицо должно исполнить данное ограничение. Ограничение в виде обязательной явки в орган внутренних дел устанавливается судом (ч. 2 ст. 4 ФЗ № 64), тогда как начальник территориального органа утверждает график прибытия по решению суда поднадзорного лица в территориальный орган для регистрации (п. 6.2 приказа МВД России от 8 июля 2011 г. № 818). Отметим, что в резолютивной части решения суда указывается исключительно количество самих явок (ст. 273 КАС России), а в бланке графика – точное время и периодичность явки, исходя из приложения № 3 к приказу МВД России № 818. Формулировка заполнения бланка может быть следующей: «Установить для поднадзорного лица N обязанность являться на регистрацию в отдел полиции УМВД России по г. Энску, участковый пункт полиции № X по ул. Мира, д. 5, в 18 часов два раза в месяц – первый и третий понедельник месяца». Мы усматриваем некоего рода недостаток нормативного регламентирования, заключающийся в том, что даже при установлении определенных временных параметров и обязательств поднадзорного лица их осуществлять имеется ряд факторов (например, удаленность от органа внутренних дел в труднодоступных сельских поселениях, трудовая занятость либо учеба поднадзорного лица, климатические условия и т. д.), способных воспрепятствовать исполнению ограничения явиться в орган внутренних дел к назначенному времени, либо, наоборот, способствующих более раннему визиту в орган внутренних дел. Иными словами, вопрос регламентации точного времени явки в орган внутренних дел является условным показателем, на реализацию которого могут влиять определенные препятствия, оказывающие воздействие на процесс исполнения рассматриваемого ограничения.

Ясность в столь неопределенное толкование нормы вносит Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 мая 2016 г. № 21 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьей 314.1 УК РФ», в котором сказано, что несоблюдение установленных судом административных ограничений или ограничений следует считать сопряженным с совершением перечисленных в ч. 2 ст. 314.1 УК РФ правонарушений (например, мелкое хулиганство, появление в общественных местах в состоянии опьянения), если эти действия осуществляются одновременно, в частности, указанные правонарушения совершаются во время нахождения лица, в отношении которого установлен административный надзор, в запрещенных для пребывания местах, посещения мест проведения массовых и иных мероприятий при наличии к тому запрета, пребывания вне жилого или иного помещения в запрещенное время суток [2]. Обращаем внимание на то, что такое ограничение, как «обязательная явка в орган внутренних дел», в предложенном перечне постановления отсутствует.

В силу загруженности субъектов, осуществляющих административный надзор [10, с. 9–12], их правовая информированность в части изменений законодательства не всегда достигается оперативно. Подобное приводит к двоякому толкованию ими правовых норм, к возникновению спорных ситуаций и, как следствие, к обжалованию действий сотрудников органов внутренних дел со стороны поднадзорных лиц (ст. 10 ФЗ № 64).

Предложенное выше видение исследуемого ограничения в качестве обязанности поднадзорного лица является вопросом дискуссионным в юридической науке, балансирующим между двумя неоднозначными конструкциями – ограничением прав и свобод человека и юридической обязанностью. Тем не менее, полагаем, что для правоприменителя, в том числе и для самого поднадзорного лица, существует необходимость причисления «обязательной явки в орган внутренних дел» к категории «обязанности поднадзорного лица» [11, с. 93].

Проведенное исследование и анализ Федерального закона № 64 свидетельствуют о соответствии «обязательной явки в орган внутренних дел для регистрации» признакам, присущим обязанностям поднадзорного лица, указанным в ч. 1 и 2 ст. 11 ФЗ № 64, и позволяют выделить составляющие элементы регламентированных законодательством обязанностей поднадзорного лица по аналогии с ранее упомянутыми ограничениями. Таким образом, обязанность поднадзорного лица выражается в необходимости осуществления того или иного деяния и обусловлена совокупностью следующих элементов:

1) *определенный промежуток времени*. Федеральное законодательство четко регламентирует временные рамки реализации той или иной обязанности поднадзорного;

2) *определенное место исполнения обязанности*. В подавляющем большинстве случаев исполнение обязанности привязано к определенному месту, а именно органу внутренних дел;

3) *обязанность по отношению к определенному кругу должностных лиц*, а именно к сотрудникам органов внутренних дел, уполномоченных осуществлять административный надзор;

4) *особые условия правоотношений*, реализуемые в рамках рассматриваемого института, элементом которого является данная обязанность.

Безусловно, исследуемый в рамках статьи вопрос является дискуссионным. Надеемся, что выдвинутые нами тезисы активизируют дальнейшее исследование данного института административного надзора, в том числе и с целью выработки оптимального решения по столь актуальной проблеме.

### Литература

1. О применении судами законодательства при рассмотрении дел об административном надзоре: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 22. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70304380> (дата обращения: 18.08.2016).
2. О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьей 314.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 мая 2016 г. № 21. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71305376> (дата обращения: 12.08.2016).
3. Алоян А. М., Гуцуляк В. И., Данилов И. П. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учеб.-практ. пособие. М.: Изд-во НИИ МВД России, 1992.
4. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2004.
5. Кашкина Е. В., Несмелов П. В. Порядок осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: учеб.-метод. пособие. Домодедово: ВИПК МВД России, 2016.
6. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Изд-во АН СССР, 1958.
7. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд. М.: Проспект, 2015.
8. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1995.
9. Нахимов Г. И. Правовые основы административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1973.
10. Расчет рабочего времени участкового уполномоченного полиции по основным направлениям деятельности: аналитический обзор. Барнаул: Барнаулский юрид. ин-т МВД России, 2016.
11. Репьев А. Г. Запреты и временные ограничения прав лиц, находящихся под административным надзором, как средство обеспечения правопорядка // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 2 (32).
12. Шабуров А. С. Обязанности человека в рамках концепции прав человека // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3.
13. Шаганиян А. М. Понятие ограничений прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2010. № 4 (14).
14. Шумилова Т. А., Мурзова М. А. Ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина: понятие и пределы // Вестник Поволжского института управления. 2009. № 2.

УДК 342.9

## КАТЕГОРИИ «ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК» И «ОБЩЕСТВЕННОЕ МЕСТО» КАК СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННЫХ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН

**Роман Борисович Границкий**, начальник кафедры Дальневосточного юридического института МВД России, кандидат юридических наук

E-mail: rbg1201@yandex.ru

В статье на основе анализа нормативных правовых актов и точек зрения ученых-административистов раскрывается содержание таких понятий, как «общественный порядок» и «общественное место». На основе данного анализа предлагаются авторские определения понятий «общественный порядок» и «общественное место».

**Ключевые слова:** общественный порядок; правопорядок; общественное место; полиция; права и интересы граждан.

## THE CATEGORY OF «PUBLIC ORDER» AND «PUBLIC PLACE», AS A MEANS OF ENSURING THE LEGITIMATE RIGHTS AND INTERESTS OF CITIZENS

**Roman Borisovich Granitsky**, chair head of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, *kandidat nauk*, degree in Law

In the article on the basis of analysis of normative legal acts and points of view of scientists-administrativists the content of such notions as «public order» and «public place». On the basis of this analysis it suggests the author's definition of «public order» and «public place».

**Keywords:** public order; law and order; public place; police; rights and interests of citizens.

Основопологающей задачей органов внутренних дел (полиции) является обеспечение ими законности и правопорядка. Это обуславливает необходимость уяснения сотрудниками полиции общепринятых подходов к пониманию содержания законности и правопорядка, элементов механизма их обеспечения, места органов внутренних дел в государственной системе обеспечения правопорядка.

Правопорядок является важным условием существования и развития правового государства, поскольку он в равной степени необходим для обеспечения реализации гражданами предоставленных им прав и свобод, юридическими лицами – их законных интересов, для формирования и функционирования гражданского общества, для построения и эффективной деятельности органов государственной власти.

Обращая внимание на наличие в КоАП РФ гл. 20 «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность», ряд составов которой определяет деяние как административное правонарушение лишь в том случае, если они совершены в общественном месте, приходится констатировать отсутствие юридически закрепленных определений понятий «общественный порядок», «общественная безопасность», «общественное место».

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности входят в число основных функций государства. В законодательных документах очень часто употребляется понятие «общественный порядок», но при этом ни один из них не дает определение данному понятию. Понятие «охрана общественного порядка» в юридической науке долгое время рассматривалось в концептуальных рамках. Значительная часть исследований категорий «общественный порядок», «правопорядок» носила теоретический характер. В связи с этим

возникает необходимость в изучении рассматриваемой категории сквозь призму анализа норм, закрепленных в Конституции РФ 1993 г., и перемен, происшедших за последнее десятилетие и также внесших свои коррективы в обсуждаемую проблему. Вышеперечисленные обстоятельства обуславливают целесообразность дальнейшего совершенствования понятия «общественный порядок» и мероприятий по обеспечению общественного порядка. Качественные изменения административной практики, касающиеся, в частности, правонарушений, посягающих на общественный порядок, привели к значительному изменению содержательного значения категории «общественный порядок».

В Конституции Российской Федерации понятие «общественный порядок» лишь обозначено, но не раскрыто, а потому в силу его неопределенности возникла необходимость конституционного разъяснения этого понятия и выявления его отличительных особенностей от схожих категорий и институтов.

С тем, чтобы уточнить значение слова «порядок», обратимся к словарю русского языка [27, с. 310], который во втором значении определяет порядок как «принятое правило, установленная норма для чего-либо, где-либо».

В науке понятие «общественный порядок» принято различать в широком и узком смысле. Если при определении общественного порядка в широком смысле среди ученых нет существенных разногласий, то при определении общественного порядка в узком смысле обнаруживаются полярные точки зрения. Основные концепции понимания общественного порядка в узком смысле были представлены в трудах М. И. Еропкина и А. В. Серегина.

Так, М. И. Еропкин определял общественный порядок как «обусловленную интересами всего народа ... регулируемую нормами права, морали, правилами ... общежития и обычаями систему волевых общественных отношений, складывающихся главным образом в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести граждан, укрепление народного достоинства, общественное спокойствие, создание нормальных условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций» [17, с. 7].

По мнению А. В. Серегина, общественный порядок следует понимать как «урегулированную нормами права и иными социальными нормами систему общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности» [26, с. 4].

А. П. Коренев дает такое определение общественного порядка: «под общественным порядком в узком смысле понимается система урегулированных социальными нормами отношений, складывающихся в общественных местах в процессе общения людей, имеющая целью обеспечение обстановки спокойствия общественной жизни, нормальных условий для труда и отдыха людей, деятельности государственных органов, предприятий и организаций» [15, с. 24].

Р. Т. Мухаев отмечает, что при рассмотрении общественного порядка в узком значении необходимо говорить прежде всего об охране личности и прав граждан, нравственности и общественного спокойствия в быту и общественных местах [24, с. 443].

Представляется, что такой подход обоснован и может использоваться в правоприменительной сфере, в том числе в юрисдикционной деятельности правоохранительных органов при охране общественного порядка в общественных местах: на улицах, площадях, вокзалах, в культурно-зрелищных заведениях.

Можно утверждать, что данный аспект рассматриваемого института сопряжен с предоставлением соответствующих условий для отдыха граждан и нормального функционирования организаций и учреждений, а обеспечивается и поддерживается государственно-принудительными мерами.

Определение понятия «общественный порядок» в узком смысле может применяться при анализе сферы правоохранительной деятельности, направленной на защиту конституционных прав и свобод граждан, а именно при установлении объекта противоправного посягательства, что имеет практическое значение в работе прокуратуры, полиции, судов, а также общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка в общественных местах.

Общим в вышеназванных дефинициях является определенная согласованность общественной жизни, а также упорядоченность общественных отношений не только юридически, но и социальными нормами.

Нельзя не отметить точку зрения Ф. Е. Колонтаевского, который дает такое определение: «Общественный порядок – это система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение личной безопасности граждан, общественной безопасности граждан, на создание благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности» [19, с. 20].

Интерес в этом определении вызывает включение в его содержание дефиниций «личная безопасность граждан» и «общественная безопасность». Как отмечает Ф. Е. Колонтаевский, указанные термины представлены в этом определении как цели общественного порядка. Кроме того, он подчеркивает «самостоятельность этих трех взаимопроникающих и взаимообусловленных понятий» [19, с. 21]. Правильно организованная охрана общественного порядка предотвратит преступные посягательства как на личную, так и на общественную безопасность.

На основе изучения данных подходов, с учетом современных требований и точек зрения известных ученых представляется возможным предложить следующее понимание общественного порядка в узком смысле: *общественный порядок – это система общественных отношений на основе норм права, направленных на обеспечение охраны личности и прав граждан, общественного спокойствия и нравственности в быту и общественных местах*. Именно такой подход может использоваться правоохранительными органами в правоприменительной и юрисдикционной деятельности при охране общественного порядка в общественных местах.

Поскольку рассматриваемое понятие связано с местом, где складываются общественные отношения между людьми, то возникает вопрос о том, что следует понимать под общественным местом.

Анализ действующего законодательства показал, что в настоящее время в нормативных актах федерального уровня не закреплено понятие «общественное место», которое является квалифицирующим признаком административного правонарушения и в полной мере раскрывает его социальную сущность и содержание, а также способствует правильному пониманию юридической природы деяния, характера и степени его вреда, а закреплен лишь примерный перечень общественных мест.

Так, например, в п. 3 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (изм. от 03.07.2017) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» законодатель приводит перечень общественных мест, к которым относятся: дворы, подъезды, лестницы, лестничные площадки, лифты жилых домов, детские площадки, зоны рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом). В развитие положений ст. 1.1 КоАП РФ в субъектах Дальневосточного федерального округа приняты законы об административных правонарушениях [2–9], но вместе с тем ни в одной норме вышеуказанных законов не закреплено

понятие «общественное место», а, как и в нормативных правовых актах федерального уровня, приведен лишь примерный перечень общественных мест.

Например, законом Приморского края от 5 марта 2007 г. № 44-КЗ «Об административных правонарушениях в Приморском крае» [5] определено, что общественные места – это улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования, другие места массового скопления граждан, а также подъезды жилых домов, придомовые территории и детские площадки. Законом Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ «Об административной ответственности в Амурской области» [3] данный перечень расширен и включает в себя улицы, площади, парки, скверы населенных пунктов, вокзалы, дворы и подъезды многоквартирных домов, спортивные, культурно-просветительные и культурно-зрелищные сооружения, учреждения здравоохранения, образования и культуры, дома отдыха, санатории, профилактории, туристические базы, детские оздоровительные лагеря, другие места отдыха, предприятия торговли, бытовых услуг и общественного питания.

Анализ законодательства зарубежных стран показывает, что и там в положениях нормативных правовых актов также содержится лишь перечень общественных мест.

Так, во Франции в соответствии со ст. R. 4 Декрета и Ордонанса (1959 г.), вошедших в принятый 8 февраля 1955 г. «Комплексный акт законов о розничной торговле спиртными напитками и мерах против алкоголизма», штрафом в размере от 250 до 600 франков наказывается всякий, кто появится в пьяном виде на улицах, дорогах, в кафе, кабаре и других общественных местах [23].

Аналогичная ситуация сложилась в Украине [12], Республике Беларусь [10], Китайской Народной Республике [13, с. 659–668] и Республике Казахстан [11].

В то же время можно утверждать, что перечень общественных мест не может быть исчерпывающим, в связи с этим необходимо сформулировать и закрепить в нормативных правовых актах федерального уровня понятие «общественное место», отражающее его характерные признаки.

В теории административного права называются лишь группы общественных мест:

- 1) общественные места постоянного пользования – улицы, площади, скверы, транспортные магистрали и т. п.;
- 2) общественные места временного пользования – магазины, театры, стадионы, транспортные средства общего пользования, подъезд, лестничная площадка и т. д.;
- 3) эпизодические общественные места – лес, горный склон, озеро, река, когда там, например, проводятся те или иные мероприятия, и т. д.

Итак, в ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ [1] до 2013 г. был приведен следующий перечень общественных мест: *детские, образовательные и медицинские организации, все виды общественного транспорта городского и пригородного сообщения, организации культуры (за исключением расположенных в них организаций или пунктов общественного питания, в том числе без образования юридического лица), физкультурно-оздоровительные и спортивные сооружения*. В части 2 ст. 20.20 КоАП РФ – это были *улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования и другие общественные места*. Здесь возникает вопрос: что следует понимать под словом «другие»? В статье 20.1 КоАП РФ законодатель ограничился лишь указанием на совершение правонарушения в общественном месте. Довольно-таки странно, что в одних случаях улицы, стадионы, скверы, парки признаются общественными местами (ч. 2 и 3 ст. 20.20 КоАП РФ), а в других – нет (ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ). Иными словами, исходя из позиции законодателя, категория «общественное место» имеет узкое и широкое толкование, в зависимости от вида совершенного административного правонарушения? Но тогда, каким из толкований общественного места должен руководствоваться правоприменитель при квалификации деяния, подпадающего под признаки мелкого хулиганства? Практика показывает, что сотрудники органов внутренних дел (полиции), которым в соответствии с ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ предоставлено право

составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.1 КоАП РФ, предпочитают расширительное толкование термина «общественное место». При этом неясность того, что следует понимать под «другими общественными местами», позволяет сотрудникам полиции относить к ним все что угодно, например, подъезды жилых домов, автостоянки, садоводческие товарищества и пр. К сожалению, ясность в содержание понятий «общественное место» и «другие общественные места» не вносят и многочисленные комментарии КоАП РФ. В одних комментариях авторы ограничиваются анализом элементов состава административного правонарушения [18, с. 517–518], в других – авторы, обходя стороной понятие «общественное место», ограничиваются изложением порядка установления факта нахождения лица в состоянии алкогольного опьянения [21, с. 826–828].

Но и те комментарии, авторы которых предприняли попытку раскрыть содержание понятия «общественное место», не выдерживают критики. Так, Ю. М. Козлов считает, что «общественное место – термин (а не определение) и его понимание следует из его смысла (место, где есть общество). Мелкое хулиганство может совершаться в любой сфере общественной жизни: в быту, на работе; в любом месте, где находятся люди (общественное место): в квартире, на улице, в учреждении, на предприятии, в транспорте и т. д.» [22].

Такое сверхширокое понимание общественного места, когда таковым могут признаваться квартира, личный автомобиль, дача, т. е. объекты, находящиеся в частной, а точнее индивидуальной собственности, еще больше осложнит работу правоприменителя, поскольку один и тот же объект должен будет им одновременно рассматриваться и как индивидуальная собственность, и как общественное место.

По мнению авторов другого комментария к КоАП РФ, «как правило, к мелкому хулиганству следует относить указанные действия, совершаемые в общественных местах (на улицах, площадях, в общественных учреждениях (а частная стоматологическая клиника? – Р.Г.), на транспорте, в предприятиях общественного питания и т. п. (т. п.? – Р.Г.) в отношении случайных прохожих и посетителей, иных незнакомых или малознакомых людей» (а в отношении «хорошо» знакомых можно? – Р.Г.). Нельзя квалифицировать как мелкое хулиганство действия, основанные на личных неприязненных отношениях и совершенных в быту или на производстве. Однако в некоторых случаях подобные действия отражают состав мелкого хулиганства, если в них присутствует прямой умысел на нарушение общественного порядка» [20, с. 628].

Подобное неоднозначное, противоречивое толкование понятия «общественное место» не только не способствует единообразию правоприменительной практики, но и, с одной стороны, может создавать почву для злоупотребления властью сотрудниками правоохранительных органов, привлекающих к ответственности граждан без должных на то оснований, с другой стороны, напротив, оправдывать бездействие правоохранительных органов, не реагирующих на нарушения общественного порядка и в этой части не защищающих интересы законопослушных граждан, общественных организаций, а в ряде случаев и государственных органов. В такой ситуации становится невозможным справедливое применение норм в отношении правонарушителей, посягающих на общественный порядок в общественных местах. А, как отмечает В. С. Нерсисянц, справедливость входит в понятие права, она является его внутренним свойством и качеством [25, с. 345]. В связи с этим необходимо выработать четкое определение понятия «общественное место», чтобы справедливо применять в отношении нарушителей соответствующие нормы.

Так как дефиниция «общественное место» отсутствует в нормативных правовых актах, не вызывает сомнений необходимость анализа взглядов ученых по данному вопросу.

Так, А. П. Корнев полагал, что к общественным местам следует относить места общения людей в целях удовлетворения различных жизненных потребностей. Также, по его мнению, общественное место связывается с пребыванием в нем людей [15, с. 24].

А. Б. Агапов дает такое определение понятия «общественное место»: «любые объекты реального или потенциального нахождения физических лиц: парк, стадион, сквер относятся к общественным местам даже и в тот временной период, когда граждане там отсутствуют, важно, что они гипотетически могут там находиться и стать невольными свидетелями либо участниками противоправных действий ... в любое время суток» [14, с. 716].

Д. Н. Бахрах под общественным местом понимает места общего пользования, а также помещения учреждений, предприятий, обслуживающих население. В перечень таких мест он включает пляжи, улицы, привокзальные площади, вокзалы, а также помещения и территории зрелищных предприятий – стадионы, ипподромы, кинотеатры и т. д. [16, с. 131].

Ю. П. Соловей полагает, что публичными (общественными) местами являются места общения (нахождения) людей, в которых удовлетворяются их различные жизненные потребности и которые свободны для доступа неопределенному кругу лиц.

Анализ вышеприведенных определений понятия «общественное место» позволяет утверждать, что формулировка, данная А. П. Корневым, не отражает существенных признаков данного явления, так как люди в этих местах могут не только общаться, но и взаимодействовать друг с другом, и общение и взаимодействие должно быть публичным, т. е. открытым.

Позиция А. Б. Агапова относительно возможности отсутствия граждан в общественном месте представляется спорной, так как в данном случае при совершении правонарушения в общественном месте будет очень сложно, а в некоторых случаях и невозможно, соблюдать требования ст. 25.6 КоАП РФ о привлечении к участию в деле об административном правонарушении свидетелей. Другие доказательства (кроме свидетельских показаний), как известно из практики, должностными лицами практически не используются, что косвенно указывает на спорность точки зрения профессора А. Б. Агапова.

Принципиальным является и вопрос доступности общественного места. Некоторые из них, такие как улицы, скверы, имеют открытый доступ; другие, в частности, кинотеатры, стадионы, залы вылета пассажиров в аэропорту ограничено доступны только для лиц, имеющих билет либо соответствующий специальный пропуск; третьи, например, игровые площадки детских садов, несмотря на наличие ограждений и запрета нахождения на них посторонних лиц, относительно доступны для проникновения на их территорию.

Оценивая работы, в которых раскрывается понятие «общественное место», необходимо отметить, что большинство исследований было проведено в советский период и в условиях доминирования общенародной собственности, они не затрагивали вопросы форм собственности объектов, выступающих в качестве таковых. Современные исследователи, несмотря на многообразие форм собственности в Российской Федерации, также обходят стороной вопрос, должны ли места, признаваемые общественными, находиться в государственной либо муниципальной собственности, или они могут быть и частными либо принадлежащими общественным объединениям. Вопрос этот далеко не праздный, поскольку сегодня магазины, кинотеатры, стадионы, бассейны и прочие объекты, выступающие местами общего пользования, публичного общения, пребывания людей, относятся к различным формам собственности. На наш взгляд, форма собственности не влияет на отнесение места к категории общественного при наличии обязательных характеризующих его признаков.

Не претендуя на неоспоримость, предлагаем следующую конструкцию категории «общественное место». *Под общественным местом следует понимать место общего пользования, публичного общения, пребывания людей вне зависимости от формы его собственности (государственная, муниципальная, частная, общественных объединений) в целях удовлетворения различных жизненных интересов и потребностей, постоянно, временно или эпизодически доступное для нахождения в нем неопределенного круга лиц.*

Вместе с тем требуется законодательное закрепление как самого определения понятия «общественное место», так и перечня мест, отвечающих присущим для него признакам, что

позволит обеспечить защиту законных прав и интересов граждан и будет способствовать более эффективной правоприменительной практике.

### Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 2.
2. Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях от 24 июня 2009 г. № 256 // Приамурские ведомости. 2009. 17 июля.
3. Об административной ответственности в Амурской области: закон Амурской области от 30 марта 2007 г. № 319-ОЗ // Вестник администрации Амурской области. 2007. № 3.
4. Об административных правонарушениях в Магаданской области: закон Магаданской области от 15 марта 2005 г. № 583-ОЗ // Магаданская правда. 2005. 16 марта.
5. Об административных правонарушениях в Приморском крае: закон Приморского края от 5 марта 2007 г. № 44-КЗ // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2007. № 10.
6. Об административных правонарушениях в Сахалинской области: закон Сахалинской области от 29 марта 2004 г. № 490 // Губернские ведомости. 2004. 3 апреля.
7. Об административных правонарушениях: закон Еврейской автономной области от 23 июня 2010 г. № 781-ОЗ // Биробиджанер штерн. 2010. 2 июля.
8. Об административных правонарушениях: закон Камчатского края от 19 декабря 2008 г. № 209 // Официальные Ведомости. 2008. 30 декабря.
9. О Кодексе Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях: закон Республики Саха (Якутия) от 14 октября 2009 г. № 337-IV // Якутские ведомости. 2009. 11 ноября.
10. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З. Ст. 17.3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 63. 2/946.
11. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V. Ст. 336 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 5–6. Ст. 24.
12. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 г. № 8073-X. Ст. 178 // Ведомости Верховной Рады Украинской ССР. 1984. № 51. Ст. 1122.
13. Положение Китайской Народной Республики о взысканиях за нарушение общественного порядка. Ст. 19 // Чжунхуа жэньминь гунхэго гоуюань гунбао. 1986. № 23.
14. Агапов А. Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002.
15. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: учебник / под ред. А. П. Коренева. М., 2003.
16. Административная ответственность граждан: учеб. пособие / под ред. Д. Н. Бахраха. Пермь, 1974.
17. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1951.
18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях / предисл. В. В. Устинова, постат. науч.-практ. коммент. А. П. Шергина. М., 2007.
19. Колонтаевский Ф. Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: автореф. дис ... д-ра юрид. наук. М., 1996.
20. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Э. Н. Ренова. М., 2002.
21. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) с практическими разъяснениями и постатейными материалами / авт. коммент. и сост. В. С. Чижевский. 7-е изд., доп. и перераб. М.: Книжный мир, 2006.
22. Комментарий к ст. 20.1 КоАП РФ / Ю. М. Козлов. М.: Юрист, 2002.
23. Меньших А. А. Уголовная ответственность за нарушения общественного порядка по законодательству Франции // Журнал российского права. 2004. № 11.
24. Мухаев Р. Т. Теория государства и права: учебник. М., 2001.
25. Нерсисянц В. С. Проблемы теории государства и права. М., 2009.
26. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975.
27. Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А. П. Евгеньевой. М., 1987. Т. 3.

УДК 342.9:351.81

## ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕСЕКАТЕЛЬНЫХ МЕР В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

**Светлана Александровна Романькова**, преподаватель Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России

E-mail: svetaromankova@mail.ru

В статье рассматриваются меры административного принуждения, установленные Законом о полиции в области дорожного движения, некоторые из которых сопряжены с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Исследуются причины, способствующие созданию барьеров в правоприменительной деятельности сотрудников полиции в области дорожного движения, связанной с применением указанных мер, и формулируются авторские предложения и рекомендации, направленные на повышение их эффективности.

**Ключевые слова:** участники дорожного движения; применение физической силы; специальные средства; огнестрельное оружие; безопасность дорожного движения.

## THE PROBLEMS OF APPLYING ADMINISTRATIVE AND PREVENTIVE MEASURES IN THE FIELD OF ROAD TRAFFIC

**Svetlana Aleksandrovna Romankova**, lecturer of the Vladivostok Branch of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

The article discusses the measures of administrative coercion imposed by the police Act in the field of traffic, some of which involve the use of physical force, special means and firearms. Investigates the causes that contribute to the creation of barriers to enforcement activities of police officers in the field of traffic associated with the use of these measures and formulates proposals and recommendations aimed at improving their effectiveness.

**Keywords:** road traffic participants; the use of physical force; special means; firearms; traffic safety.

При нарушении физическими, должностными и юридическими лицами Правил дорожного движения [2] сотрудники полиции уполномочены на применение мер административного принуждения, установленных в Федеральном законе от 7 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О полиции» [1] (далее – Закон о полиции). В отношении участников дорожного движения могут применяться следующие их виды: остановка транспортных средств; проверка документов; осмотр транспортных средств и грузов; задержание транспортных средств; ограничение или запрет на движение транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности; запрет эксплуатации транспортных средств и другие меры, содержащиеся в п. 20, 21 ст. 13 Закона о полиции.

Меры, установленные в Законе о полиции, направлены на защиту жизни, здоровья и собственности участников дорожного движения от противоправных посягательств. В частности, применение полицией перечисленных мер способствует выявлению собственников транспортных средств, которыми не выполнена обязанность по страхованию гражданской ответственности и не прошедших государственный технический осмотр; задержанию водителей, скрывшихся с мест дорожно-транспортных происшествий, находящихся в розыске (в том числе федеральном), лиц в состоянии опьянения, а также не имеющих или лишенных

права управления транспортными средствами; транспортных средств, находящихся в розыске, а также с измененной, уничтоженной маркировкой.

Реализация указанных мер предшествует изъятию документов и государственных регистрационных знаков, имеющих признаки подделки, и обнаружению автомобилей с техническими неисправностями, представляющих угрозу безопасности дорожного движения, а также имеющих скрытые, поддельные, измененные номера узлов и агрегатов.

В то же время меры, установленные в Законе о полиции, направлены на противодействие незаконной перевозки водителями транспортных средств оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров.

Таким образом, меры административного принуждения, установленные в Законе о полиции, характеризуются главным образом защитной направленностью.

В исключительных случаях меры административного принуждения сопряжены с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Анализ положений норм действующего законодательства позволяет сказать, что применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия возможно в противодействие тем противоправным деяниям правонарушителя, которые сопряжены с насилием, опасным для жизни и здоровья сотрудника полиции, конкретного лица, неограниченного круга участников дорожного движения либо с непосредственной угрозой для их жизни и здоровья, запрещены законодателем и облечены в правовые нормы ст. 20, 21 и 23 Закона о полиции и ст. 37–42 УК РФ. При этом общественно опасные и противоправные деяния должны быть реальными, то есть происходить на глазах и в присутствии сотрудника полиции.

Таким образом, применение полицией физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия ограничено пределами норм Закона о полиции и Уголовного кодекса Российской Федерации. Это обусловлено вторжением в сферу личных прав и свобод граждан Российской Федерации, возможным наступлением необратимых последствий в виде причинения вреда здоровью физических лиц вплоть до лишения жизни.

Жесткая нормативная правовая регламентация порядка применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, возможность наступления необратимых последствий для жизни и здоровья граждан служат психологическими и иными барьерами в правоприменительной деятельности сотрудников полиции. Следствием этого являются массовые случаи гибели сотрудников полиции в результате преступлений, совершенных против жизни и здоровья, в том числе и при исполнении служебных обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения. Динамика случаев гибели сотрудников полиции в результате преступлений, совершенных против жизни и здоровья, выглядит следующим образом: в 2011 г. при исполнении служебных обязанностей погибло 322 сотрудника органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск<sup>\*</sup>; в 2012 г. – свыше 50 сотрудников<sup>\*\*</sup>; в 2013 г. – 160 сотрудников<sup>\*\*\*</sup>; в 2014 г. – 119 сотрудников<sup>\*\*\*\*</sup>; в 2015 г. – 56 сотрудников<sup>\*\*\*\*\*</sup>; в 2016 г. – 63 сотрудника<sup>\*\*\*\*\*</sup>.

Причинами гибели сотрудников полиции, названными отдельными авторами на основе анализа материалов служебных проверок, являются: притупление бдительности и доверчивость (ставка «только на хорошее» в людях); применение силы только как последней возможности, что ведет к запаздыванию в силовом реагировании; неумение предвидеть опасность;

---

\* URL: <http://www.rg.ru/2012/03/02/poteri-anons.html> (дата обращения: 10.07.2015).

\*\* URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2012/12/24/1075363.html> (дата обращения: 10.07.2015).

\*\*\* URL: <http://www.rg.ru/2013/12/18/makarov.html> (дата обращения: 10.07.2015).

\*\*\*\* URL: <http://www.newsru.com/russia/08nov2014/kavkazpolice.html> (дата обращения: 10.07.2015).

\*\*\*\*\* URL: [https://www.dp.ru/a/2015/11/10/S\\_dnem\\_policii\\_pozdravil](https://www.dp.ru/a/2015/11/10/S_dnem_policii_pozdravil) (дата обращения: 10.11.2016).

\*\*\*\*\* URL: <http://www.newsru.com/russia/08nov2014/kavkazpolice.html> (дата обращения: 07.02.2017).

неверные действия в ситуации опасности («открывал спину» преступникам, не торопился двигаться, не маскировался, не искал укрытия, вел себя самоуверенно и т. п.); неверные решения и неудачная тактика действий в ситуации опасности; необоснованный риск [4, с. 71].

В целях выявления причин, способствующих созданию барьеров в правоприменительной деятельности сотрудников полиции в области дорожного движения, нами в 2016 г. проведено анкетирование 500 сотрудников дорожно-патрульных служб Государственной инспекции безопасности дорожного движения УМВД России по Приморскому краю и Сахалинской области со стажем работы в должностях от 3 до 22 лет.

Основным препятствием для применения полицейскими огнестрельного оружия 39,5 % опрошенных респондентов обозначили юридическую ответственность; 13,6 % – боязнь необратимых последствий, связанных с лишением человека жизни; 13,7 % – прокурорский надзор; 5,8 % – слабые навыки владения огнестрельным оружием; 5,8 % – контроль общественности; 15,6 % – слабые знания правовых оснований и порядка применения огнестрельного оружия; 5,8 % – неуверенность в собственных силах. Результаты проведенного анкетирования свидетельствуют, что слабое знание правовых оснований и порядка применения огнестрельного оружия является второй из семи перечисленных причин, создающих барьер в правоприменительной деятельности сотрудников дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

Аналогичный вывод позволяют сделать итоги опроса о барьерах в деятельности полиции, связанной с применением специальных средств: 31 % сотрудников указали в качестве такового юридическую ответственность; 13,7 % – прокурорский надзор; 5,8 % – слабые навыки применения специальных средств; 9,8 % – контроль общественности; 15,6 % – ведомственный контроль; 21,5 % – слабые знания правовых оснований и порядка применения огнестрельного оружия; 2,6 % – неуверенность в собственных силах.

На основе результатов социологического исследования проанализированы учебно-методические материалы образовательных учреждений в системе МВД России.

В соответствии с примерной программой профессионального обучения (профессиональной подготовки) [5] для лиц рядового и младшего начальствующего состава строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции, подразделений по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел, на занятия по специальной подготовке отведено 284 часа: в том числе 104 часа – на огневую подготовку, 106 часов – на физическую подготовку, 38 – на тактико-специальную подготовку, 24 часа – на комплексный практикум по огневой и физической подготовке.

Практикум по огневой и физической подготовке содержит перечень упражнений – типовых ситуаций, максимально приближенных к служебной деятельности. При его выполнении преподаватели оценивают знания правовых оснований и порядка применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, установленных гл. 5 Закона о полиции. В то же время оценке подлежат результат стрельбы (время и пробойны), техника выполнения приемов борьбы, тактика обстрела мишеней, использования укрытий, перемещения стрелка, соблюдение правил личной безопасности, качество составления рапортов о применении огнестрельного оружия.

Несомненно, данные занятия способствуют выработке устойчивых навыков приемов борьбы, правомерного обращения с оружием, тактики действий сотрудников указанных подразделений территориальных органов МВД России в различных условиях оперативно-служебной деятельности. В поддержку указанной позиции высказалось 78,4 % опрошенных респондентов. Однако примерной программой профессионального обучения (профессиональной подготовки) [6] для лиц, впервые принимаемых на службу на должности сотрудников подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения, выполнение комплексного практикума по огневой и физической подготовке не предусмотрено. Кроме того, установленное

в программе время на занятия по специальной подготовке для данной категории сотрудников составляет на 108 часов меньше. Так, всего на занятия по специальной подготовке отведено 176 часов, в том числе 80 часов – на огневую подготовку, 80 часов – на физическую подготовку, 16 – на тактико-специальную подготовку.

Проведенное исследование позволяет отметить недостаточное количество часов, отводимых на занятия по подготовке к защитным действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, для лиц, впервые принимаемых на службу на должности сотрудников подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения.

В связи с этим в системе служебной подготовки центров и факультетов профессионального обучения образовательных учреждений системы МВД России, на наш взгляд, необходимо разработать и внести в содержание программы профессионального обучения указанной категории сотрудников аналогичный комплексный практикум по огневой и физической подготовке. Представляется, что содержание комплексного практикума по огневой и физической подготовке могут составить меры, отражающие специфику правоохранительной деятельности полиции в области дорожного движения. Анализ норм правовых актов [1; 2; 3] позволяет такими мерами обозначить: извлечение ключа из замка зажигания; прокол автомобильных покрышек; ограничение подвижности с помощью применения специальных средств; принудительную остановку транспортных средств путем применения специальных средств принудительной остановки, размещения на проезжей части патрульного автомобиля (патрульных автомобилей) с включенными специальными световыми сигналами или грузовых автомобилей; применение огнестрельного оружия для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан.

Полагаем, что увеличение количества часов, отводимых на занятия по специальной подготовке для лиц, впервые принимаемых на службу на должности сотрудников подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения, обеспечит надлежащее изучение и усвоение основных положений нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность сотрудников полиции в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; формирование умений и навыков правомерного и эффективного применения норм действующего законодательства; морально-психологическую устойчивость; предупреждение потерь личного состава полиции при обеспечении безопасности дорожного движения.

### **Литература**

1. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2012 г. № 3-ФЗ // Российская газета. 2011. 10 февраля.
2. Правила дорожного движения (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»): постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 // Российские вести. 1993. 23 ноября.
3. 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 2 марта 2009 г. № 185 // Российская газета. 2009. 7 июля.
4. Канунникова Н. Г. Виктимологическая профилактика посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов в условиях несения службы в Северо-Кавказском федеральном округе // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 2 (32).

5. Примерная программа профессионального обучения (профессиональной подготовки) лиц рядового и младшего начальствующего состава, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел. М., 2013.
6. Примерная программа профессионального обучения (профессиональной подготовки) лиц среднего и старшего начальствующих составов органов внутренних дел, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел на должности сотрудников подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения (на базе среднего юридического образования или высшего неюридического образования) по профессии «полицейский». М., 2014.

УДК 342.9

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

**Ирина Викторовна Ковалева**, адъюнкт Дальневосточного юридического института МВД России

E-mail: kirvi2013@mail.ru

В статье автор рассматривает вопросы современного состояния нормативного правового регулирования общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации, а также приводит результаты статистических исследований общественного мнения о степени доверия органам внутренних дел со стороны граждан Российской Федерации.

**Ключевые слова:** общественный контроль; гражданское общество; общественный совет; наблюдательная комиссия; принцип открытости; доверие граждан.

## PUBLIC CONTROL OVER ACTIVITY OF BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A LEGAL INSTITUTION

**Irina Viktorovna Kovaleva**, post graduate of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

In the article the author considers the current state of legal regulation of public control over activity of bodies of internal Affairs of the Russian Federation, and cites the results of statistical studies of public opinion about the degree of confidence in the authorities of internal Affairs by citizens of the Russian Federation.

**Keywords:** social control; civil society; public council; the supervisory commission; the principle of openness; the trust of citizens.

Российская Федерация – демократическое правовое государство, в котором власть осуществляется народом, то есть обществом непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Органы власти призваны действовать во благо и в интересах общества, а общество должно иметь возможность контроля за органами, посредством которых осуществляются его властные полномочия, в соответствии с законодательством, закрепляющим различные формы такого контроля. Эту возможность не нужно рассматривать как экспансию по отношению к компетенции государства, его органов и должностных лиц, наоборот, общественный, так сказать, низовой контроль является рычагом влияния на них

в целях обеспечения соблюдения публичных интересов, поддерживает обратную связь между субъектами и объектами в системе управления, закрепляет легитимность диалога между властными структурами и обществом.

Этой линии придерживается и руководство нашего государства. Так, в 2013 г., выступая перед Федеральным Собранием с ежегодным посланием, Президент Российской Федерации отметил, что демократия «заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи»\*.

«Министерство внутренних дел традиционно играет ключевую роль в правоохранительной системе России, да и не только в правоохранительной... и в государственном механизме в целом»\*\*, – так Президент РФ охарактеризовал значимость органов внутренних дел на расширенном заседании коллегии МВД России в феврале 2013 г. Нормативное закрепление широких полномочий по применению мер государственного принуждения, возможность должностных лиц действовать в рамках административного усмотрения всегда являлись специфической особенностью органов внутренних дел, несущей в своей повседневной деятельности возможность нарушения прав и свобод человека и гражданина. В целях минимизации угрозы такого рода нарушений необходимо грамотное сочетание общественного контроля со стороны структур гражданского общества с мерами государственного и ведомственного контроля, прокурорского надзора, судебного контроля и надзора. Именно в силу такой специфики деятельности структуры все российское общество заинтересовано в продуктивной работе ведомства, которое своей повседневной деятельностью априори приковывает к себе всеобщее внимание.

Необходимо отметить, что одним из основных оценочных критериев в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации со стороны граждан является общественное мнение. В связи с этим министерство ведет тщательный мониторинг результатов статистических исследований и опросов населения, касающихся деятельности МВД России и уровня доверия граждан к данной правоохранительной структуре, а также самостоятельно проводит исследования, результаты которых анализируются и учитываются при принятии руководством Министерства внутренних дел РФ решений по повышению эффективности работы органов внутренних дел.

Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, за последние три года уровень доверия граждан полиции не меняется и остается на средних показателях 46–47 %, как на стороне доверяющих, так и не испытывающих доверия к данной структуре. Четверть респондентов оценивает деятельность органов внутренних дел на «хорошо» и «очень хорошо». Примечательно, что чаще всего такие оценки дают 18–24-летние граждане. Однако, проведенные ВНИИ МВД России в 2016 г. замеры общественного мнения в 85 субъектах Российской Федерации о деятельности полиции отличаются от результатов ВЦИОМ в сторону снижения процентной составляющей положительно оценивающих деятельность полиции. Специалистами ВНИИ МВД России была получена и проанализирована социологическая информация по показателям оценки деятельности полиции на общефедеральном, окружном и региональном уровнях. В опросе приняли участие 94 тыс. россиян. Доверяют полиции Российской Федерации в обеспечении их личной и имущественной безопасности 39 % опрошенных респондентов в субъектах Российской Федерации.

Несмотря на некоторую разницу в результатах, специалисты ВЦИОМ отмечают, что за последние 10 лет доля доверяющих органам внутренних дел возросла вдвое. И все же поч-

---

\* URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_155646/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/) (дата обращения: 20.04.2017).

\*\* Расширенное заседание коллегии МВД России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17461> (дата обращения: 10.05.2017).

ти половина респондентов (47%) не доверяет органам внутренних дел, что свидетельствует о недостаточном уровне взаимодействия системы МВД с институтами гражданского общества, открытости, прозрачности деятельности системы, низкой информированности граждан об услугах, предоставляемых МВД России, однобокой, часто негативной освещенности в СМИ деятельности органов внутренних дел.

Очевидно, что в данных условиях включенность институтов гражданского общества в деятельность органов внутренних дел, в том числе и в форме общественного контроля, является залогом повышения удовлетворенности интересов, запросов и ожиданий общества, с одной стороны, и руководства органов внутренних дел – с другой, от реализации принципа открытости и публичности системы МВД России. Необходимо отметить, что исследуемый правовой институт контроля за деятельностью ОВД следует рассматривать еще и как средство совершенствования и рационализации самой системы МВД России, превенции коррупционных проявлений в ней, поддержания диалога и партнерских отношений между органами внутренних дел и институтами гражданского общества, как способ легитимного разрешения проблем во взаимоотношениях граждан и государства, как гарантию соблюдения законности и дисциплины, даже несмотря на то, что данный институт не имеет государственно-властной природы.

Получившая первоначальный импульс Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» [7] и продолжающаяся в настоящее время реформа органов внутренних дел ставит перед МВД России одной из первоочередных задач, требующих скорейшего решения, реализацию принципов открытости для достижения доверия со стороны общества и доступности информации о деятельности министерства, создание партнерской системы взаимоотношений между органами внутренних дел и институтами гражданского общества. Концепция реформирования системы МВД России, выразившаяся в определении ее первоочередных, приоритетных направлений, нашла свое отражение в «Дорожной карте», одним из пяти важнейших пунктов которой определена открытость для восстановления доверия общества, а создание эффективной структуры общественного контроля является значимым этапом достижения целей, поставленных перед руководством МВД России.

Отправной точкой реформы на первом этапе явилось создание новой правовой основы деятельности полиции путем принятия законодательных актов, соответствующих международным стандартам. Один из наиболее прогрессивных в этом направлении нормативных правовых актов – Федеральный закон «О полиции» [5], в ст. 50 закрепивший возможность осуществления общественными объединениями, общественными наблюдательными комиссиями, Общественной палатой и гражданами Российской Федерации контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Вторым шагом можно считать издание Указа Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» [6], в ст. 5 которого одной из приоритетных задач общественных советов названо осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел, а также Указа Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027, которым утверждено Положение об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации. На ведомственном же уровне это приказ МВД России от 15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668», которым закреплен порядок образования и формирования составов общественных советов при территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также утверждено положение о них.

Другими немаловажными инструментами общественного контроля за соблюдением прав и законных интересов граждан со стороны органов внутренних дел являются обще-

ственные палаты, создаваемые в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [2], как на федеральном, так и региональном уровнях, а также организованные на их базе общественные наблюдательные комиссии, образующиеся на основе Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [1]. В настоящее время в 85 субъектах Российской Федерации действует 81 наблюдательная комиссия. Так, в Дальневосточном федеральном округе из 9 субъектов в 8 созданы такого рода комиссии, исключение составляет Чукотский автономный округ.

Определенная возможность контроля со стороны общества подразумевается и положениями Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [4], в соответствии с которым гражданам Российской Федерации, общественным объединениям правоохранительной направленности, а также народным дружинам предоставляется право участвовать в мероприятиях по поддержанию общественного порядка, в том числе и при проведении различных массовых мероприятий, включая культурно-зрелищные и спортивные. По приглашению правоохранительных органов рассматриваемые субъекты контроля уполномочены работать в составе создаваемых на их базе консультативных, экспертных, совещательных и координационных органов по вопросам охраны общественного порядка [4]. Из данных положений закона вытекает возможность граждан Российской Федерации, как в составе народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности, так и лично, реализуя предоставленные права, посредством участия в вышеуказанных мероприятиях совместно с сотрудниками органов правопорядка осуществлять не только свою основную функцию по оказанию помощи в охране порядка, но и следить за соблюдением дисциплины и законности со стороны сотрудников правоохранительных органов (то есть осуществлять некий гражданский контроль), а также одним своим присутствием стимулировать антикоррупционное поведение последних. В случаях же выявления фактов противоправного поведения со стороны сотрудников органов внутренних дел, у граждан и представителей общественных объединений правоохранительной направленности и народных дружин имеется возможность реагирования посредством обращения в контролирующие органы с заявлением по данному факту.

Изданный по инициативе Главы государства 21 июля 2014 г. Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [3] (далее – ФЗ «Об основах общественного контроля») нормативно закрепил дефиницию общественного контроля, определил сферу деятельности общественного контроля как правового института, сформулировал принципы и утвердил механизм его осуществления, очертил круг субъектов и объектов контроля, разделил полномочия по осуществлению контроля на федеральном и региональном уровнях.

Названный закон носит рамочный характер, так как закрепляет лишь основы общественного контроля, предусматривая возможность регулирования данного вопроса и другими нормативными актами. Так, пункт 2 ст. 2 ФЗ «Об основах общественного контроля» говорит о том, что «осуществление общественного контроля за деятельностью в области общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции... регулируется соответствующими федеральными законами». Перечень таких федеральных законов назван нами выше. Безусловно, в правоприменительной и правозащитной сферах, а также в научном сообществе до сих пор не утихают споры о целесообразности принятия рассматриваемого федерального закона. Некоторые считают его революционным, другие называют пустышкой, но все сходятся во мнении о необходимости его доработки с учетом практики его применения.

Рассмотрим основные положения ФЗ «Об основах общественного контроля». Наиболее значимым в данном нормативном акте является закрепление дефиниции общественного кон-

троля, под которым понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений».

В рассматриваемом законе закреплен перечень контролирующих субъектов, таких как Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также общественные советы при федеральных органах исполнительной и законодательной власти и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. В свою очередь, вышеуказанные субъекты в целях реализации стоящих перед ними задач уполномочены создавать общественные инспекции, общественные наблюдательные комиссии, группы общественного контроля и иные контролирующие организационные структуры.

Объектами контроля являются органы государственной власти и местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, а также иные органы и организации, осуществляющие отдельные публичные полномочия.

Граждане наделяются правом осуществлять общественный контроль на добровольной основе как лично (в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов), так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (общественных палат, советов, наблюдательных комиссий, инспекций, групп общественного контроля).

Общественные мониторинг, проверка, экспертиза, а также общественные обсуждения и публичные слушания нашли свое закрепление в законе в качестве форм общественного контроля. Данный перечень не является исчерпывающим и предусматривает возможность проведения общественного контроля в иных формах. Урегулирован также порядок реализации каждой формы контроля.

Следует отметить тот факт, что при широте и многообразии возможностей и обилии форм контроля со стороны общества, закрепленных в законодательстве, можно выделить два действительно функционирующих субъекта контроля – общественные советы при органах внутренних дел и общественные наблюдательные комиссии, формирующиеся общественными палатами на различных уровнях. Однако порядок их формирования и пробелы в законодательном регулировании их деятельности ставят результативность их работы под сомнение.

Так, в марте этого года на заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам Президент РФ Владимир Путин критически высказался о механизме формирования общественных советов при органах государственной власти субъектов Федерации: «... мы с вами представляем, как формируются общественные советы. Это часто такие управляемые структуры, создание которых смысла не имеет. Здесь нужны другие инструменты, они есть... их много»\*.

В качестве резюме отметим, что сама идея низового контроля со стороны неравнодушных граждан, которым не безразлична судьба своей страны, далеко не нова и уже реализована во многих странах мира. Возрождение института общественного контроля за деятельностью всех органов власти, в том числе и за деятельностью органов внутренних дел, необходимо рассматривать только в положительном ключе – как процесс формирования действительно паритетного партнерского сосуществования гражданского общества и власти в Российской Федерации.

---

\* Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54079> (дата обращения: 10.04.2017).

### Литература

1. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.
2. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.
4. Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.
5. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
6. Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 24.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.
7. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от 01.03.2011) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 52 (ч. I). Ст. 6536.

УДК 342.951

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБОРОТА ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ

**Дмитрий Николаевич Шевырёв**, преподаватель Дальневосточного юридического института МВД России

E-mail: shevyrevdmitry@gmail.com

В статье понятие взаимодействия органов государственной власти раскрывается как юридическая категория. В рамках рассмотрения координации и взаимодействия приводятся официальные статистические данные федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющих контрольно-надзорные и регулирующие функции в сфере обращения лекарственных средств. На основе анализа действующей нормативной правовой базы выявляются юридические основы взаимодействия органов государственной власти, дается их научная характеристика. По результатам изучения теоретических и практических предпосылок к взаимодействию политических институтов управления делается обоснованный вывод о причинах проблем, существующих в рассматриваемой сфере.

**Ключевые слова:** административное правовое регулирование; обращение лекарственных средств; органы государственной власти; органы исполнительной власти; взаимодействие.

## LEGAL FOUNDATIONS OF INTERACTION OF GOVERNMENT AUTHORITIES IN THE SPHERE OF DRUG TRAFFICKING

**Dmitry Nikolaevich Shevyrev**, lecturer of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

The concept of interaction of state authorities is disclosed as a legal category. Within the framework of consideration of coordination and interaction, official statistical data of the federal executive bodies of the Russian Federation providing control and supervisory and regulatory

functions in the sphere of medicinal products circulation are given. Based on the analysis of the current regulatory framework, legal bases for the interaction of state authorities are revealed, and their scientific characteristics are given. Based on the results of studying the theoretical and practical prerequisites for the interaction of political institutions of management, a substantiated conclusion is made about the causes of problems existing in the sphere under consideration.

**Keywords:** administrative legal regulation; drugs trafficking; government departments; executive agencies; interaction.

Федеративное государственное устройство России подразумевает осуществление государственной власти федеральными органами и органами субъектов Федерации. Единство государственной власти, в свою очередь, обеспечивается через тесную взаимосвязь и взаимодействие на всех уровнях [5].

Одним из центральных принципов оценки эффективности управления являются показатели взаимодействия органов исполнительной власти, которые довольно часто осуществляют деятельность не через взаимодействие, а путем конкуренции между собой. Отрицательным последствием государственного управления в таком формате выступает неустойчивая связь функционирования федеральных структур исполнительной власти и структур исполнительной власти субъектов.

Например, в Российской Федерации органы государственной власти субъектов наделены полномочиями по лицензированию фармацевтической деятельности с 2008 г. Контрольные мероприятия со стороны федеральных органов за качеством и полнотой исполнения этих полномочий с 2014 по 2016 г. выявили нарушения более чем в половине субъектов, при этом своевременно они не устраняются и количество их не снижается. Проверки, проведенные в отношении лицензиатов, также показали, что из числа проверенных организаций каждая вторая нарушает законодательство, регламентирующее фармацевтическую деятельность, допуская вдобавок более одного-двух нарушений в одной проверенной организации, при этом тенденции не имеют положительной динамики на протяжении нескольких лет\*.

Указанные результаты вполне закономерны ввиду того, что иерархические ступени, связывающие конкретного гражданина и государство как объединение всех граждан, разобщены по принципу индивидуальной выгоды.

Таким образом, наивно ожидать от конкретных граждан, социальных групп или объединений различных форм правопослушного поведения в системе, где субъект, влияющий на такое поведение, имеет несостоятельное резюме.

Чтобы ответить на вопрос, является ли несогласованность органов государственной власти в сфере взаимодействия одной из причин нарушения законодательства, целесообразно исследовать это взаимодействие с позиции административного правового регулирования, то есть воздействия на общественные отношения властным путем.

В этом смысле взаимодействие реализуется через возникновение административных правоотношений, элементарный анализ которых позволяет сравнивать их с иными типами правоотношений, например, конституционно-правовыми, гражданско-правовыми, уголовно-правовыми, финансовыми и т. д.

На этот счет следует согласиться с мнением Е. Б. Лупарева о том, что наиболее близки к административным правоотношениям конституционные и объединяет их близость объекта, предмета, субъектного состава. В обоих случаях объектом правоотношений будет выступать публичный интерес. Конституционные и административные правоотношения могут быть связаны с действиями любой ветви власти. Являясь фундаментом всей системы правовых от-

---

\* Доклад о лицензировании отдельных видов деятельности в сфере здравоохранения по итогам 2014 г.; Доклад о лицензировании отдельных видов деятельности в сфере здравоохранения по итогам 2015 г. URL://<http://www.roszdravnadzor.ru/drugs>

ношений в государстве, конституционно-правовые отношения влияют на правовые отношения других отраслей права. Собственно, ввиду этого предметом или объектом современных научных проектов, по сути, становятся конституционно-правовые аспекты, основы, принципы, особенности отраслевых публичных правоотношений [11].

Данный тезис в действительности означает, что реализация конституционных принципов, формирующих общественное устройство, невозможна иными способами, за исключением административно-правовых.

В контексте взаимодействия одним из наиболее важных аспектов функционирования государственной власти как таковой является разграничение предметов институционального ведения федерации и ее субъектов.

Регулирование общественных отношений с целью защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе и конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, находятся в исключительном ведении Российской Федерации. Это означает, что реализация предметов ведения Российской Федерации возложена исключительно на федеральные органы власти. При этом координация вопросов здравоохранения является предметом совместного ведения, что подразумевает участие органов государственной власти субъектов [1].

Учитывая конституционный порядок, предметы совместного ведения встроены в единую систему власти, однако в действительности ни один нормативный правовой акт в достаточном объеме не дает системных организационно-функциональных представлений о взаимодействии ее структурных элементов [6].

Термин «координация» (от лат. *co* (*cum*) – совместно и *ordinatio* – упорядочение) означает согласование, сочетание, приведение в порядок, в соответствие (действий, понятий, составных частей чего-либо). Функция координации является одной из административных функций (по классификации А. Файоля). Координировать, по Файолю, значит «связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия» [12].

Принципиально никакая координация не может существовать без взаимодействия, которое, в свою очередь, рассматривается как обусловленная часть управленческой деятельности, что видится вполне убедительным.

Так, В. И. Пархоменко определяет взаимодействие как объективное свойство совместной работы, которое проявляется в обмене информацией и согласованных действиях [13].

Детализирует в своем исследовании термин «взаимодействие» Н. Ф. Файзрахманов, представляя его как согласованную по целям, месту, времени совместную деятельность в присущих ее субъектам формах и методах [14].

Многие исследователи правоохранительной сферы задаются вопросами взаимодействия в структуре конкретных органов исполнительной власти, таких как МВД, что позволяет им давать более узкие определения рассматриваемых дефиниций.

Применительно к органам внутренних дел, Е. Ф. Яськов понимает под взаимодействием совместное участие и связь в процессе трудовой деятельности между сотрудниками, подразделениями, организациями и органами, возникающие на основе разделения функций, полномочий и взаимных обязательств [15].

О. С. Карпушин предлагает рассматривать взаимодействие в качестве составной части организационно-управленческой деятельности всех правоохранительных органов и перманентного совершенствования основных параметров их совместной работы, отмечая, что «при этом у сотрудников взаимодействующих органов формируется осознанная необходимость сотрудничества в целях более успешного решения возложенных на них задач» [9].

Таким образом, согласованную деятельность субъектов, подразумевающую эффективное использование сил и средств ее участников для решения провозглашенных задач, можно определить как взаимодействие, при этом под критериями эффективности следует понимать позитивное регулирующее воздействие на общественные отношения.

В качестве одной из сторон управленческой деятельности взаимодействие обеспечивает рациональное разделение труда и времени, что коррелирует с целями государственной политики, направленной на решение задач в сфере развития социальных благ.

В контексте заявленной тематики отметим, что существует широкий круг федеральных органов власти, так или иначе задействованных в области охраны здоровья граждан и соответственно обращения лекарственных средств.

Принцип взаимодействия властных субъектов устанавливается в нормативных документах различной юридической силы, таким образом включаясь в общие положения их функционирования.

Например, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями [4]. Органы Федеральной службы безопасности осуществляют свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности [3].

Довольно часто в юридической литературе встречаются высказывания о несовершенстве нормативной правовой базы, регламентирующей взаимодействие, о слабой организации взаимодействия, неопределенности его научных категорий и направлений [7].

В действительности отсутствие нормативной закреплённости одного из условий функционирования властных структур не является принципиально обязательным.

Организация социальных отношений уже несет в себе посыл взаимодействия без учета императивного давления иных сторон. Таким образом, государство во всех направлениях предполагает построение взаимодействия и координации на основе необходимости достижения общих целей государственной политики, которая, в свою очередь, соответствует позитивному ответу на социальный запрос населения.

Полномасштабная сеть политических институтов, существующих в государстве, способная влиять на процессы воспроизводства социальных благ, даже в принципах своего создания подразумевает взаимодействие с целью реализовывать заданную концепцию.

Можно констатировать, что надлежащее состояние правопорядка как функция социального контроля может реализовываться посредством различных технологий и различных профессиональных объединений. Без сомнения, ни один из органов исполнительной власти не является единственным и универсальным средством противодействия правонарушениям на современном этапе развития общества. Однако все же существуют государственные органы, занимающие ключевые позиции в системе регуляции общества, в том числе органы внутренних дел (полиция).

В соответствии с действующим законодательством при осуществлении своей деятельности органы внутренних дел (полиция) взаимодействует не только внутри ведомства, но и с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами.

Полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей [2].

Таким образом, существующие правовые основы являются достаточными для полноценного ведомственного, межведомственного и других уровней взаимодействия органов власти. В случае необходимости дополнительной регламентации части уже урегулированных либо

прямо не урегулированных общественных отношений, правовой инструментарий содержит известное количество способов осуществлять взаимодействие, например, путем осуществления факультативных соглашений о межведомственном взаимодействии и т. д. Данный тезис является универсальным, поскольку шансы найти орган исполнительной власти, взаимодействие которого ограничено на законодательном уровне, ничтожно малы.

Существование правовых основ предполагает их соответствующую трактовку в целях правоприменения, однако, раз обсуждение и поиск проблематики в вопросах взаимодействия органов власти не исчерпан, значит, существуют препятствия в их реализации. По всей видимости, в Российской Федерации с точки зрения как организационной, так и содержательной данная подсистема государственного управления находится в персонифицированной зависимости. Отсутствие единых методологических подходов и личностно-фидуциарный стиль управления явились источником того, что каждый орган исполнительной власти самостоятельно определяет, в каких параметрах ему надлежит осуществлять свою деятельность. Такой подход может быть отчасти оправдан, с учетом направления деятельности властного субъекта, ведь функциональное и методологическое различие вполне очевидно.

Однако в условиях слабо развитого или, по некоторым оценкам, вовсе декоративного гражданского общества [8; 10] проблема выходит за рамки специализации структуры, в результате чего ведомственные интересы начинают превалировать над фундаментальными целями государственной политики.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
3. О Федеральной службе безопасности: федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
4. Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 323 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2900.
5. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: НОРМА, 1998.
6. Дроздова А. М., Дядищев Д. Н. К вопросу о взаимодействия федерального центра и субъектов РФ в сфере деятельности исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 1.
7. Ильина Н. Е. Основные принципы взаимодействия территориальных подразделений полиции с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления // Регионология. 2016. № 4(97).
8. Ирхин Ю. В. Гражданское общество в современной России: управляемое, направляемое или возмущающее? // ARS ADMINISTRANDI. 2010. № 1.
9. Карпушкин О. С. Взаимодействие органов внутренних дел и органов таможенной службы в раскрытии и расследовании преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
10. Косорукова О. А. Существует ли гражданское общество в России? // Социально-политические науки. 2013. № 1.
11. Лупарев Е. Б. Административные правоотношения как системообразующий элемент публичных правоотношений // Бизнес в законе. 2012. № 6.
12. Орлов А. И. Менеджмент: учеб. пособие. М., 1999.
13. Пархоменко В. И. Взаимодействие следователей, оперативных работников и специалистов при расследовании уголовных дел о незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
14. Файзрахманов Н. Ф. Расследование оборота недоброкачественных и фальсифицированных лекарственных средств, биологически активных добавок: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
15. Яськов Е. Ф. Теория и практика управления: словарь-справочник. М., 1997.

# КРИМИНАЛИСТИКА. СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ. ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

---

УДК 343.9

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ХИЩЕНИЙ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ СО СЧЕТОВ ГРАЖДАН ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ УСЛУГИ «МОБИЛЬНЫЙ БАНК»

**Николай Евгеньевич Мерецкий**, профессор кафедры, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

**Павел Александрович Жердев**, доцент кафедры, кандидат юридических наук (Дальневосточный юридический институт МВД России)

E-mail: [ugpd@rambler.ru](mailto:ugpd@rambler.ru)  
[pashkhv@yandex.ru](mailto:pashkhv@yandex.ru)

В статье рассматриваются проблемы исследования преступлений в сфере информационной безопасности банковского сектора, которые осуществляются посредством онлайн-платежей, требующие более конкретного теоретического осмысления и изучения. В настоящей работе предлагается авторское решение некоторых малоизученных вопросов, касающихся обозначенной проблемы.

**Ключевые слова:** электронная информация; мошенничество; средства компьютерной техники; вредоносная программа.

## SOME OF THE FEATURES OF PLUNDERS OF MONEY RESOURCES FROM ACCOUNTS OF CITIZENS WHEN USING THE SERVICES OF MOBILE BANK

**Nikolay Evgenyevich Meretskiy**, chair professor, Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation;

**Pavel Aleksandrovich Zherdev**, chair associate professor, *kandidat nauk*, degree in Law (Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia)

The article discusses the study of crime in the sphere of information security of the banking sector, which are carried out through online transactions that require a more specific theoretical understanding and study. In this study, the author's solution to some neglected issues concerning the problems identified.

**Keywords:** electronic information; fraud; funds computer hardware; malicious program.

Ежегодно количество преступлений, совершенных в киберпространстве, растет пропорционально числу пользователей сети Интернет, и, по оценкам Интерпола, темпы прироста этой преступности являются самыми быстрыми по сравнению с другими видами. Статистические данные свидетельствуют о том, что на сегодняшний день количество преступлений, совершаемых в сфере использования систем дистанционного банковского обслуживания, достаточно велико. В силу этого все более распространенным способом хищений денежных средств граждан становятся хищения при помощи услуги «мобильный банк».

При расследовании уголовных дел, связанных с хищением денежных средств с банковских счетов граждан, совершенным с использованием систем дистанционного банковского обслуживания, сотрудники правоохранительных органов сталкиваются с определенными трудностями. Лица, на которых зарегистрированы SIM-карты\*, используемые при совершении преступлений, не имеют отношения к совершенным мошенничествам (причастность их проверялась в ходе осуществления следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий), либо это лица без определенного места жительства, умершие, инвалиды, лишённые двигательных функций, лица, ранее утратившие документы, удостоверяющие их личность. Кроме того, используемые при совершении преступлений SIM-карты «работают», как правило, в течение нескольких дней, затем появляются новые SIM-карты, что осложняет процесс установления связи между однородными преступлениями, местонахождения лиц, причастных к совершению преступлений. Данные факты вызывают сложности как при возбуждении, так и при расследовании уголовных дел.

Анализируя научную литературу по данному направлению, мы обратили внимание на высказывания ученых-криминалистов о том, что в дежурные сутки при принятии заявления от потерпевшего сотрудниками полиции не предпринимаются меры к установлению способа, при помощи которого были похищены денежные средства. При опросе потерпевшего в объяснении отражаются только период, в который были сняты денежные средства, и сумма похищенных денежных средств.

Следует также отметить факты несоблюдения процессуального порядка при организации проверки сообщения о неправомерном доступе к компьютерной информации [2].

Прежде чем аргументировать решения основных проблем в данной сфере, необходимо представить основные способы, при помощи которых совершаются хищения денежных средств, но сразу следует пояснить, что этот перечень – не исчерпывающий, так как способы хищений денежных средств многовариантны, а в некоторых случаях могут наблюдаться видоизмененные или комбинированные способы.

Итак, изучение практики показывает, что существует несколько способов хищений денежных средств при использовании услуги «мобильный банк», которые на практике получили наименование «классических». При **первом способе** субъектом при заключении договора с сотовым оператором указывается абонентский номер, который и подключается к «мобильному банку». По различным причинам многие владельцы пластиковых карт банков перестают в дальнейшем пользоваться абонентскими номерами (потерял, переехал, сменил оператора и т. д.), в связи с этим оператор сотовой связи через 6 месяцев перевыпускает SIM-карту с данным абонентским номером и выставляет ее на продажу. Также возможна утеря SIM-карты, и при этом не проведена процедура ее блокирования.

В дальнейшем при приобретении такой SIM-карты новым абонентом он продолжает получать сообщения мобильной связи (далее – СМС) о движении денежных средств, и соответственно остается возможность управлять денежными средствами лицевого счета, к которому она подключена.

---

\* SIM-карта – это электронно-цифровой накопитель, который используется для идентификации абонентов мобильной связи и аутентификации сотового телефона в сети.

Возможностью перевода денежных средств на свой новый абонентский номер могут воспользоваться лица, которые приобрели SIM-карту для себя, предоставив для этого необходимый пакет документов. К обозначенной категории субъектов относятся и лица, которые скупают оптом SIM-карты у недобросовестных представителей операторов сотовой связи, не оформляя их надлежащим образом, в том числе в различных регионах России.

Иногда при заключении договора в банке потерпевшим или оператором допущена ошибка в абонентском номере или потерпевший по каким-либо причинам сам подключил абонентский номер незнакомого или малознакомого человека к услуге «мобильный банк» к своей банковской карте.

При **втором способе** субъект использует вредоносные программы, которые самостоятельно рассылает СМС с телефона потерпевшего. Данная программа устанавливается (загружается) на телефон при открытии полученных СМС или ММС, а также при использовании потерпевшим личного смартфона для поиска информации в интернете на различных сайтах, в том числе получения фишинговых писем.

Троянская программа или иной вредоносный код компьютерного вируса-шифровальщика (например, WannaCry или Petya) проникает в смартфон через электронную почту, загружается в оперативную память запоминающего устройства и находится там, не проявляя никаких признаков существования. Это так называемая «открытая дверь» в телефон пользователя, о которой тот даже не подозревает, но о которой знает тот, кто заслал к нему эту программу. В любой момент злоумышленник может проникнуть в память компьютера или смартфона жертвы и в своих целях использовать конфиденциальную информацию, которая там хранится.

Одним из признаков (но он не обязателен) наличия вредоносной программы на мобильном терминале является направление «пустых» СМС или ММС-сообщений на телефоны, находящиеся в «контактах» мобильного терминала. При открытии такого СМС или ММС происходит заражение телефона, который получил то или иное вредоносное сообщение, например, получение потерпевшим СМС с номера 900 о различной информации, которую он не запрашивал. Выявить установленную вредоносную программу на телефоне возможно при помощи получения детализации телефонных звонков и СМС. В данном случае, при наличии вредоносной программы, в распечатке, в разделе «исходящие СМС» будут сообщения на номер 900 (сервисная служба Сбербанка), которые владелец телефона не направлял.

Сюда можно добавить такой способ: при использовании платного сайта или платной программы в Интернете, при помощи которой на сервисный номер 900 отправляется СМС с «подменой номера» (т. е. при направлении сообщения имеется возможность обозначения номера потерпевшего), может указываться, что денежные средства переводятся на абонентский номер или на конкретный расчетный счет.

В этом случае в распечатке расчетного счета обнаружится отсутствие детализации телефонных звонков и СМС, т. е. в разделе «исходящие СМС» с абонентского номера потерпевшего не будет сообщений на номер 900, а будут только ответные (входящие) СМС с данного номера.

**Третий способ** подразумевает использование злоумышленниками «зеркального сайта». Данные действия возможны в том случае, когда потерпевший использует «личный кабинет» на сайте банка. Субъектом преступления создается (используется) сайт, адрес которого и внешнее оформление страницы идентичны официальному сайту банка. В том случае, когда владелец телефона (компьютера) при входе на сайт банка не использует сохраненную ссылку, а просто набирает название банка в поисковике, то ему обычно предлагается несколько вариантов. Если потерпевшим будет осуществлен вход на «зеркальный сайт», то субъект вводит свои данные для входа в личный кабинет банка (логин и пароль), которыми и могут воспользоваться злоумышленники и войти на настоящий сайт от имени собственника в его «личный

кабинет». Далее возможен перевод денег через «личный кабинет» или подключение к карте потерпевшего услуги «мобильный банк» любого абонентского номера.

Основным признаком того, что клиент зашел на «зеркальный» сайт банка, будет являться то, что после ввода логина и пароля на странице появится надпись о техническом обслуживании сайта или любая иная информация, в которой будет указано о том, что обратиться на сайт можно позднее.

**Четвертой** уязвимостью использования мобильного банкинга является привязка SIM-карты к номеру банковского счета путем создания дубликата SIM-карты. С этой целью злоумышленники, используя поддельные документы, регистрируют на номер телефона пользователя новую SIM-карту, с помощью которой могут также осуществить необходимые действия с банковской картой. Особенно остро данная проблема существует в настоящее время, когда SIM-карту можно оформить дистанционно, без непосредственного контакта с консультантами.

Таким образом, при принятии заявления и объяснения с потерпевшего в дежурные сутки работникам правоохранительных органов необходимо подробно выяснить и установить, во-первых, все обстоятельства происшедшего, во-вторых, каким способом произошло хищение денежных средств, в-третьих, обращался ли он в банк, если да, то каким образом и что ему ответили. Нередко при получении СМС о снятии денежных средств со счета субъекта направляют запрос по телефону в банк, где операторы им сообщают, куда, в какое время были перечислены денежные средства, с какого номера телефона была отправлена СМС, и иногда сообщают абонентский номер, на счет которого перечислены денежные средства. В случае, если у потерпевшего имеется детализация звонков и СМС от оператора сотовой связи, а также выписка с лицевого счета, то необходимо это задокументировать и приобщить к материалам проверки. Однако, если вышеперечисленной информации при обращении потерпевшего в полицию недостаточно, то после принятия заявления следует незамедлительно направить запросы в различные инстанции для их получения, о чем сделать соответствующую отметку в объяснении или получить с потерпевшего обязательство о предоставлении документов в кратчайшие сроки.

Кроме того, если абонентские номера будут установлены, то оперативному сотруднику необходимо в течение дежурных суток выяснить, на кого зарегистрированы абонентские номера, которые использовались преступником, а при определении источника незамедлительно организовывать работу по проверке лиц, причастных к совершению аналогичных преступлений.

При рассмотрении материалов проверок или в период работы уже по возбужденным уголовным делам по обозначенному виду преступлений необходимо понимать, что денежные средства могут со счета потерпевшего переводиться сразу на банковскую карту, которой пользуется преступник, а также неоднократно переводиться через различные платежные системы, чаще всего это Visa, QIWI, Кошелек, но в дальнейшем они все равно поступят на какой-либо счет для обналичивания. Таким образом, для установления лиц, причастных к преступлению, необходимо отследить все передвижения денежных средств: момент их перечисления со счета потерпевшего, место, где они были сняты и т. д. В большинстве случаев снятие происходит в банкоматах. Следует обратить внимание, что видео- и фотоизображения из банкоматов хранятся около двух месяцев, необходимо своевременно направлять запросы в банки на получение информации о движении денежных средств при проведении проверок или расследовании уголовных дел. Кроме того, при использовании платежных терминалов и систем электронных платежей преступник, в том числе неидентифицированный, оставляет множество «информационных» следов.

На этапе подготовки к совершению телефонного мошенничества при общении с потенциальной жертвой преступники используют:

1) телефонный звонок – позволяет манипулировать человеком при разговоре, но при таком общении можно разоблачить мошенника правильным вопросом;

2) рассылка СМС-сообщений – это мошенничество «вслепую»: такие сообщения рассылаются в большом объеме в надежде на доверчивого получателя.

Основная цель «мобильных мошенников» – заставить потерпевшего добровольно передать свои денежные средства. Для этого используются различные схемы, приведем основные способы совершения мошенничества.

1. Обман по телефону: требование выкупа или взятки за освобождение якобы из отделения полиции родственника или знакомого. Мошенник представляется родственником или знакомым и взволнованным голосом сообщает, что задержан сотрудниками полиции за совершение того или иного преступления (дорожно-транспортное происшествие, хранение оружия или наркотиков, нанесение тяжких телесных повреждений и др.). Далее в разговор вступает якобы сотрудник полиции. Он уверенным тоном сообщает, что уже не раз помогал людям таким образом. Но если раньше деньги привозили непосредственно ему, то сейчас так делать нельзя, так как он боится потерять погоны. Деньги необходимо привезти в определенное место, передать какому-либо человеку или перевести на определенный счет.

Общественная опасность подобных преступлений заключается в том, что помимо причинения материального ущерба потерпевшим дискредитируются правоохранительные органы, в частности полиция.

2. СМС-просьба о помощи: требование перевести определенную сумму на указанный номер (как правило, используется обращение «мама», «друг», «сын» и т. п.). Абонент получает на мобильный телефон СМС-сообщение: «У меня проблемы, позвони по такому-то номеру, если номер недоступен, положи на него определенную сумму и перезвони».

3. Выигрыш автомобиля, ценного приза в лотерее, которую якобы проводит радиостанция или оператор связи: на мобильный телефон абонента приходит СМС-сообщение о крупном выигрыше (телефон, ноутбук и др.) в лотерее, организованной каким-либо известным брендом. Чтобы получить приз, необходимо дозвониться на радиостанцию. Перезвонившему абоненту отвечает сотрудник «призового отдела» и подробно объясняет условия игры: просит представиться и назвать год рождения; грамотно убеждает в честности акции (никаких взносов, переигровок и т. д.). Сначала просят перевести налог 13 % на указанные ими реквизиты. Затем предлагают получить выигрыш в денежном эквиваленте, для этого необходимо сообщить сотруднику «радиостанции» свои данные и реквизиты банковской карты. Денежные средства списываются впоследствии посредством услуги «Мобильный банк», «Сбербанк-Онлайн» и т. д.

4. СМС-сообщение о блокировании банковской карты: абоненту приходит СМС-сообщение о том, что его банковская карта заблокирована и ему предлагается бесплатно позвонить на определенный номер для получения подробной информации. Когда владелец карты звонит по указанному телефону, ему сообщают о том, что на сервере, отвечающем за обслуживание карты, произошел сбой, а затем просят сообщить реквизиты банковской карты. Получив реквизиты пластиковой карты, мошенники переводят денежные средства посредством услуги «Мобильный банк». Либо просят потерпевшего подойти к банкомату и провести серию манипуляций с комбинациями цифр (банковские команды по переводу денег).

5. Хищение денежных средств с карты при использовании технологии бесконтактной оплаты. В данном случае мошеннику достаточно приобрести или изготовить самостоятельно специальное считывающее устройство и приблизиться с ним к жертве на расстояние до 20 см. Для того, чтобы потерпевший ничего не заметил, кражи обычно происходят в местах большого скопления людей (общественный транспорт, рынок, толпа зрителей на концерте и т. д.). Преступнику достаточно поднести считывающее устройство к карманам человека или его сумке незаметно для него и произвести транзакцию.

К сожалению, распространенной является ситуация, когда ни следователь, ни эксперт-криминалист не обладают объемом специальных знаний, необходимых для раскрытия и расследования подобных хищений.

Деятельность по выявлению преступлений в обозначенной сфере сопряжена со значительными трудностями [1]. В связи с этим требуется применение совокупности мер оперативно-тактического характера, разработка нормативно-правовой базы, которая будет регулировать допустимость электронно-цифровых следов в качестве доказательств процессуального характера в полном объеме, а также умение сотрудников полиции обнаруживать и фиксировать электронные следы преступлений.

По нашему мнению, успех борьбы с рассматриваемыми преступлениями зависит от реализации целого комплекса оперативно-розыскных мероприятий, которые должны включать в себя следующие элементы:

1. Опрос потерпевшего и свидетелей в целях выяснения информации относительно обстоятельств, подлежащих установлению.

2. Истребование на законных основаниях у оператора сотовой связи распечаток телефонных звонков потерпевшего.

3. Установление сведений, на какие номера (расчетные счета) потерпевший перевел денежные средства.

4. Выяснение, на кого были зарегистрированы абонентские номера телефонов, использованные преступниками во время совершения преступления. В процессе определения абонентского номера телефона, с которого осуществлял звонки подозреваемый и на который были перечислены денежные средства потерпевшего, целесообразно установить оператора сотовой связи по номерной емкости абонентского номера с помощью сайта Федерального агентства связи\*.

5. В случае, если денежные средства были переведены на абонентские номера, то выйти в суд с ходатайством о проведении оперативно-розыскного мероприятия «наведение справок» для получения информации о географическом положении, детализации, а также о движении денежных средств по абонентским номерам, использованным преступниками во время совершения преступления. Направить запрос с приложением полученного судебного постановления о проведении ОРМ «наведение справок» в бюро специальных технических мероприятий (БСТМ).

6. Обязательно во всех случаях выйти в суд с ходатайством о проведении ОРМ – «снятие информации с технических каналов связи» и «прослушивание телефонных переговоров» (СИТКС и ПТП), после получения соответствующего постановления подготовить и направить задания в БСТМ.

7. В ситуациях, когда денежные средства были переведены на расчетный счет (номер банковской карты) банка, то выйти в суд с ходатайством о получении информации о собственнике счета, транзакций по счету и иной информации, необходимой для установления лица, совершившего преступление.

При получении ответа из банка, в случае если место регистрации расчетного счета преступника находится не на обслуживаемой территории, направить данный материал по территориальности. При получении ответов из БСТМ по ОРМ «наведение справок» (от операторов сотовых компаний) необходимо осуществить анализ данной информации и установить место регистрации и местонахождение абонента во время перевода денежных средств:

– если абонентский номер зарегистрирован не на обслуживаемой территории и не находился в момент совершения преступления на территории города или края, то материал проверки необходимо направить по территориальности;

---

\* Федеральное агентство связи (Россвязь): выписка из реестра Российской системы и плана нумерации. URL: [http://www.rossvyaz.ru/activity/num\\_resurs/registerNum/](http://www.rossvyaz.ru/activity/num_resurs/registerNum/) (дата обращения: 21.06.2017).

– если абонентский номер зарегистрирован на обслуживаемой территории, но в момент совершения преступления находился не на обслуживаемой территории, то направить материал по территориальности в УМВД России, руководствуясь географическим положением абонента в момент совершения преступления;

– если абонентский номер зарегистрирован на обслуживаемой территории и в момент совершения преступления находился на обслуживаемой территории, то принять решение о возбуждении уголовного дела.

8. В случае, если принято решение о возбуждении уголовного дела на обслуживаемой территории, то необходимо:

– установить наличие учреждения УФСИН рядом с местом, указанным в географическом положении абонентского номера, с которого звонил преступник в момент совершения преступления;

– проанализировать детализацию звонков в целях установления лица, совершившего преступление;

– установить номер счета абонентского номера, на который были перечислены денежные средства, и установить дальнейшее движение денежных средств с этого номера. Если деньги обналичивались, то установить место (банкомат, отделение связи, интернет-ресурсы), где была совершена данная денежная операция, и направить необходимые запросы в организации, осуществляющие денежные переводы, для установления лица, осуществившего снятие денежных средств.

9. При установлении исправительного учреждения направить запрос об изъятии сотрудниками УФСИН SIM-карт, телефонных аппаратов с указанными идентификационными номерами.

10. Провести иные следственно-оперативные мероприятия, направленные на раскрытие и расследование уголовного дела.

Следует также отметить, что специфика расследования по делам данной категории заключается в том, что поиск доказательственной информации возможен только при высоком уровне познаний в области современных компьютерных технологий. Отсутствие необходимых специальных знаний может привести к потере важных данных, имеющих доказательную ценность. Для частичного решения этого круга проблем, по нашему мнению, необходимо обеспечить на постоянной основе сотрудничество следствия не только с экспертами-криминалистами, но и со специалистами в сфере компьютерной безопасности – профессионалами, обладающими специальными знаниями в области компьютерных технологий, сетей связи, банковского дела, функционирования систем банковского обслуживания. Подобное сотрудничество представляется целесообразным не только на уровне специализированных и ведущих экспертных подразделений (Бюро специальных технических мероприятий, Экспертно-криминалистический центр и др.), но и на уровне экспертно-криминалистических центров управлений внутренних дел МВД России.

### **Литература**

1. Жердев П. А., Шаров Ю. В. Методы и способы получения доказательственной информации с электронных носителей: курс лекций. Хабаровск, 2013.
2. Мерецкий Н. Е. Организация проверки сообщения о неправомерном доступе к компьютерной информации: мат-лы всерос. науч.-практ. конф.: в 2 ч. М.: Академия управления МВД России, 2012. Ч. 1.

УДК 343.985.7

## КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОСНОВНЫХ СПОСОБОВ ХИЩЕНИЙ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

**Татьяна Александровна Штаб**, преподаватель Дальневосточного юридического института МВД России

E-mail: shtabtatyana@yandex.ru

В статье рассматриваются криминалистические особенности современных способов хищений, совершаемых в сфере строительства жилья. Обозначены источники хищений, а также этапы их совершения. Определены способы выявления указанных преступлений.

**Ключевые слова:** способ хищения; жилищное строительство; строительные материалы; подрядная организация.

## CRIMINALISTIC FEATURES OF THE MAIN METHODS OF THEFT IN THE SPHERE OF HOUSING CONSTRUCTION

**Tatiana Alexandrovna Chtab**, lecturer of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

In the article the features of modern forensic methods of thefts committed in the sphere of housing construction. Indicated resources theft, as well as the stages of their fulfillment. Ways of identification of the specified crimes are defined.

**Keywords:** way to plunder; housing construction; building materials; contracting organization.

Увеличение объемов жилищного строительства является одним из приоритетных направлений внутренней социально-экономической политики государства [1]. В то же время, как показывает анализ судебно-следственной практики, вместе с ростом объемов строительства жилья увеличивается и количество хищений, совершаемых в данной сфере. В науке криминалистике общепринятой считается точка зрения, согласно которой анализ способа совершения преступления играет ключевую роль в построении методики его расследования [2]. В свете сказанного значительный теоретический и практический интерес представляет исследование особенностей основных способов хищений, совершаемых в сфере строительства жилья.

«Поскольку событие преступления есть один из материальных процессов действительности, – пишет Н. Е. Мерецкий, – то оно находится в связи и взаимообусловленности с другими процессами, событиями и явлениями, отражается в них и само выступает отражением каких-то процессов» [3, с. 137]. В полной мере данный постулат можно проецировать и на способы хищений, совершаемых при строительстве жилья.

Прежде чем приступить к рассмотрению способов совершения хищений в указанной сфере, следует подчеркнуть, что они тесно связаны с таким элементом криминалистической характеристики, как субъект преступления. В частности, на это обстоятельство указывает А. В. Шмонин, отмечая, что «для хищений чужого имущества путем присвоения и растраты криминалистически значимыми свойствами субъекта будут являться его должностное положение, положение по отношению к имуществу в процессе его производства, хранения, распределения и т. п.» [4, с. 184]. Полагаем, что эту точку зрения следует взять за основу в нашем дальнейшем исследовании.

По нашему мнению, хищения, совершаемые с участием должностных лиц строительных организаций при производстве работ в сегменте строительства жилья, представляют собой

обычно более или менее обширную и длительную преступную деятельность, в которой можно выделять отдельные звенья, эпизоды и действия (объединенные единством преступных намерений), встречающиеся в различных комбинациях и последовательности.

Так, Следственным комитетом Российской Федерации по Калужской области возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество в особо крупном размере), по факту хищения денежных средств при строительстве 6-этажного 72-квартирного дома в пос. Воротынский. В настоящее время строительство дома не завершено. Со стороны застройщика в администрацию ЗАТО города Заозерска было представлено разрешение на ввод дома в эксплуатацию, на основании которого город перечислил на счет ООО «СМУ № 1» 24,5 млн руб. Как полагает следствие, представленные документы являлись заведомо ложными и направлялись для введения администрации города в заблуждение\*.

Предметом рассматриваемых хищений являются главным образом денежные средства из фонда заработной платы и строительные материалы. Похищая денежные средства под видом выплаты заработной платы, преступники в большинстве случаев вначале создают резервы фонда заработной платы, а затем выписывают подложные наряды, на основании которых начисляются денежные суммы. В дальнейшем эти суммы расхитители присваивают. Но нередко хищения совершаются иначе. Например, сразу выписываются подложные наряды и изымаются деньги из банка или даже сначала изымаются деньги, а затем фабрикуются подложные наряды и другие документы.

Различная последовательность действий имеет место и при хищениях строительных материалов. Так, создание резервов часто предшествует изъятию материалов, но может производиться и позднее. Во многих случаях хищения денежных средств и материалов совершаются без специального создания резервов.

Рассмотрим основные способы хищений денежных средств, совершаемых при строительстве жилья. Для осуществления подобных хищений преступникам необходимо принять меры для создания резервов фонда заработной платы в целях хищения денежных средств. Фонды заработной платы в жилищном строительстве определяются планами в соответствии с заданными объемами капитальных работ. В итоге плановые фонды заработной платы устанавливаются каждому субъекту, входящему в состав строительной организации.

В процессе строительства финансирование и оплата работ производятся через соответствующие учреждения по мере выполнения работ. Фонд заработной платы при этом образуется путем процентного отчисления денежных средств от объема выполненных работ, определяемого в денежном выражении. Хищение денежных средств под видом выплаты заработной платы влечет за собой перерасход фонда заработной платы, если он не перекрывается созданием резервов этого фонда.

Экономия или перерасход фонда заработной платы могут не иметь (и часто не имеют) никакой связи с хищением. Причинами перерасхода могут являться:

- а) недостатки в организации производства и труда (невыполнение плана механизации работ, простой рабочих, использование рабочих не по специальности, выполнение лишней работы и переделка брака и т. д.);
- б) содержание сверхштатного персонала инженерно-технических работников и служащих за счет фонда заработной платы рабочих;
- в) занижение планового фонда заработной платы в результате недоучета трудоемкости, предусмотренной планом структуры работ;
- г) изменение фактической структуры работ по сравнению с плановой и повышение в связи с этим удельного веса заработной платы.

---

\* URL: <http://sledcom.ru/news/item/572526>

В свою очередь, явления обратного порядка, т. е. улучшение организации производства и труда, завышение планового фонда заработной платы и т. д., могут приводить к экономии фонда заработной платы, которая может использоваться для хищения путем неправильного учета и оплаты выполненных работ. В этих же целях резервы фонда заработной платы нередко создаются искусственно различными способами.

Еще одним распространенным способом хищений является завышение физических объемов и стоимости строительных работ в проектно-сметной документации. Физические объемы и стоимость жилищного строительства определяются проектом и сметой или иной сметной документацией (сметно-финансовый расчет, расцененная опись работ), в соответствии с которой происходит строительство жилых домов и его финансирование. Смета, составленная по рабочим чертежам, служит основанием для расчетов между подрядными строительными организациями и заказчиками за выполненные работы. Завышение объемов и стоимости работ в проектах и сметах способствует образованию резервов фонда заработной платы. В связи с этим расхитители из работников строительных организаций нередко вступают в сговор с представителями заказчиков (в обязанности заказчика входит представление подрядчику проектно-сметной документации), а также работниками проектно-сметных организаций в целях искусственного завышения объемов и стоимости строительных работ в проектах и сметах.

Рассмотрим основные способы такого завышения.

1. Часто встречающимся способом является прямое завышение в проектно-сметной документации объемов работ, подлежащих выполнению. Обычно завышаются объемы отдельных видов работ, особенно тех, которые после их выполнения носят скрытый характер, например, земляных.

2. Более завуалированным способом завышения объемов и стоимости строительства или ремонта в проектах и сметах является усложнение условий и увеличение трудоемкости работ. Например, предусматривается выполнение большого объема земляных работ (рытье и засыпка траншей, котлованов и пр.) вручную, в то время как фактически эти работы производятся в основном механизированным способом. В проектной документации по организации работ иногда указывают неправильное расположение складских помещений и иных временных сооружений, увеличивая тем самым объем работ по подноске материалов и пр. Неправильно в ряде случаев определяется категория грунта, и тем самым увеличивается трудоемкость земляных работ.

3. Стоимость работ завышается путем неправильного применения в сметах различных удорожающих коэффициентов и увеличения норм накладных расходов, например, путем начисления более высоких норм накладных расходов, устанавливаемых для общестроительных работ, на стоимость монтажа металлоконструкций. В этих целях данная стоимость умышленно не выделяется из общей стоимости работ.

4. Завышение стоимости работ производится путём указания в проектах и сметах более дорогостоящих материалов в сравнении с фактически используемыми на строительстве.

Применяются и другие способы завышений объемов и стоимости работ в проектно-сметной документации. Так, чтобы искусственно завесить объемы и стоимость строительных работ в проектно-сметной документации, расхитители нередко поручают составление этой документации отдельным недобросовестным лицам, вступая с ними в преступный сговор.

Так, Следственным комитетом Российской Федерации по Тульской области установлено, что руководители строительных организаций не выполнили условия муниципального контракта, заключенного с администрацией города Донской по строительству жилого комплекса, предназначенного для переселения 97 семей из аварийного жилого фонда. Они представили к оплате пакет документов на выполненные работы, которые фактически не были завершены. На основании представленных ими документов администрацией города на счет

ООО «Ремстрой» незаконно перечислены денежные средства в сумме свыше 102 млн руб., которые впоследствии были переведены на счета других фирм\*.

Следует отметить, что завышения объемов и стоимости строительных работ в проектно-сметной документации могут допускаться и по ошибке. Но и в этих случаях они нередко используются для хищения государственного и иного имущества.

Рассматривая вопрос о завышении объемов и стоимости строительных работ в актах приемки выполненных работ, необходимо помнить, что реально фонд заработной платы строительная организация-подрядчик получает при оплате заказчиком выполненных работ. Оплата производится через банк по счетам, к которым прилагаются акты приемки выполненных работ типовых форм, подписанные представителем заказчика.

Для того, чтобы обеспечить оплату работ в завышенном размере и создать таким путем резерв фонда заработной платы, расхитители прибегают к различным способам завышения объемов и стоимости выполненных работ в актах приемки работ. При этом ими используются завышения в проектно-сметной документации, если таковые имели место.

Физические объемы выполненных работ завышаются следующими способами:

а) в актах приемки увеличиваются объемы отдельных видов выполненных работ. Например, вместо произведенных работ по выборке грунта под фундамент дома в объеме 1350 м<sup>3</sup> указывается 2450 м<sup>3</sup>;

б) включаются совершенно не выполнявшиеся виды работ;

в) повторно включаются работы, ранее указанные в других актах приемки и уже оплаченные;

г) отдельно включаются работы, входящие в комплекс работ, предусматриваемых той или иной единичной расценкой и уже указанных в акте приемки;

д) указываются работы, выполненные фактически посторонней рабочей силой, другими организациями;

е) указываются более сложные и трудоемкие работы в сравнении с фактически произведенными.

При капитальном строительстве, связанном с отделкой наружных частей стен жилого дома, в актах приемки иногда указывают, что отделочные работы производились с возведенных строительных лесов, в то время как фактически они велись при помощи автовышек, т. е. менее трудоемким способом. К рассматриваемым случаям следует отнести и факты указания в актах приемки работ, выполненных якобы вручную, в то время как в действительности они велись механизированным способом.

Выполненные физические объемы строительных работ учитываются в актах приемки не только в натуральных показателях, но и в денежном выражении с помощью прейскурантных цен, единичных расценок и калькуляций.

Прейскурантные цены учитывают стоимость почти всех затрат в пересчете на единицу готовой продукции – 1 м<sup>2</sup> площади. В них входит стоимость рабочей силы, материалов, расходы на эксплуатацию строительных машин и механизмов, накладные расходы и пр., причем берется стоимость всех видов работ, выполняемых на строительстве объекта: общестроительных, санитарно-технических, электромонтажных и других. В тех случаях, когда выполняются работы, не предусмотренные сборниками единичных расценок, в строительных организациях составляются калькуляции, учитывающие те же затраты, что и единичные расценки. Таким образом, в актах приемки учитывается не только стоимость физических объемов, но и вся стоимость выполненных работ, включая стоимость материалов, эксплуатации строительных машин и пр., а также учитываются накладные расходы и плановые накопления. При производстве расчетов фонда заработной платы исчисляется именно от этой общей стоимости работ, которую именуют объемом выполненных работ. В связи с этим в целях создания резервов фонда зара-

---

\* URL: <http://sledcom.ru/news/item/602672>

ботной платы расхитители часто прибегают к завышениям стоимости произведенных работ, не связанным с завышением физических объемов работ.

Стоимость выполненных работ завышается следующими способами:

- а) неправильно применяются более высокие единичные расценки, не соответствующие характеру и составу выполненных работ;
- б) завышаются цены на применяемые строительные материалы;
- в) неправильно включается стоимость устанавливаемого или ремонтируемого оборудования;
- г) неправильно применяются различные удорожающие коэффициенты, предусмотренные при малом объеме работ, вредных или зимних условиях, производстве работ в эксплуатируемых зданиях и цехах без их остановки, особой стесненности рабочих мест действующим оборудованием и других особых неудобствах;
- д) завышаются нормы накладных расходов на некоторые виды работ;
- е) отдельно включаются затраты, входящие в состав накладных расходов или учтенные коэффициентами.

Необходимо отметить также способ создания резерва фонда заработной платы путем завышения объемов и стоимости работ, который не сопряжен с оплатой работ заказчиком в завышенном размере. При наличии завышения объемов и стоимости выполненных работ в актах приемки сумма денежных средств, подлежащая получению с заказчика, искусственно снижается за счет указания «возврата стоимости материалов», якобы использованных на строительстве и принадлежащих заказчику. Путем таких мошеннических операций расхитители добиваются увеличения фонда заработной платы, ибо, несмотря на снижение суммы оплаты, фонд заработной платы исчисляется от общей стоимости работ, в которую входит и стоимость якобы использованных материалов заказчика. В некоторых случаях материалы заказчиков действительно используются при производстве жилищного строительства или ремонта, но их количество и стоимость (указываемые в актах приёмки как «возврат материалов») завышаются в целях вуалирования завышения объемов и стоимости работ.

Созданные резервы фонда заработной платы преступники используют для хищения денежных средств. Поскольку заработная плата рабочим в жилищном строительстве начисляется главным образом по производственным нарядам, расхитители прибегают к различным способам завышения оплаты работ по нарядам, а наряды выписываются на подставных или вымышленных лиц. В дальнейшем выплаченные денежные средства присваиваются. Для приписок в нарядах расхитители используют завышение объемов и стоимости работ, произведенное в актах приемки выполненных работ, оплаченных заказчиками.

Наиболее распространенными способами завышения объемов и стоимости работ в нарядах являются:

- а) увеличение физических объемов фактически выполненных видов работ;
- б) включение в наряды совершенно не выполнявшихся видов работ;
- в) указание в нарядах работ, ранее уже оплаченных по другим нарядам;
- г) включение в наряды отдельно работ, входящих в состав комплекса работ, имеющих единую расценку и уже указанных в нарядах;
- е) указание в нарядах более высоких расценок по сравнению с теми, которые должны быть применены;
- ж) неправильное применение удорожающих коэффициентов на неудобства, вредность, зимние условия и др. Иногда применяются одновременно несколько коэффициентов, предусмотренных для особых условий производства работ, в то время как может быть установлен только один из коэффициентов;
- з) неправильное начисление доплаты за руководство бригадой;

и) включение в наряды не подлежащих оплате работ (выполненных посторонней рабочей силой, например, гастарбайтерами).

Для того чтобы изъять и присвоить денежные средства, излишне начисляемые по нарядам, расхитители нередко выписывают такие подложные наряды на постоянных или временных рабочих строительной организации, с которыми они предварительно вступают в сговор. В отдельных случаях завышение объемов и стоимости работ в нарядах производится без предварительного сговора с рабочими, и преступники отбирают у них деньги (излишне начисленные) уже после выдачи заработной платы.

Однако с бригадиром рабочих расхитители, как правило, устанавливают преступную связь заранее, поскольку он подписывает наряды и может обнаружить завышение объемов и стоимости работ. На бригадира же часто возлагается непосредственный сбор денег с рабочих.

Не имея возможности или опасаясь вступить в сговор с рабочими, расхитители прибегают к выписке нарядов на подставных или вымышленных лиц. На них выписывают либо отдельные наряды, либо эти лица включаются в общие наряды (в табели учета рабочего времени), выписанные на бригаду. В последнем случае к хищениям привлекается бригадир. Но иногда расхитители включают фамилии подставных или вымышленных лиц в наряды уже после того, как их подпишет бригадир.

В соответствии с установленным порядком заработная плата по расчетно-платежным ведомостям начисляется бухгалтерией строительной организации только тем лицам, которые приняты на работу в эту организацию. Поэтому преступники принимают меры к оформлению подставных или вымышленных лиц в качестве постоянных, а чаще временных рабочих. Некоторые подставные лица сами пишут заявления о приеме. В других случаях заявления фальсифицируются и затем происходит зачисление этих лиц на работу.

Следует сказать, что иногда в отдельных строительных организациях в нарушение установленного порядка допускается начисление и выплата заработной платы на основании нарядов лицам, не оформленным на работу в этих организациях. При выдаче заработной платы деньги из кассы за вымышленных лиц получают сами расхитители, предъявляя подложные доверенности, а нередко и без доверенностей. Встречаются факты, когда изъятие денег производится путем выписки подложных нарядов на имя временных рабочих, оставивших работу в строительной организации. Их увольнение своевременно умышленно не оформляется.

Помимо хищений денежных средств путем завышения объемов и стоимости выполненных работ в актах приемки работ и нарядах применяются и другие способы хищения денег.

Хищения денежных средств нередко совершаются путем оформления фиктивных договоров на выполнение строительных работ, заготовку материалов и оказание услуг. В этих случаях жилищно-строительные организации по фиктивным договорам перечисляют денежные средства на счета других организаций, где они различными способами изымаются.

Хищения денежных средств совершаются также путем незаконной выплаты премий. Нередко работники строительных организаций делают приписки в отчетных данных о выполнении планов в целях незаконного получения премий. Приписки в отчетных данных о выполнении планов в строительных организациях, как правило, выражаются в завышении показателей об объеме выполненных строительных работ и связаны с завышениями физических объемов и стоимости работ в актах приемки работ.

В жилищно-строительных организациях имеют место хищения при выполнении кассовых и бухгалтерских операций и операций с подотчетными суммами. Такие хищения не связаны с рассмотренными выше хищениями, совершаемыми при производстве строительства. К ним относятся хищения путем завышения в платежных ведомостях итоговых сумм или учинения иных подлогов, неоприходования денег, полученных из банка или от граждан, незаконного начисления денег за отпуск, пособий по временной нетрудоспособности и т. д.

Еще одним распространенным способом совершения хищений в сфере жилищного строительства является хищение строительных материалов. В целях замаскированного хищения строительных материалов с объектов жилищного строительства расхитители создают различными способами резервы материалов. Одним из таких способов является завышение объемов выполненных работ в актах приемки работ с последующим излишним списанием материалов в расход. Расход материалов при строительстве жилых домов зависит от физических объемов, состава и характера работ, поэтому резерв материалов может быть создан в результате завышения объемов выполненных работ и усложнения их характера.

Оплачивая завышенные объемы строительных работ, заказчики одновременно оплачивают и стоимость материалов, которые должны были бы расходоваться на них. В результате преступники получают возможность излишнего списания строительных материалов в размере резерва, созданного завышениями в актах приемки работ.

В целях хищения преступники применяют и другие способы, а именно:

а) списание материалов в расход в завышенном размере, с превышением установленных производственных норм. При этом перерасход материалов с разрешения руководителя строительной организации списывается на производство, а в ряде случаев он вообще не выделяется в отчетах, поскольку не производится сопоставления с нормами;

б) списание материалов в расход по завышенным нормам. Довольно часто применяют не производственные нормы расхода, а более высокие, указанные в сметных справочниках (учитывающие дополнительно потери материалов при транспортировке до приобъектных складов и при хранении);

в) необоснованное списание материалов на сверхнормативные потери в производстве, на переделки, брак и отходы;

г) замена одних материалов другими, более дешевыми;

д) списание в расход новых материалов при фактическом использовании возвратных материалов.

Неучтенные излишки строительных материалов (с последующим их хищением) часто создаются на складах строительных организаций путём занижения в документах количества материалов при приемке их от поставщиков, искусственного увеличения количества отходов, составления подложных документов на недостачи и порчу груза, необоснованного списания в отходы или потери, превышающие установленные нормы естественной убыли при хранении и т.д. Эти способы хищений аналогичны способам, применяемым расхитителями и в других организациях при совершении хищений различных товарно-материальных ценностей со складов.

В заключение следует отметить, что в настоящей статье проанализированы лишь наиболее типичные и часто встречающиеся способы совершения хищений в сфере строительства жилья. Не исключено существование иных способов хищений, которые становятся возможными при определенных, конкретно сложившихся условиях выполнения строительных работ. Поэтому в настоящее время решение проблем, связанных с расследованием хищений в жилищно-строительной сфере, требует к себе особого внимания.

### **Литература**

1. О содействии развитию жилищного строительства: федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3617.
2. Криминалистика. Базовый курс: учебник / под ред. А. Г. Филиппова. М.: Юрайт, 2011.
3. Мерецкий Н. Е. Криминалистика и оперативно-тактические комбинации: науч.-практ. пособие. М.: Юрлитинформ, 2007.
4. Шмонин А. В. Методика расследования преступлений: учеб. пособие. М.: Юстицинформ, 2006.

УДК 34.03:351.81

## СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ ТОЛКОВАНИЯ ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 15 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

**Наталья Сергеевна Третьякова**, начальник научно-исследовательского отдела, кандидат юридических наук;

**Павел Анатольевич Маленков**, адъюнкт (Омская академия МВД России)

E-mail: ntretiakova5@mvd.ru  
omskp@mail.ru

В статье проанализирована ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144–ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» с точки зрения юридической лингвистики и практики толкования различными субъектами правоприменения. Обозначены причины неоднозначности трактования нормы и высказаны предложения по внесению изменений в анализируемую статью закона. Представлено авторское толкование исследованной правовой нормы с учетом ее лингвистической конструкции.

**Ключевые слова:** прерывание предоставления услуг связи; органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность; права органов при проведении оперативно-розыскных мероприятий; изъятие документов, предметов, материалов, сообщений; угроза жизни и здоровью лица; угрозы безопасности Российской Федерации.

## DISPUTABLE MATTERS OF INTERPRETATION OF ARTICLE 15, PART 1 OF THE FEDERAL LAW «ABOUT OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY»

**Natalya Sergeevna Tretyakova**, head of research department, kandidat nauk, degree in Law;

**Pavel Anatolevich Malenkov**, post graduate (Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia)

The authors analyse Article 15, Part 1 of the Federal Law issued on the 12 of August 1995 No. 144 – FL «About Operational Search Activity» from the point of view of juridical linguistics and interpretation practice by different subjects of law enforcement. They emphasize the reasons of the equivocation of provision construction and make an assumption about amending the analysed article of the law. The authors submit their interpretation of the researched real law taking into account its linguistic construction.

**Keywords:** interruption of provision of communication services; organs performing operational search activity; rights of the organs implementing criminal investigative measures; seizure of documents, items, materials, messages; threat to the life and health of a person; threats to the security of the Russian Federation.

Немногие из юристов и филологов смогут объяснить, что такое амфиболия. Вместе с тем практически каждому знакомо выражение «казнить нельзя помиловать». Амфиболия (от греч. двусмысленность, неясность) – двойственность или двусмысленность, получающаяся от того или иного расположения слов или от употребления их в различных смыслах, смешение понятий, обычно связанное с членением предложения [8, с. 15–16].

Аналогичные языковые конструкции встречаем в высказываниях «строить нельзя сносить», «снести нельзя облагородить», «уйти нельзя остаться» и др. На первый взгляд

не ясно, какое отношение имеет данный термин к нормотворческой деятельности? Полагаем, что самое прямое. В нормативных правовых актах наличие подобного явления недопустимо. В связи с этим законодатель при конструировании норм должен корректно использовать лингвистические средства, чтобы не допускать многозначности толкования. Точность закона, его определенность – изначальное требование, предопределяющее его остальные качества. Несоответствующие этим требованиям правовые акты порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного их применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости [1, с. 39–40].

Указанные выше требования в полной мере должны относиться и к Федеральному закону от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ об ОРД), который является основополагающим в вопросах регулирования деятельности оперативных подразделений государственных органов. Нормативный правовой акт, регламентирующий такие специфические правоотношения, должен быть в равной степени достаточно понятным не только должностным лицам органов – субъектов оперативно-розыскной деятельности, но и судебным, контролирующим органам, а также гражданам.

Однако не все содержащиеся в данном законе нормы могут быть признаны безукоризненными по своей конструкции, а следовательно, – по содержанию, толкованию и применению. Приведем в качестве примера ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД, которая наделяет органы, осуществляющие ОРД, следующими правами: проводить гласно и негласно оперативно-розыскные мероприятия, перечисленные в ст. 6 настоящего федерального закона, производить при их проведении изъятие документов, предметов, материалов и сообщений, а также прерывать предоставление услуг связи в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации.

Анализ указанной нормы, комментариев к законодательству, судебных актов, а также интервьюирование оперативных сотрудников вызывают определенные сомнения относительно ее однозначного понимания и в конечном итоге правильного применения. Авторы закона, закрепляя права уполномоченных органов на изъятие документов, предметов, материалов и сообщений, прерывание предоставления услуг связи, не использовали обычное перечисление указанных мер через запятую как равных, а ввели дополнительный оборот с использованием сочинительного соединительного союза «а также», который приводит часто к ошибочному толкованию рассматриваемой нормы. Размышляя о причинах такой структуры статьи, можно предположить, что законодатель обособил его, с одной стороны, в целях обстоятельного изложения условий, разрешающих проведение меры оперативно-розыскного пресечения «... в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица...», с другой, возможно, – для отделения от предыдущих прав, которые осуществляются только в рамках оперативно-розыскных мероприятий.

Использование авторами закона такой конструкции приводит к возникновению нескольких проблем толкования: во-первых, трудно определить, должно ли осуществляться прерывание предоставления услуг связи только в рамках ОРМ или это самостоятельная мера, которая допустима вне зависимости от них; во-вторых, невозможно установить, законно ли проведение ОРМ и изъятие документов, предметов, материалов и сообщений в отсутствие угроз, предусмотренных в вышеназванной норме.

Таким образом, смысл ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД приобретает многообразие вариантов толкования, а именно: органы, уполномоченные осуществлять оперативно-розыскную деятельность, имеют право:

1. Прерывать предоставление услуг связи *вне зависимости от ОРМ.*
2. Прерывать предоставление услуг связи *только в рамках ОРМ.*

3. Производить изъятие и прерывание предоставления услуг связи *только в случае возникновения угроз*.

4. Производить изъятие *вне зависимости от наличия угроз*.

5. Прерывать предоставление услуг связи *только в случае возникновения угроз*.

Помимо перечисленных вариантов толкования, можно выявить и другие смысловые комбинации, приводить которые в данной статье представляется излишним.

В качестве иллюстрации неоднозначности толкования рассматриваемой нормы обратимся к мнению ученых. Так, Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников, А. Ю. Шумилов считают, что воспользоваться правом прерывания предоставления услуг связи возможно только в рамках проводимых ОРМ [6, с. 240; 4, с. 131; 7, с. 449, 457]. По мнению О. А. Вагина, В. А. Гусева, прерывание предоставления услуг связи является самостоятельным правом в рамках оперативно-розыскной деятельности и для его осуществления не требуется проведения оперативно-розыскных мероприятий [11, с. 205; 9, с. 183]. Вместе с тем В. А. Гусев, В. С. Овчинский полагают, что в рассматриваемой норме права наличие угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации является обязательным условием только при осуществлении прерывания предоставления услуг связи [11, с. 205; 5, с. 287–291]. Однако М. К. Каретников, А. П. Киселев, А. С. Овчинский, В. И. Попов считают, что наличие вышеперечисленных угроз является обязательным условием и для изъятия документов, предметов, материалов и сообщений [3, с. 135–136; 7, с. 412].

По справедливому замечанию Н. С. Железняк, различные правоприменители по-разному трактуют ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД в зависимости от цели, которую преследуют [2, с. 48]. Несовершенная конструкция рассматриваемой нормы приводит порой к противоречащим друг другу решениям судов, которые нередко признают действия оперативных подразделений незаконными. Так, Нижегородский районный суд г. Нижнего Новгорода по заявлению ЗАО «Реал-Инвест» об оспаривании действий сотрудников ГУВД по Нижегородской области вынес решение, в котором, обосновывая свою позицию, отметил следующее: «Согласно ч. 1 ст. 15 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» при проведении ОРМ изъятие предметов, материалов и сообщений допускается лишь в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы безопасности страны. Если угрозы нет, законные основания для изъятия отсутствуют»\*. Арбитражный суд Хабаровского края в ходе рассмотрения дела № А73–4280/2013 высказал позицию, согласно которой «... важным положением статьи 15 Федерального закона № 144-ФЗ является то, что угроза лицу или безопасности Российской Федерации должна быть непосредственной, то есть неблагоприятные последствия могут последовать сразу же или через непродолжительное время. Следовательно, непосредственными целями изъятия будут устранение указанных в Федеральном законе 144-ФЗ угроз или их нейтрализация»\*\*.

В то же время судебные органы занимают и противоположную позицию, считая, что наличие угроз указано в ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД в качестве необходимого условия для прерывания предоставления услуг связи, а для проведения изъятия предметов, материалов и сообщений соблюдение таких условий не требуется\*\*\*. Схожее толкование анализируемой нормы дает Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа, который в постановлении по делу

\* Решение Нижегородского районного суда от 9 марта 2011 г. по делу № 2–3176/11 URL: <https://rospravosudie.com/court-nizhegorodskij-rajonnyj-sud-g-nizhnij-novgorod-nizhegorodskaya-oblast-s/act-102610020/> (дата обращения: 06.02.2017).

\*\* Решение арбитражного суда Хабаровского края от 1 июля 2013 г. по делу № А73–4280/2013 URL: <https://rospravosudie.com/court-as-xabarovskogo-kрая-s/judge-serga-dmitrij-georgievich-s/act-306825022/> (дата обращения: 06.02.2017).

\*\*\* Решение арбитражного суда Приморского края от 10 октября 2008 г. по делу № А51–9171/2008–4–244 URL: <https://rospravosudie.com/court-as-primorskogo-kрая-s/judge-nesterenko-lyudmila-pavlovna-s/act-305769215/> (дата обращения: 08.02.2017).

№ Ф03–6641/2013 указал: «Из анализа данной нормы следует, что возникновение непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации является обязательным условием для осуществления действий по прерыванию предоставления услуг связи. Проведение таких действий, как изъятие документов, предметов, материалов, не ставится в зависимость от объекта посягательства»\*.

Как отмечалось выше, контролирующие органы и защита сторон также дают оценку деятельности оперативных подразделений. Так, прокуратура Белгородской области, признав действия сотрудников 1 МОРО ОРЧ НП УВД по Белгородской области законными, разъяснила заявителю ИП Локтевой А. А., что толкование ею ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД в пользу того, что изъятие предметов, материалов и сообщений возможно только в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической и экологической безопасности Российской Федерации, неверно, поскольку указанные ограничения относятся лишь к прерыванию предоставления услуг связи\*\*.

Представители ООО «ТНД-Стройгенерация» в заявлении о признании действий должностных лиц Управления по налоговым преступлениям противозаконными, обосновывая свою позицию, указали, что часть 1 ст. 15 ФЗ об ОРД устанавливает право субъекта ОРД производить изъятие только в исключительных случаях: в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации. Проведенное в отсутствие таких угроз изъятие является незаконным\*\*\*.

Приведенные выше примеры показывают различия в толковании, а следовательно, в практике применения ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД, что является недопустимым для нормативного правового акта и вызвано сложной языковой конструкцией, которая состоит из 50 единиц в одном предложении при рекомендованной норме для восприятия 7–8 слов [10]. Вместе с тем формы глаголов, использованные при построении данной нормы, с лингвистической точки зрения позволяют достаточно однозначно ответить на вопросы, вызывающие разночтения в толковании. Определяя права органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, кроме права на проведение ОРМ, законодатель использовал форму «инфинитив – неопределенная форма глагола + зависимое существительное»: «производить изъятие», «прерывать предоставление (услуг)». С точки зрения русского языка оба словосочетания являются равнозначными по своей морфологической форме, следовательно, выражают два самостоятельных действия, независимых друг от друга. Поэтому предполагать зависимость глагола и существительного «прерывать предоставление» от сочетания «при их проведении» (т. е. ОРМ), как в случае с «производить изъятие», будет ошибочным. Рассматривать действие по прерыванию предоставления услуг связи в рамках ОРМ было бы возможно в том случае, если языковая конструкция выглядела следующим образом: «производить при их проведении изъятие... а также прерывание предоставления услуг связи». Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что законодатель не определяет обязательным условием прерывания предоставления услуг связи проведение ОРМ.

Исходя из этого, глагол «прерывать» относится только к словам «имеют право» и не находится в смысловой зависимости от глаголов «проводить» и «производить». В свя-

\* Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 29 января 2014 г. по делу № Ф03–6641/2013 URL: <https://rospravosudie.com/court-fas-dalnevostochno-okruga-s/judge-merkulova-natalya-valentinovna-s/act-308148752/> (дата обращения: 09.02.2017).

\*\* Решение арбитражного суда Белгородской области от 8 июня 2009 г. по делу № А08–3767/2008–26–6 URL: <https://rospravosudie.com/court-as-belgorodskoj-oblasti-s/judge-belousova-valentina-ivanovna-s/act-303145320/> (дата обращения: 10.02.2017).

\*\*\* Решение Агинского районного суда Забайкальского края от 2 февраля 2011 г. URL: <https://rospravosudie.com/court-aginskij-rajonnyj-sud-zabajkalskij-kraj-s/act-102175294/> (дата обращения: 08.02.2017).

зи с этим все обстоятельства, указанные после союза «а также», относятся только к глаголу «прерывать». Поэтому считаем ошибочным отнесение наличия угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации в качестве обязательного условия для реализации полномочий, указанных в ч. 1 ст. 15 ФЗ об ОРД.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что с лингвистической точки зрения толкование данной нормы может быть однозначным и не предполагает вариантов, рассмотренных нами на примерах теории и практики ее применения. Однако разобраться в этом неспециалисту в области филологии не всегда представляется возможным. Полагаем, что устранение обозначенной проблемы многозначности толкования возможно путем правильного членения предложения. Вместе с тем наиболее оптимальным, на наш взгляд, является закрепление права на прерывание предоставления услуг связи в самостоятельном пункте ст. 15 ФЗ об ОРД наряду с другими правами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

### Литература

1. Вагин О. А. Конституционные проблемы оперативно-розыскной деятельности // Конституционно-правовые проблемы оперативно-розыскной деятельности: сб. мат-лов всерос. «круглого стола», 3 ноября 2011 г. / сост. К. Б. Калиновский. СПб.: ИД «Петрополис», 2012.
2. Железняк Н. С. «Черные дыры» и «белые пятна» Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: монография. Красноярск: Сиб. юрид. ин-т МВД России, 2006.
3. Киселев А. П. Комментарий к Федеральному закону от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». М.: ОСЬ-89, 2009.
4. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» (с постатейным приложением нормативных актов и документов) / авт.-сост. А. Ю. Шумилов. М.: Изд. Шумилова И. И., 1999.
5. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» (с приложением решений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека) / вступ. ст. В. Д. Зорькина. М.: Норма, 2006.
6. Комментарий к Федеральному закону «О полиции»: постатейный / Ю. Е. Автунин [и др.]. М.: Проспект, 2012.
7. Оперативно-розыскная деятельность: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. К. К. Горяинова [и др.]. М.: ИНФРА-М, 2004.
8. Розенталь Д. Э., Теленкова М. А. Словарь-справочник лингвистических терминов: пособие для учителя. 3-е изд., испр. и доп. М.: Просвещение, 1985.
9. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. М.: Инфра-М, 2009.
10. Третьякова Н. С. Лингвистические особенности уголовно-правовых норм об ответственности за хищения: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008.
11. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: науч.-практ. коммент. / под ред. А. С. Бахты. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ДГСК МВД России, 2014.

УДК 347.51

## О ПОНЯТИИ ТРАНСПОРТНОГО СРЕДСТВА КАК ИСТОЧНИКА ПОВЫШЕННОЙ ОПАСНОСТИ

**Руслан Николаевич Шалайкин**, начальник кафедры, кандидат юридических наук, доцент;  
**Александр Владимирович Максименко**, помощник начальника (по правовой работе),  
кандидат юридических наук, доцент;

**Татьяна Станиславовна Колесова**, старший преподаватель, кандидат юридических наук  
(Белгородский юридический институт МВД России им. И. Д. Путилина)

E-mail: [virgou@km.ru](mailto:virgou@km.ru)

В статье проведен анализ сложившихся подходов к пониманию таких категорий, как «транспортное средство» и «источник повышенной опасности», в результате которого авторами предложены признаки, позволяющие применять к ответственности за вред, причиненный тем или иным транспортным средством, специальные нормы о возмещении вреда, причиненного источником повышенной опасности.

**Ключевые слова:** источник повышенной опасности; транспортное средство; причинение вреда; перевозка.

## ON THE CONCEPT OF A VEHICLE AS A SOURCE OF INCREASED DANGER

**Ruslan Nikolaevich Shalajkin**, chair head, *kandidat nauk*, degree in Law, Associate Professor;  
**Alexander Vladimirovich Maksimenko**, assistant of head (for legal work), *kandidat nauk*,  
degree in Law, Associate Professor;

**Tatyana Stanislavovna Kolesova**, senior lecturer, *kandidat nauk*, degree in Law  
(Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia)

The article analyzes the current approaches to the understanding of such categories as «vehicle» and «a source of increased danger», in which the authors suggested signs that allow to apply to liability for harm caused by one or another means of transport, special rules for compensation for damage caused by a source of increased danger.

**Keywords:** source of increased danger; transport vehicle; damnification; transportation.

Обеспечение транспортной безопасности – явление масштабное, предполагающее комплексную деятельность, направленную на защиту от всех видов угроз (социального, техноген-

ного и природного характера). Данная деятельность включает систему разнообразных мер, одной из составляющих которой вполне справедливо могут рассматриваться меры гражданско-правового характера, направленные на возмещение вреда, причиненного транспортным средством. Такое возмещение осуществляется в рамках гражданско-правовой конструкции *обязательства, имеющего внедоговорный характер*. Правовое регулирование складывающихся при этом отношений осуществляется на основании положений гл. 59 Гражданского кодекса Российской Федерации. При этом наряду с положениями общего характера, определяющими субъектный состав, основания и условия возникновения обязательств из причинения вреда, размер и порядок взыскания возмещения, основания освобождения от ответственности или снижения ее объема, следует учитывать и специальную норму ст. 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающую особенности возмещения вреда, причиненного именно транспортным средством как источником повышенной опасности [9].

В настоящее время в гражданском законодательстве отсутствуют легальные определения понятий «транспортное средство» и «источник повышенной опасности», несмотря на достаточно частое обращение законодателя к данным категориям. Транспортное средство как источник повышенной опасности является составной частью (разновидностью) всех транспортных средств, рассматриваемых в качестве объектов отношений в гражданском праве. Необходимость выработки единого подхода к пониманию данных категорий определяется в том числе и тенденцией формирования единого экономического пространства [10, с. 64; 6, с. 111].

Поскольку в Гражданском кодексе Российской Федерации не приводится понятия «транспортное средство», то при решении вопроса об отнесении того или иного объекта к транспортным средствам обращаются к положениям законодательных актов иных отраслей права (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; федеральные законы: от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»). В своем большинстве в этих актах данные определения носят узкоспециализированный характер и направлены на решение конкретных задач правового регулирования, поставленных перед каждым нормативным правовым актом.

Наиболее приемлемым с точки зрения обеспечения транспортной безопасности и реализации задач гражданско-правового регулирования представляется определение транспортного средства, закрепленное в ст. 1 ФЗ «О транспортной безопасности». Под транспортным средством понимаются *устройства, предназначенные для перевозки физических лиц, грузов, багажа, ручной клади, личных вещей, животных или оборудования, установленных на указанных транспортных средствах устройств, в значениях, определенных транспортными кодексами и уставами* (Кодекс торгового мореплавания РФ, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, Воздушный кодекс РФ, Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации).

Данное определение позволяет сформулировать следующие *признаки транспортного средства* в гражданском праве: является устройством; назначение состоит в перемещении в пространстве людей и предметов.

Кроме того, данное определение позволяет разделить весь массив транспортных средств на следующие *классификационные группы*: автомобильные транспортные средства; воздушные транспортные средства; морские транспортные средства; речные транспортные средства; железнодорожные транспортные средства; транспортные средства городского наземного электрического транспорта.

Конкретные виды транспортных средств, включаемые в перечисленные выше классификационные группы, можно определить на основании положений приказа Росстандарта от 12 декабря 2014 г. № 2018-ст о введении в действие «ОК 013–2014 (СНС 2008). Общероссийский классификатор основных фондов» (вступил в действие с 01.01.2017). В данном нормативном правовом акте транспортные средства являются одним из трех структурных элементов группировки «Машины и оборудование, включая хозяйственный инвентарь, и другие объекты». Группировка «Транспортные средства» имеет код 310.00.00.00.000 и также неоднородна по своей структуре. Она включает такие группы, как 310.29 средства автотранспортные, прицепы и полуприцепы (средства автотранспортные (310.29.10) и прицепы и полуприцепы прочие (310.29.20.23) и 310.30 средства транспортные и оборудование прочие (310.30.1 корабли, суда и лодки, 310.30.2 локомотивы железнодорожные и подвижной состав, 310.30.3 вертолеты и самолеты, 310.30.91 мотоциклы, 310.30.92 велосипеды и инвалидные коляски, 310.30.99 средства транспортные и оборудование прочие, не включенные в другие группировки).

На основании анализа содержания рассматриваемой группировки к *железнодорожным транспортным средствам*, например, могут быть отнесены: локомотивы железнодорожные и подвижной состав, электровозы магистральные, паровозы и др.

В соответствии с названным классификатором *автомобильными* являются, например, такие транспортные средства, как автомобили легковые; средства транспортные с двигателем с искровым зажиганием, с рабочим объемом цилиндров не более 1500 см<sup>3</sup> или более 1500 см<sup>3</sup>; автобусы (городские, дальнего следования, для перевозки детей, для перевозки инвалидов); троллейбусы; средства автотранспортные грузовые; автосамосвалы; средства автотранспортные специального назначения (автокраны, автомобили для перевозки игроков в гольф, средства транспортные снегоходные, квадроциклы, автолесовозы и др.); прицепы и полуприцепы. При этом *самостоятельную группу* составляют такие виды транспортных средств, как мотоциклы, мотоциклетные коляски, велосипеды, скутеры, мотороллеры, мопеды, коляски инвалидные и др.

К *воздушным транспортным средствам* относятся: аэростаты и дирижабли; планеры, дельтапланы и прочие безмоторные летательные аппараты; вертолеты и самолеты (пассажирские и грузовые); аппараты летательные с различной массой пустого снаряженного аппарата.

В качестве *морских транспортных средств* могут быть названы: корабли, суда (пассажирские, круизные, экскурсионные, прогулочные, спортивные, надувные, для обслуживания регулярных пассажирских линий, наливные, грузопассажирские, лесовозы, сухогрузы и пр.), танкеры, лодки, плавучие конструкции, паромы и др.

К *речным транспортным средствам* относятся: суда речные пассажирские, суда наливные речные, танкеры речные для перевозки сырой нефти и нефтепродуктов, суда речные для перевозки химических продуктов, суда речные для перевозки сжиженных газов (газовозы), суда речные для перевозки прочих жидких грузов, суда рефрижераторные речные, суда сухогрузные речные (самоходные и несамоходные), суда прогулочные и спортивные и др.

К *транспортным средствам городского наземного электрического транспорта* относятся: вагоны пассажирские электропоездов немоторные, вагоны трамвайные пассажирские немоторные, вагоны метрополитена немоторные, вагоны трамвайные грузовые и др.

Вместе с тем не все из перечисленных объектов, включаемых в понятие транспортное средство, в то же время являются источниками повышенной опасности. Для того чтобы являться источником повышенной опасности, транспортное средство должно также обладать особыми признаками, присущими именно источникам повышенной опасности.

В отечественном законодательстве нормы об ответственности за вред, причиненный действием источника повышенной опасности, появляются еще в имперский период, а сам термин «источник повышенной опасности» впервые был использован в Гражданском кодексе РСФСР 1922 г. [8]. Вместе с тем, как было отмечено ранее, и до настоящего времени легального определения данного понятия не установлено.

Несмотря на отсутствие в действующем гражданском законодательстве определения понятия «источник повышенной опасности», признаки и критерии отнесения тех или иных объектов, в том числе и транспортных средств, к источникам повышенной опасности разработаны в теории гражданского права и находят отражение в сложившейся судебной практике.

Трактовка понятия «источник повышенной опасности» в юридической литературе достаточно разнообразна. При этом условно можно выделить *четыре теории*: 1) теория «источник – объект»; 2) теория «источник – свойства»; 3) теория «источник – деятельность»; 4) теория «источник – объект и деятельность».

Суть первой теории состоит в том, что в качестве источника повышенной опасности рассматривается *предмет (вещь, оборудование), который находится в процессе эксплуатации и при этом создает повышенную опасность для окружающих*. Представителями данной теории являются В. М. Болдинов [2], Н. Егоров [3], О. А. Красавчиков [5], А. Собчак [12] и другие.

В рамках второй из названных теорий источником повышенной опасности признаются не сами вещи, а те *свойства, которыми данные вещи наделены*. Такие свойства при достигнутом уровне развития техники не поддаются полному контролю со стороны человека и тем самым создают высокую степень вероятности причинения вреда жизни, здоровью либо имуществу других лиц. Сторонником данной теории является Е. А. Флейшиц [14].

Представители третьей теории (Б. С. Антимонов [1], С. И. Иоффе [4], М. П. Редин [11], А. А. Субботин [13]) предлагают определять источник повышенной опасности как *определенного рода деятельность, создающую повышенную опасность для окружающих*, поскольку вещь не может причинить вред сама по себе. Причинение вреда возможно только при условии использования вещи в процессе деятельности людей.

Четвертая теория предполагает под источником повышенной опасности рассматривать как *деятельность, так и предметы материального мира*. Подобная точка зрения получила распространение в связи с формулировками, которые применил законодатель при конструировании положений ст. 1079 Гражданского кодекса РФ. В данной норме заложены три понятия: «деятельность, создающая повышенную опасность», «деятельность юридических лиц и граждан, связанная с повышенной опасностью для окружающих» и «источник повышенной опасности».

На наш взгляд, наиболее отвечающей целям и задачам правового регулирования отношений по возмещению вреда, причиненного источником повышенной опасности, является первая теория. Поэтому под источником повышенной опасности следует понимать определенные *предметы материального мира (механизмы, устройства и т. д.), природные или созданные человеком, проявляющие в процессе их использования вредоносные свойства, которые не поддаются полному контролю человека, в результате чего они создают опасность для окружающих*.

Данное определение позволяет выделить следующие *признаки источника повышенной опасности*:

– наличие вредоносных свойств (такими свойствами предмет может быть наделен и самим человеком); вовлеченность в деятельность юридического лица и (или) гражданина. В связи с этим необходимо учитывать, что под правовое регулирование норм об ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности, не подпадают случаи причинения вреда материальными объектами, которые обладают вредоносными свойствами, но не включены в деятельность человека. Например, дикие животные, ядовитые, химические, радиоактивные и иные опасные вещества сами по себе, без непосредственного воздействия человека [7]. В судебной практике сложилось устойчивое понимание того факта, что вред считается причиненным источником повышенной опасности, если он явился результатом его действия или проявления его вредоносных свойств. В противном случае вред возмещается на общих основаниях (например, когда пассажир, открывая дверцу стоящего автомобиля, причиняет

телесные повреждения проходящему мимо гражданину, или в случае отравления выхлопными газами);

– неподконтрольность со стороны человека даже при условии принятия всех необходимых мер предосторожности. Такая неподконтрольность проявляется в неспособности человека при данном уровне развития техники немедленно остановить действие источника повышенной опасности без каких-либо вредоносных последствий для себя и окружающих. Применительно к транспортным средствам данный факт объясняется наличием у транспортных средств запаса кинетической (обусловленной движением транспортного средства) и потенциальной (обусловленной взаимным расположением взаимодействующих между собой частей транспортного средства) энергии, которая предполагает наличие тормозного, остановочного пути перед полным прекращением движения транспортного средства. Наличие разработанных и законодательно закрепленных детальных правил безопасного использования транспортных средств существенно снижает, но не исключает полностью вероятность выхода их из-под контроля субъекта и причинения вреда;

– создание повышенной вероятности причинения вреда окружающим. Такая вероятность возникает уже при наличии самого факта эксплуатации транспортного средства независимо от того, кто, в каком состоянии, с каким уровнем знаний и умений управляет транспортным средством и в каком состоянии находится транспортное средство. Даже если перечисленные показатели отвечают установленным требованиям, само движение транспортного средства уже ставит жизнь, здоровье и имущество окружающих в рискованную ситуацию.

Соответственно, приведенные выше виды транспортных средств будут отнесены к источникам повышенной опасности только в том случае, если отвечают обозначенным четырем признакам источников повышенной опасности. Поэтому представляется возможным определить следующие *признаки транспортного средства как источника повышенной опасности*: является устройством, созданным человеком и наделенным свойствами, которые могут иметь вредоносный характер; используется в деятельности человека для перемещения в пространстве людей и предметов; при современном уровне развития науки и техники не поддается полному контролю со стороны человека, поскольку в силу физических особенностей отсутствует возможность немедленной остановки его движения без наступления вредоносных последствий; создает повышенную вероятность причинения вреда окружающим с момента своей эксплуатации.

Например, в сложившейся судебной практике *велосипед* не относится к источникам повышенной опасности, хотя и признается транспортным средством. Он является транспортным средством, приводимым в движение мускульной силой человека, в связи с этим использование велосипеда находится под полным контролем человека. Поэтому применительно к велосипеду отсутствует такой признак источника повышенной опасности, как невозможность полного контроля со стороны человека за проявлением его опасных свойств. Аналогичный подход может быть применен к *мопедам*.

В то же время такие транспортные средства, как автомобиль, мотоцикл, признаются источниками повышенной опасности, что обусловлено их соответствием всем названным выше признакам, в том числе и тем обстоятельством, что в действие данные транспортные средства приводятся благодаря наличию двигателя, а, следовательно, в определенных ситуациях могут быть выведены из-под полного контроля человека.

Особая позиция у судов наблюдается относительно признания источниками повышенной опасности такого транспортного средства, как скутер. *Скутер* – разновидность легкого мотоцикла, двигатель которого расположен сзади. Скутеры класса «А» имеют объем двигателя менее 50 см<sup>3</sup> и скорость менее 50 км/ч, а потому приравниваются к мопедам (и не считаются источником повышенной опасности). При этом выпускаемые макси-скутеры, или ги-

перскутеры, объем двигателя которых составляет более 50 см<sup>3</sup>, а скорость может достигать 80–90 км/ч и выше, признаются источниками повышенной опасности.

В полной мере к источникам повышенной опасности могут быть отнесены те транспортные средства, которые признаются таковыми в целях обеспечения транспортной безопасности. Речь идет об автомобильном транспорте для регулярной перевозки пассажиров (багажа) или опасных грузов, о воздушных судах коммерческой гражданской авиации и воздушных судах авиации общего назначения, судах торгового мореплавания и судах на внутренних водных путях, железнодорожном подвижном составе, осуществляющем перевозку пассажиров и (или) грузов повышенной опасности, транспортных средствах городского наземного электрического транспорта. Перечисленные транспортные средства в полной мере отвечают всем обозначенным признакам источника повышенной опасности. Подтверждением подобного утверждения является также тот факт, что, согласно действующему законодательству (ст. 130 ГК РФ, транспортные уставы и кодексы), использование таких транспортных средств осуществляется под контролем органов государственной власти, проявляющимся в государственной регистрации прав на данные транспортные средства и проведении процедуры лицензирования при допуске к эксплуатации рассматриваемых транспортных средств.

### Литература

1. Антимонов Б. С. Гражданская ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. М.: Госюриздат, 1952.
2. Болдинов В. М. Ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности. СПб, 2002.
3. Егоров Н. Понятие источника повышенной опасности // Советская юстиция. 1980. № 11.
4. Иоффе О. С. Советское гражданское право: курс лекций. Т. 2: Отдельные виды обязательств. Л.: Изд. ЛГУ, 1961.
5. Красавчиков О. А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М.: Юрид. лит., 1966.
6. Международное гуманитарное право: учебник / С. С. Маилян [и др.]. М., 2009.
7. Мельник С. В. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности: монография. Орел: Орлов. юрид. ин-т МВД России, 2009.
8. Мельник С. В. Ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности: учеб. пособие. Орел: Орлов. юрид. ин-т МВД России, 2009.
9. Надежин Н. Н. Гражданско-правовая ответственность органов дознания и предварительного следствия. Белгород, 2003.
10. Надежин Н. Н. Тенденции унификации международного и национального права в современных условиях формирования единого экономического пространства // Общество и право. 2009. № 2.
11. Редин М. П. Понятие источника повышенной опасности и правовая природа (сущность) обязательства из причинения вреда его действием // Российская юстиция. 2008. № 2.
12. Собчак А. А., Смирнов В. Т. Понятие источника повышенной опасности // Советская юстиция. 1988. № 18.
13. Субботин А. А. Проблемы возмещения вреда, причиненного источником повышенной опасности объектам природы и другим правоохраняемым благам: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984.
14. Флейшиц Е. А. Обязательства из причинения вреда и неосновательного обогащения. М.: Юрид. лит., 1951.

УДК 346.62

## О СООТНОШЕНИИ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО ИНТЕРЕСОВ В ФИНАНСОВО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ\*

**Людмила Николаевна Древалъ**, профессор кафедры Дальневосточного юридического института МВД России, доктор юридических наук, профессор

E-mail: dreval.lyudmila@mail.ru

Статья посвящена исследованию проблем финансово-правового регулирования. В ней идет речь о современных подходах к системе финансового права как отрасли права, составных элементах ее Общей и Особенной частей.

**Ключевые слова:** финансовое право; подотрасль; страхование; налоговое право; банковское право; валютное право.

## ABOUT THE RATIO OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN FINANCIAL AND LEGAL REGULATION

**Lyudmila Nikolaevna Dreval**, chair professor of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Doctor of Law, Professor

Article is devoted to a research of problems of financial and legal regulation. In her there is a speech about modern approaches to system of the financial law as branches of the law, components of her general and special parts.

**Keywords:** financial law; subsector; insurance; tax law; banking law; currency law.

Для любой отрасли права важной основополагающей категорией является ее система, которая характеризует взаимосвязь и расположение правил поведения. Финансовое право – не исключение. Как совокупность финансово-правовых норм, оно представляет собой целостную систему, в которой эти нормы группируются в определенной последовательности в различные финансово-правовые институты и их группы.

В теоретическом плане под системой понимается исторически сложившаяся, объективно существующая внутренняя структура права, определяемая характером регулируемых общественных отношений. При этом специфика системы не исчерпывается лишь особенно-

---

\* Эта третья и последняя из серии статей, посвященных проблемам теории финансового права (финансово-правовому регулированию). Автор отмечает, что в представленных им работах сформулирована только часть проблемных вопросов, касающихся современных подходов относительно положений финансово-правовой доктрины, и предпринята попытка дать на них ответы.

стями составляющих ее элементов, а заключается прежде всего в характере связи и отношений между ними.

Система права позволяет нам, с одной стороны, осмыслить единство составляющих его норм, а с другой – разграничить эти нормы на взаимосвязанные и взаимодействующие группы (виды).

Традиционно в структуре права выделяют следующие основные уровни: отрасль, часть, раздел, подотрасль, институт, норма права. Первичным звеном, «молекулой» права является юридическая норма – правило поведения.

Совокупность правовых норм, которые регулируют особый вид или определенную сторону однородных общественных отношений, – это правовой институт. Отсюда, институт финансового права – это совокупность финансово-правовых норм, регулирующих определенную группу однородных взаимосвязанных по формам и методам мобилизации, распределения и использования денежных средств экономических отношений.

Правовой институт – самый часто встречающийся элемент системы любой отрасли. Порядок расположения и изучения институтов внутри отрасли объективно обусловлен самой системой общественных отношений в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований (публичной финансовой деятельности).

Но право не только должно отражать общественные отношения. Его предназначение – регулировать и активно воздействовать на них. Отсюда, система российского финансового права – это объективно обусловленное совокупностью общественных финансовых отношений внутреннее его строение, объединение и расположение финансово-правовых норм (институтов) в определенной последовательности.

Традиционно принято считать, что система финансового права состоит из Общей и Особенной частей, наиболее крупных подразделений системы.

В институтах Общей части получило правовое выражение единство финансов, к которым относятся нормы, закрепляющие основные принципы, задачи, правовые формы и методы финансовой деятельности Российского государства и муниципальных образований; круг органов государственной власти (как представительной, так и исполнительной), органов местного самоуправления, осуществляющих финансовую деятельность, их полномочия; правовой статус иных субъектов финансового права; сущность государственного и муниципального финансового контроля и учета, основ юридической ответственности за нарушение финансового законодательства, регулирования финансовых процедур и т. п.

Нормы Общей части финансового права конкретизируются в ее Особенной части. Обе части состоят из нескольких разделов, подразделов и даже подотраслей, включающих в себя соответствующие финансово-правовые институты.

Однако следует отметить, что вопрос определения основных институтов и подотраслей (их количества и содержательной наполненности) финансового права в последнее время в науке является весьма спорным. В большей степени это касается составных элементов Особенной части (ранее не вызывающих сомнения): банковского права, валютного права, налогового права, института страхования.

Появились интересные мнения относительно самостоятельности финансового права как отрасли. Не исследуя проблему, касающуюся определения места финансового права в системе российского права, отметим, что финансовое право является самостоятельной отраслью (этот вопрос был решен в конце 60-х – начале 70-х г. XX в.), и обратим сначала внимание на такой институт Общей его части, как «государственный и муниципальный финансовый контроль».

Осуществление государственного и муниципального финансового контроля является специфической задачей публичной финансовой деятельности, поскольку финансы «наделены» контрольной функцией. Цель этого контроля – обеспечить соблюдение законодательства в процессе осуществления публичной финансовой деятельности.

По своему содержанию он многообразен и характеризует различные контрольные (по уплате налогов, использованию бюджетных денежных средств, проведению валютных операций и др.) взаимоотношения государства (в лице органов) с различными субъектами финансового права. Поэтому юридические нормы этого института можно сгруппировать по различным основаниям: по сферам действия; по органам, осуществляющим контроль, и другим.

Проведенный анализ юридической литературы позволяет нам утвердиться во мнении, что, с одной стороны, это очень похожие контрольные отношения, а с другой – каждый их вид обладает своей спецификой. Отсюда, правовые нормы, регулирующие отдельную группу общественных отношений, представляют конкретный институт, а все виды в совокупности – подотрасль.

В этом смысле можно согласиться с выводом Е. Ю. Грачевой о том, что «выделение названных финансово-правовых норм в подотрасль финансового права обусловлено важностью складывающихся при этом общественных отношений и необходимостью их урегулирования правом» [5, с. 68].

Государственный и муниципальный контроль в финансовой сфере не мыслится без инструментов (средств), способных обобщать, систематизировать, анализировать и отражать информацию (статическую и динамическую) о результатах финансово-хозяйственной деятельности государства в целом и других публичных образований, а также отдельных (конкретных) субъектов – юридических и физических лиц: бухгалтерского, статистического, налогового, бюджетного учета, отчетности, планирования и т. п.

Каждый из них преследует свою цель. Например, бухгалтерский учет – формировать документированную и систематизированную информацию об объектах в соответствии с установленными требованиями и составлять на ее основе бухгалтерскую (финансовую) отчетность; бюджетный учет – упорядочить систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, об операциях, их изменяющих, и т. п.

С помощью рассматриваемых средств реализуется такой принцип финансового права, как плановость, поскольку государство не может развиваться, если не рассчитает количество доходов (поступление финансовых ресурсов) и расходов (обеспечение затрат) на определенный период времени, которые ему необходимы для эффективного функционирования. Отсюда, нормы, регулирующие учет и обеспечивающие техническую документацию экономических процессов в сфере публичной финансовой деятельности, для правового государства имеют большое юридическое значение. Они образуют довольно большую группу правил и являются составной частью норм Общей части финансового права, хотя по своей природе представлены технико-юридическими нормами, т. е. нормами, регламентирующими отношения «в материально-производственной и управленческой сфере», соблюдение которых затрагивает интересы всего общества, государства.

Об особой роли норм, регламентирующих технические процессы в финансовом праве, в 60-х гг. прошлого столетия упоминал Е. А. Ровинский. К ним он справедливо относил те из них, которые обеспечивали единство бюджетной классификации, осуществление кассовых операций по бюджету, правильное применение ставок для исчисления налогов и др. Он был прав, когда утверждал: «Важность выделения из обширного круга технических и финансово-экономических норм ... связана с тем, что многие из них составляют неперенный элемент гипотезы финансово-правовой нормы ... и других ее составных элементов» [10, с. 14–15].

Расцвет идей финансово-правовой науки пришелся на середину и конец прошлого столетия. Некоторые идеи тех лет используются учеными сегодня, например, положения, разработанные Р. О. Халфиной, которая, рассматривая систему финансового права, сформулировала тезис о том, что «... при построении Общей части ... более широко должны использоваться

правовые критерии, при построении Особенной части – критерии экономического содержания норм и правоотношений с учетом их юридической природы» [16, с. 213].

Принимая во внимание этот тезис и исследуя технико-юридические нормы, Е. Ю. Ашмарина совершенно справедливо заявляет, что в качестве одной из подотраслей финансового права следует выделить учетное право, состоящее из таких институтов, как блоки норм, регулирующих отношения в сфере бухгалтерского, налогового, бюджетного и других видов учета, установленных в РФ» [1, с. 69].

Научная обоснованность системы финансового права, построение ее на основе объективно существующих отношений дают возможность наиболее правильно и эффективно применять нормы. Такое применение способствует выполнению финансовым правом своей активной роли. Однако это не всегда возможно, поскольку у исследователей современного периода нет единого мнения по поводу структурного наполнения Особенной части финансового права.

Острые дискуссии ведутся в отношении таких ее подотраслей, как налоговое право, банковское право, валютное право, а также по поводу института страхования.

Попробуем разобраться с налоговым правом. Самой распространенной точкой зрения по этой проблеме является та, которую поддерживают Г. В. Петрова [9, с. 26.], В. И. Гуреев [6, с. 59] и другие авторы [8, с. 7], согласно которой налоговое право – это подотрасль финансового права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих налоговые отношения либо общественные отношения в сфере налогообложения или правовой режим бюджетных доходов государства (что, в общем, одно и то же).

Основы данной концепции были заложены во времена формирования финансового права как обособленной отрасли права при социализме и не вызывали сомнений. Это объяснялось тем, что нормы налогового права в конечном итоге воспринимались как правила поведения, регулирующие отношения, «возникающие в процессе перераспределения национального дохода, которые имели денежный характер» [11, с. 249].

В настоящее время законодатель сферу отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, трактует более широко по сравнению с ранее действующим законодательством. Так, статья 2 Налогового кодекса РФ определяет анализируемые отношения как властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов, страховых взносов, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения. Исключение составляют отношения по платежам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Сегодня, рассматривая установленные законодателем отношения, некоторые авторы приходят к выводу, что налоговое право – это самостоятельная правовая отрасль [4, с. 32]

Однако, исследуя более подробно кодифицированное законодательство, можно прийти к умозаключению о том, что сфера налогообложения регулируется нормами различных отраслей права, большая часть из которых – нормы финансового права. Они регулируют отношения, связанные с аккумуляцией централизованных фондов публичных образований – бюджетов. Но здесь можно говорить о наличии отношений, не являющихся финансово-правовыми. Попробуем это доказать.

Так, анализ статей Налогового кодекса РФ, например ст. 27 «Законный представитель» и ст. 74 «Поручительство» и др., позволяет сделать вывод о том, что в них речь идет о гражданско-правовых отношениях. В статьях даже делается ссылка на гражданское законодательство. Статья 77 «Арест имущества» касается административно-правовых отношений. На основании изучения гл. 20 «Рассмотрение жалобы и принятие решения по ней» можно сказать, что защита налогоплательщиков может осуществляться не только в административном порядке,

но и в судебном – с применением гражданско-процессуального (с участием граждан-налогоплательщиков) и арбитражно-процессуального (с участием налогоплательщиков-организаций) законодательства.

Можно привести и иные примеры.

Следовательно, налогообложение – это очень обширная область общественных отношений, которая сегодня регулируется нормами нескольких отраслей права, большая часть из которых финансово-правовые, т. е. налоговые, поскольку регулируют отношения, связанные с реализацией фискальной функции государства и обеспечением его экономической безопасности.

Анализ данных практической деятельности доказывает то же самое, поскольку при правоприменении сотрудники практических органов используют различные источники: Налоговый кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Гражданско-процессуальный кодекс РФ и др.

Еще больше вопросов в настоящее время возникает по поводу места банковского и валютного права в Особенной части финансового права.

Обратим внимание на то, что в учебной литературе советского периода в системе финансового права (Особенной части) банковское право не рассматривалось (о нем стали писать позже). В качестве составного элемента предлагался институт «кредитование», который охватывался предметом финансово-правового регулирования и был органически связан с другими финансово-правовыми институтами, поскольку его нормы регулировали комплекс отношений по образованию государственного ссудного фонда с последующим предоставлением его денежных средств различным субъектам (гражданам, организациям) в форме банковских кредитов. Определяющим было то, что финансовые ресурсы имели государственную природу. Эти отношения ученые делили на две группы:

1) организационно-правовые, которые определяли формы и методы банковской деятельности по кредитованию, ее направленность и планирование (в том числе исполнение планов). В них принимали участие не только банки, но и органы государственной власти (например, Совет министров СССР);

2) группа отношений, в которой использовались категории, имеющие гражданско-правовую окраску.

В источниках того периода подчеркивалось, что обе группы правоотношений были взаимосвязаны, так как основывались на «государственных планах и представляли собой единую систему экономических связей, отражающих одно и то же движение значительной части государственных денежных средств в плановом экономическом обороте» [11, с. 381–382].

Точка зрения относительно того, что банковское право – это составная часть финансового права, появилась позже [2, с. 3].

В настоящее время большинством авторов стало подчеркиваться, что отношения по кредитованию получили, по сравнению с тем периодом, большую гражданско-правовую окраску. И это правильно, поскольку рынок «провоцирует» субъектов общественных отношений на осуществление своей деятельности по его законам. Другие (в их числе Д. В. Винницкий) говорят о выходе банковского права из сферы финансово-правового регулирования [3, с. 37].

Появление различных суждений можно объяснить как объективными, так и субъективными причинами. Основные из объективных – это закрепление в Конституции РФ (1993 г.) частной формы собственности, способствующей возникновению рыночных отношений, и на основании этого изменение структуры банковской системы РФ в пользу частных кредитных организаций, имеющих цель систематически получать прибыль.

Учитывая все особенности современного развития общественных отношений, пока еще можно говорить о финансово-правовом регулировании банковских отношений. Правда, не всех, так как кредитные организации, банки в первую очередь, являются субъектами предпринимательства и только потом – «посредниками», осуществляющими фондирование путем

банковских операций, в том числе бюджетных денежных средств или средств юридических лиц, имеющих государственную и муниципальную форму собственности (т. е. финансовых ресурсов, являющихся собственностью публичных образований и служащих «средством осуществления так называемого общего интереса»).

Примерно такая же ситуация складывается относительно валютного права, а именно: только часть валютных отношений «подвержена» финансово-правовому регулированию, поскольку была и остается валютная монополия государства, которая создавала и создает предпосылки для осуществления валютных операций с помощью механизма валютного регулирования, включающего в том числе валютные ограничения и валютный контроль.

В настоящее время можно говорить о том, что и банковское право, и валютное право – это комплекс законодательства, т. е. совокупность норм различных отраслей права (конституционного, административного, финансового, гражданского и др.), регулирующих общественные отношения частного и публичного характера в банковской либо валютной сфере. Так называемые комплексные отрасли очень «удобны» для эффективного правоприменения, т. е. для сотрудников практических органов.

Претерпел изменения и такой институт Особенной части финансового права, как «государственное имущественное и личное страхование».

Его существование предопределялось тем, что в 70-х гг. прошлого столетия государством создавался фонд государственного страхования, который был одним из резервных фондов того периода. Он относился к централизованным фондам, а образовывался (пополнялся) за счет платежей страхователей. Средства из фонда выплачивались при наступлении страховых случаев (стихийные бедствия, несчастные случаи и т. п.). Страховые организации принадлежали государству, поэтому денежные средства фонда были государственными, и почти все страховые отношения регулировались нормами финансового права [14, с. 258]. После «внедрения» рыночных отношений стало больше компаний с частной формой собственности, имеющих цель получать прибыль. Поэтому сложно стало говорить о страховых отношениях как разновидности только финансово-правовых отношений. В правовом регулировании этих отношений появились нормы административного, гражданского (в большей степени) права и других отраслей. Страховой рынок перестал быть подверженным жесткому государственному регулированию и контролю.

В настоящее время страховые отношения очень изменились, этим и объясняется отсутствие единого подхода к рассматриваемому институту. Можно утверждать, что ему с позиций теории финансового права уделяется мало внимания. Имеются различные точки зрения ученых. Некоторые авторы об институте страхования просто не упоминают, хотя выделяют в качестве отдельного элемента в структуре финансовой системы РФ [12, с. 13], другие не касаются страхования вообще [15, с. 20–21].

Третьи робко возражают, что все-таки «есть основания рассматривать совокупность правовых норм, регламентирующих отношения, возникающие в сфере страхования в связи с финансовой деятельностью, как подотрасль финансового права» [7, с. 221].

Исследуя законодательство, регулирующее страховые отношения, и практическую деятельность в этой сфере, можно с уверенностью сказать, что страховое право, предметом которого являются страховые отношения, необходимо считать, наряду с банковским и валютным правом, комплексом законодательства, включающим совокупность норм различных отраслей права, регулирующих общественные отношения в сфере страхования. Большая часть из них – это договорные отношения, которые регламентируются нормами гражданского права.

Однако определенная часть страховых отношений еще остается финансово-правовой, поскольку «страхование представляет собой систему экономических отношений по поводу образования централизованных и децентрализованных денежных и материальных фондов, необходимых для покрытия непредвиденных нужд общества и его членов» [13, с. 537]. Под

понятие «централизованные» в первую очередь подпадают бюджеты (фонды) государственных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда России, фондов (федерального и территориальных) обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования, а также часть денежных средств страховых организаций (независимо от формы собственности), которая должна оставаться (фондироваться в виде страховых резервов) для производства страховых выплат страхователям при наступлении страховых случаев. Страховщик не вправе тратить страховые резервы в своих целях.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 10) бюджеты государственных внебюджетных фондов – это составные элементы бюджетной системы РФ (первого и второго его уровня), а фонды страховых компаний представляют собой самостоятельное ее звено. Отсюда, часть страховых отношений регулируется нормами финансового права.

Таким образом, современное развитие общественных отношений и их правовое регулирование позволяют прийти к выводу, что хотя система финансового права (Общая и Особенная его части) в структурном и содержательном плане, по сравнению с прошлым столетием, изменилась, но говорить о потере самостоятельности финансового права пока еще рано.

### Литература

1. Ашмарина Е. М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография. М.: «Полиграф ОПТ», 2004.
2. Банковское право: учебник / под ред. И. Ш. Килясханова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011.
3. Винницкий Д. В. Основные проблемы теории российского налогового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003.
4. Винницкий Д. В. Предмет и система финансового права на современном этапе // Правоведение. 2002. № 5.
5. Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль: курс лекций. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.
6. Гуреев В. И. Правовые проблемы совершенствования налоговой системы России: дис. ... д-ра юрид. наук в виде научного доклада. М., 1999.
7. Мамедов А. А. К вопросу о формировании подотрасли финансового права как совокупности норм, регулирующих отношения в сфере страхования // Татищенские чтения: актуальные проблемы науки и практики: правоотношения и юридическая ответственность: мат-лы междунар. науч. конф. Тольятти, 2005. Ч. 2.
8. Налоговое право: учебник / под ред. И. Ш. Килясханова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014.
9. Петрова Г. В. Налоговое право: учебник. М.: Информ-норма, 1997.
10. Ровинский Е. А. Финансовые правоотношения в период развернутого строительства коммунизма // Ученые записки ВЮЗИ. Вып. 9. М., 1960.
11. Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Л. К. Воронова, Н. И. Химичева. М.: Юрид. лит., 1987.
12. Финансовое право: курс лекций / под ред. С. В. Игнатъевой. СПб: Лань; Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2000.
13. Финансовое право / отв. ред. С. В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: Контракт; Волтерс Клувер, 2011.
14. Финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М.: Юрид. лит., 1971.
15. Финансовое право России: учеб. пособие / отв. ред. М. В. Карасева. М.: Юрайт, 2013.
16. Халфина Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. М.: АН СССР, 1952.

УДК 336.225.673

## О НАЛОГОВОМ МОНИТОРИНГЕ НА ТЕРРИТОРИЯХ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

**Артем Александрович Якубец**, адъюнкт Дальневосточного юридического института МВД России

E-mail: ar.yakubets@yandex.ru

Статья посвящена характеристике налогового мониторинга как одного из компонентов повышения инвестиционной привлекательности страны на мировой арене. Анализируя положительные стороны налогового мониторинга для организаций-резидентов, автор приходит к выводу о необходимости расширения категории налогоплательщиков, имеющих право на его проведение, путем изменения предъявляемых к ним действующим законодательством о налогах и сборах требований.

**Ключевые слова:** налоговый мониторинг; резиденты; территории опережающего социально-экономического развития; инвестиции; налоговые органы.

## ON TAX MONITORING ON TERRITORIES OF ADVANCING SOCIO-ECONOMICAL DEVELOPMENT

**Artem Aleksandrovich Yakubets**, post graduate of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

The article is devoted to the characterization of the tax monitoring as one component of improving the investment attractiveness of the country on the world stage. Analyzing the positive sides of tax monitoring to the resident organizations, the author comes to the conclusion about the need to expand the category of taxpayers eligible for it by changing the compliance current legislation on taxes and fees.

**Keywords:** tax monitoring; the resident; the territory of advancing socio-economic development; investments; tax authorities.

Продолжающиеся неблагоприятные процессы в национальной экономике стали причиной поиска новых путей ее развития и достижения уровня конкурирующих государств. Одним из таких решений стало создание правового механизма территорий опережающего социально-экономического развития. Этот проект стартовал на площадках Дальневосточного региона – «полигонах» по осуществлению деятельности в направлении развития экономики страны. Указанный правовой механизм закреплен Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [2] (далее – Федеральный закон № 473-ФЗ).

С момента вступления в силу обозначенного закона прошло более двух лет. Этот временной отрезок нельзя, на наш взгляд, назвать существенным и делать выводы об эффективности реализации его положений, однако результат есть, и он положителен. Так, заместитель министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока А. Крутиков отметил: «На сегодняшний день в активной работе находятся 537 инвестпроектов ... Наша цель – до конца года достичь цифры в размере не менее 900 ... как за счет расширения границ действующих ТОР, так и за счет создания новых»\*. Значимость территорий опережающего социально-

---

\* Более 50 новых предприятий будет создано на Дальнем Востоке в 2017 году. Официальный сайт Министерства РФ по развитию Дальнего Востока. URL: <https://goo.gl/XL25rL> (дата обращения: 29.03.2017).

экономического развития определяется в первую очередь тем, что их инфраструктура в соответствии со ст. 4 Федерального закона № 473-ФЗ формируется за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местных бюджетов и средств частных инвесторов. Такой подход государства к вопросу финансирования данных территорий, на наш взгляд, предопределен состоянием дел в международном экономическом пространстве, когда наша страна ощущает на себе экономическое давление со стороны зарубежных государств и увеличение дефицита консолидированного бюджета Российской Федерации. Так, по оценке Министерства финансов Российской Федерации, дефицит бюджета России за январь–март 2017 г. составил 1,4 % ВВП, или 274,2 млрд руб.\* Из этого следует, что объединение капитала государства и частных инвесторов при финансировании территорий опережающего социально-экономического развития – это самый оптимальный путь успешного развития национальной экономики России.

Среди частных инвесторов особое внимание уделяется иностранному капиталу. На сегодняшний день, по словам полпреда Президента России в Дальневосточном федеральном округе Ю. Трутнева, «на Дальнем Востоке в рамках новых инструментов развития более 30 % от всех инвестиций приходится на иностранных инвесторов»\*\*. Их привлекают беспрецедентные условия экономического развития, где активно применяется государственная целевая поддержка инвестиционных проектов, налоговые преференции, льготное финансирование из Фонда развития Дальнего Востока и др. Однако этого пока недостаточно. Так, по данным компании А. Т. Kearney, которая исходит из анализа экономических, политических факторов, учитывает при этом состояние правового регулирования вопросов инвестиционной деятельности в стране и публикует рейтинг самых привлекательных для инвестиций стран мира, в 2016 г. Российская Федерация не вошла в рейтинг 25 самых привлекательных для инвесторов государств [4].

Таким образом, можно прийти к выводу, что помимо созданных стимулов необходимы стабильность и определенность при налогообложении компаний, в том числе налоговое администрирование, позволяющее повысить прогнозируемость поступлений налогов во все уровни бюджетной системы Российской Федерации. Это будет служить одним из условий роста инвестиционной привлекательности нашего государства на мировом рынке инвестиций.

Одним из приоритетных направлений налогового администрирования является дальнейшее развитие института налогового контроля.

На рассматриваемых территориях, согласно ч. 10 ст. 24 Федерального закона № 473-ФЗ, налоговые органы осуществляют налоговый контроль на общих основаниях. Исключением из данного правила является лишь то, что в случае нарушений налоговый орган уведомляет уполномоченный федеральный орган об этих нарушениях. Следовательно, правовой режим резидентов на территориях не создает каких-либо особенностей осуществления налогового контроля, за исключением уведомления о выявленных нарушениях. Иными словами, Федеральный закон № 473-ФЗ не внес существенных изменений в отношения между фискальным органом и налогоплательщиком (резидентом территорий опережающего социально-экономического развития) по вопросам контроля.

Однако следует обратить внимание на тот факт, что законодатель до принятия Федерального закона № 473-ФЗ предпринял один из самых заметных шагов в реформировании налогового администрирования. Он предопределен принятием Федерального закона от 4 ноября 2014 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса

\* Медведев оценил уровень дефицита бюджета и госдолг. Официальный сайт сетевого издания «РИА Новости». URL: <https://ria.ru/economy/20170417/1492413704.html> (дата обращения: 19.04.2017).

\*\* 25 млрд долларов инвестиций получил Дальний Восток за два года. Официальный сайт Министерства РФ по развитию Дальнего Востока. URL: [http://minvr.ru/press-center/news\\_minvostok/?ELEMENT\\_ID=5111](http://minvr.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=5111) (дата обращения: 29.03.2017).

Российской Федерации» [1], закрепившего новую форму налогового контроля – налоговый мониторинг.

Следует отметить, что после законодательного закрепления налогового мониторинга как новой категории налогового права внимание к нему еще больше возросло со стороны научного сообщества. Были затронуты такие его стороны, как цель, преимущества, проблемы функционирования, перспективы и др. К большому сожалению, ни законодатель, ни представители науки не уделили должного внимания понятию налогового мониторинга. На сегодняшний день существует лишь несколько попыток сформулировать определение рассматриваемого правового явления.

Так, Ю. В. Гинзбург налоговый мониторинг представляет как «форму налогового контроля, осуществляемого налоговыми органами, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) налогов и сборов налогоплательщиками-организациями» [6, с. 160]. По мнению В. М. Ксенса, налоговый мониторинг – «это современная форма налогового контроля, которая позволяет минимизировать налоговые риски, оперативно разрешить возникающие налоговые спорные ситуации, освободить налоговые органы от проведения выездных и камеральных налоговых проверок» [5, с. 70].

Анализ обозначенных определений позволяет прийти к выводу, что авторы, характеризуя его, берут за основу родовую принадлежность, т. е. относимость к существующим в Налоговом кодексе Российской Федерации формам налогового контроля и указывают на его целевую установку, продиктованную законодателем. На наш взгляд, данные подходы являются не совсем верными, так как они не раскрывают всех существенных особенностей налогового мониторинга, не раскрывают его значимости для практической деятельности. Поэтому, обобщив вышесказанное, полагаем правильным определять налоговый мониторинг как установленную налоговым законодательством форму налогового контроля, проводимого в целях правильности исчисления (удержания), полноты и своевременности уплаты (перечисления) налогов, сборов, страховых взносов, налоговыми органами в отношении налогоплательщика, соответствующего установленным требованиям и добровольно заявившего об этом в определенном законом порядке.

В связи с этим права Л. В. Брянцева, которая отмечает: «Основной целью введения новой формы налогового контроля является расширение взаимодействия и информационного обмена между территориальными налоговыми органами и налогоплательщиками. Это позволяет, с одной стороны, заранее спрогнозировать и установить налоговые риски отдельному налогоплательщику, а с другой стороны – ФНС России качественно исполнять процедуры налогового администрирования и обеспечивать стабильный уровень государственных доходов» [3, с. 28–31].

На наш взгляд, полной реализации такой формы налогового контроля, как налоговый мониторинг, мешает то, что Налоговый кодекс Российской Федерации (гл. 14.7) в качестве налогоплательщиков, которым позволено использовать налоговый мониторинг называет крупные компании, причем придерживающиеся максимально бесконфликтного подхода в отношениях с налоговыми органами.

С момента законодательного закрепления налогового мониторинга, прошло не так уж много времени, в хронологическом исчислении это более двух лет, и существенной заинтересованности налогоплательщиков в участии в данном виде налогового администрирования не произошло. По данным ФНС России, в настоящее время участниками налогового мониторинга выступает двадцать один налогоплательщик\*. В федеральных масштабах это не лучший показатель и объясняется он как объективными, так и субъективными причинами.

К первым следует отнести законодательные ограничения по субъектному составу, т. е. по налогоплательщикам, имеющим право обратиться в налоговый орган с заявлением о про-

\* ФНС России: ответ на запрос от 31 марта 2017 г. № 10–3–07/0001С.

ведении в отношении их налогового мониторинга. В соответствии с пп. 1–3 п. 3 ст. 105.26 Налогового кодекса Российской Федерации данные ограничения касаются:

- совокупной суммы налогов (НДС, акцизов, налога на прибыль, НДСП) без учета уплачиваемых на таможне за календарный год, предшествующий году, в котором подано заявление о проведении мониторинга. Она должна составлять не менее 300 млн руб.;
- суммарного объема доходов по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности за календарный год, предшествующий году, в котором подано заявление о проведении мониторинга. Он должен быть не менее 3 млрд руб.;
- совокупной стоимости активов по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности на 31 декабря календарного года, предшествующего году, в котором подано заявление о проведении мониторинга. Она не может быть меньше 3 млрд руб.

Таким образом, можно сделать вывод, что налоговый мониторинг применим только к узкому кругу налогоплательщиков, т. е. к тем, которые функционируют не первый год на российском рынке и сформировали большой опыт в понимании и применении налогового законодательства.

К субъективным причинам относится нежелание самих налогоплательщиков раскрывать перед налоговыми органами информацию о своей финансово-хозяйственной деятельности, вследствие сложившегося менталитета, основанного на недоверии друг к другу сотрудников налогового органа и налогоплательщиков.

Однако, не принимая во внимание существующий «абсентеизм» в вопросах участия налогоплательщиков в налоговом мониторинге, хотелось бы коснуться его положительных сторон, которые непосредственно затрагивают интересы как налогоплательщика, так государства и других публичных образований.

Положительными сторонами применения налогового мониторинга для государства является:

- соответствие передовому мировому опыту в вопросах налогового администрирования;
- представление возможности налоговым органам более результативно и качественно осуществлять контроль над соблюдением налогового законодательства;
- повышение прогнозируемости налоговых поступлений в соответствующие бюджеты;
- выявление и устранение противоречий и пробелов в налоговом законодательстве;
- обеспечение стабильности в налоговой нагрузке налогоплательщика;
- значительное уменьшение риска применения бизнесом различных схем ухода от налогов;
- сокращение количества налоговых проверок и связанных с ними административных издержек.

Налогоплательщиков же должно привлечь:

- отсутствие дополнительных начислений налогов, пеней, штрафов, что, в свою очередь, позволит значительно сократить денежные и временные средства, затрачиваемые на урегулирование споров в суде;
- повышение эффективности планирования отношений с органами налогового контроля и предсказуемости объема дополнительных налоговых начислений;
- возможность в случае возникновения у организации сомнений, неясности по вопросам налогообложения направить запрос налоговому органу с изложением результатов совершенных финансовых операций и имеющейся позиции о порядке налогового учета данных операций для получения мотивированного мнения налогового органа (п. 4 ст. 105.30 НК РФ);
- сокращение количества камеральных и выездных налоговых проверок. В соответствии с п. 1.1 ст. 88, п. 5.1 ст. 89 Налогового кодекса Российской Федерации за период проведения налогового мониторинга налоговый орган не вправе проводить налоговые проверки, что дает возможность уменьшить количество контрольных мероприятий в отношении налогоплательщика;

– повышение инвестиционной привлекательности компании за рубежом: налоговый контроль компании в форме налогового мониторинга – показатель желания последней быть максимально открытой с использованием инструментов, признаваемых на международном уровне.

Таким образом, налоговый мониторинг можно рассматривать как диалог нового уровня между государством в лице фискальных органов и налогоплательщиком. Целью этого диалога не является всеохватывающий контроль за финансовой деятельностью налогоплательщика, его следует рассматривать, как шаг государства в сторону формирования позитивного климата во взаимоотношениях друг с другом ради обоюдного развития и соблюдения интересов каждого.

Возвращаясь к деятельности территорий опережающего социально-экономического развития, важно отметить, что, согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона № 473-ФЗ, резидентом территории опережающего социально-экономического развития является индивидуальный предприниматель или коммерческая организация как юридическое лицо (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), государственная регистрация которых осуществлена на данной территории и которые заключили в соответствии с законодательством соглашение об осуществлении деятельности на ТОР и включены в реестр резидентов территории опережающего социально-экономического развития.

Из анализа легального определения резидента территории опережающего социально-экономического развития можно понять, что на данных территориях появляется новый субъект налогообложения, который, на наш взгляд, в течение долгого времени не будет способен достичь требований, закрепленных в пп. 1–3 п. 3 ст. 105.26 Налогового кодекса Российской Федерации. Следовательно, резидент на первых этапах своей деятельности не может перейти на налоговый мониторинг и воспользоваться всеми положительными качествами данной формы контроля.

Поэтому, полагаем, что, исходя из цели функционирования территорий опережающего социально-экономического развития (формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечение ускоренного социально-экономического развития и создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения), важная роль отводится все-таки резидентам, поскольку именно они, формируя источники капитала, являются движущей силой развития экономики данного региона. В связи с этим государство, как ни кто другой, должно быть заинтересовано в создании наиболее комфортных условий для их деятельности.

Многие могут возразить: Федеральный закон № 473-ФЗ и так создал благоприятные условия на территориях опережающего социально-экономического развития для субъектов предпринимательства. И этого достаточно. Но закон – это не статически и неизменно существующий свод правил, а совокупность правил поведения, которые изменяются и дополняются согласно реальности. Поэтому считаем необходимым изменить налоговый статус резидентов рассматриваемых территорий, наделяя их как можно большими правами, позволяющими заниматься своим основным делом с выгодой для себя, что впоследствии может выступить «детерминантой» развития экономики страны в целом и региона в частности, в том числе в виде увеличения доходов бюджетов.

Следовательно, решая задачу, с одной стороны, по повышению инвестиционной привлекательности страны, а с другой – по расширению правового статуса резидента территории опережающего социально-экономического развития, которая является одним целым, необходимо, на наш взгляд, закрепить право участия резидента в налоговом мониторинге без учета показателей хозяйственной деятельности.

Для «претворения в жизнь» сформулированного предложения необходимо внести изменения в действующее законодательство, а именно: ст. 105. 26 НК РФ дополнить ч. 3.1, изложив ее в следующей редакции: «Организация, признанная в соответствие с ч. 1 ст. 284.4

Налогового кодекса Российской Федерации резидентом территории опережающего социально-экономического развития, вправе обратиться в налоговый орган с заявлением о проведении налогового мониторинга без учета условий, перечисленных в ч. 3 настоящей статьи».

Резидент, воспользовавшись правом перехода на новую форму налогового контроля – налоговый мониторинг, откроет для себя новые перспективы по исполнению налогового бремени, уменьшив налоговую нагрузку. Налоговый мониторинг позволит показать открытость деятельности резидента с использованием инструментов, признаваемых на международном уровне.

### **Литература**

1. О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 4 ноября 2014 г. № 348-ФЗ // Российская газета. 2014. 7 ноября.
2. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ // Российская газета. 2014. 31 декабря.
3. Брянцева Л. В. Учетная политика для целей налогообложения: особенности формирования // Сахар. 2014. № 9.
4. Кравченко Е. Россия не вошла в топ-25 стран, привлекательных для инвестиций // Ведомости. 2016. 12 мая.
5. Ксенда В. М. Налоговый мониторинг – перспективная форма налогового контроля // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 7(7).
6. Налоги и сборы: законодательные новеллы / под ред. А. А. Ялбулганова. М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2015.

УДК 004.056.53

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛУЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ КОМПЬЮТЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

**Виталий Владимирович Павлюков**, старший инспектор учебно-методического отдела Луганской академии внутренних дел им. Э.А. Дидоренко

E-mail: ykc@mail.ru

В статье анализируется законность сбора и возможности защиты данных в сети Интернет. Раскрывается механизм действий зарубежных интернет-компаний и государств, осуществляющих сбор данных о пользователях сети Интернет. По результатам исследования автором предложены правовые и технические пути защиты компьютерной информации о пользователях сети Интернет в РФ. Особый интерес представляет внедрение принципа, искажающего прокси-сервера, позволяющего динамически изменять и защищать информацию.

**Ключевые слова:** Конституция РФ; информационная безопасность; защита информации; PRISM; Tempora; шпионаж; персональные данные.

## LEGAL ASPECTS OF OBTAINING AND PROTECTING COMPUTER INFORMATION IN THE INTERNET NETWORK

**Vitaliy Vladimirovich Pavljukov**, senior inspector of educational-methodical department of the Lugansk Academy of Internal Affairs named after E. A. Didorenko

The article analyzes the legality of the collection and the possibility of data protection on the Internet. The mechanism of actions of foreign Internet companies and states that collect data on users of the Internet is disclosed. According to the results of the research, the author suggests legal and technical ways of protecting computer information about Internet users in the Russian Federation. Of particular interest is the introduction of the principle of a distorting proxy server, which allows you to dynamically change and protect information.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation; information security; data protection; PRISM; Tempora; espionage; personal data.

Используя современные компьютерные сети и системы, а также различные интернет-сервисы, под видом благих намерений иностранные государства давно осуществляют сбор данных о повседневной жизнедеятельности людей, что одновременно создает условия для реализации различных информационных угроз.

Понимая это, Президент РФ Владимир Путин на коллегии ФСБ обозначил, что России необходимо формировать единую систему обнаружения, предупреждения и отражения ком-

пьютерных атак на информационные ресурсы. По словам Президента РФ, сейчас необходимы самые современные подходы к организации контрразведывательной деятельности, в том числе к защите секретной информации\*.

Для законодательного закрепления поставленных целей Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. была утверждена новая Доктрина информационной безопасности РФ. Также в Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» после внесения изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты РФ от 6 июля 2016 г. добавлено новое оперативно-розыскное мероприятие «получение компьютерной информации» [1].

На практике с целью осуществления информационной безопасности реализована только система оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ), одной из основных задач которой является проведение внутрисударственного мониторинга. В свой черед и суть ОРМ «получение компьютерной информации» сводится только к получению компьютерной информации у ответственных операторов и провайдеров телекоммуникаций. Пока ведутся неоднозначные дискуссии по поводу ОРМ «получение компьютерной информации», а именно о его роли и месте среди других схожих ОРМ, не указывается возможность получения компьютерной информации от различных государств с целью своевременного пресечения информационных угроз в отношении РФ. В свою очередь, механизм реализации рассматриваемого ОРМ и ранее действовал на основании Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», где в ст. 64 указывалось, что операторы связи обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность или обеспечивающим безопасность РФ, закрепленную в этом законе информацию [2]. Вышеизложенное указывает на то, что практически упускается контроль над программными продуктами, позволяющими осуществлять обмен информацией, и за данными, которые не только бесконтрольно могут «приходить» и «уходить» за пределы государства, а также накапливаться и храниться в различных базах данных.

Фиксация компьютерной информации и данных начинается уже с момента подключения к сети. Не лишним будет упомянуть высказывание А. Л. Гуриной о том, что сегодня мы фактически одновременно живем в двух пространствах – реальном и виртуальном [3, с.87]. Поэтому нужно четко уяснить, что, используя компьютерные программы с выходом в сеть Интернет, пользователь не только получает и обменивается, но также оставляет компьютерную информацию о себе и своих действиях в базах данных тех ресурсов, которыми он пользовался. Наиболее значимым местом сбора компьютерных данных являются поисковые системы, где общепризнанным сборщиком информации во всем мире, включая Россию, является зарегистрированная на территории США компания Google. Отказаться от посещения поисковой системы Google, чтобы прекратить возможность сбора данных, будет недостаточно. Ведь механизм сбора устроен таким образом, что независимо от того, откуда вы придете на сайт, Google практически всегда будет знать о вашем переходе. Это связано с тем, что владелец сайта для отслеживания рейтинга посещений все чаще использует сервис веб-аналитики Google Analytics. Последний фиксирует всю активность на сайте и сохраняет на сервера, а именно данные о переходе на сайт, время, когда это произошло, и откуда осуществлен переход (ip-адрес), а также какая операционная система и браузер использовались при переходе и т. п. Все это записывается в базы данных и имеет различные цели дальнейшего их использования, в том числе и неправомерные.

Так, компания Google неоднократно подозревалась в нецелевом использовании персональных данных и передаче их спецслужбам. В связи с данным обстоятельством на одной из конференций генеральный директор корпорации Сундар Пичаи пытался оправдаться, утверждая, что его компания не станет предоставлять правоохранительным органам данные своих пользователей, какие бы страшные тайны они ни хранили\*\*. Вместе с тем появились

\* URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1032722#> (дата обращения: 23.02.2017).

\*\* URL: <https://goo.gl/t1wx2Q> (дата обращения: 17.02.2017).

сведения о том, что, например, та же интернет-компания Google передала властям информацию об одном из пользователей ее почтового сервиса Gmail после того, как в почтовом ящике пользователя была обнаружена детская порнография\*.

Если ознакомиться с пользовательским соглашением Google, то в нем мы встретим такое положение: «Наши системы автоматически анализируют ваш контент (в т. ч. электронные письма)». То есть здесь подразумевается даже та компьютерная информация, которая должна быть закрыта от всевозможного анализа, тем более организацией Google, не являющейся субъектом, осуществляющим правоохранительную деятельность.

Таким образом, можно заключить, что одной из основных целей сети Интернет является не только предоставление интересующей информации, но также накапливание данных о действиях пользователя. Политика конфиденциальности поисковой системы Google является тому подтверждением, ведь все запросы в данной поисковой системе и переходы по страницам сайтов записываются и хранятся\*\*. Разработчики этой поисковой системы утверждают, что подобные механизмы специально реализованы для релевантного предоставления пользователю поисковой информации и таргетированной рекламы.

Но есть и другие направления. Так, бывший сотрудник АНБ США Э. Сноуден рассекретил часть данных о тотальной слежке американских спецслужб за информационными коммуникациями между гражданами многих государств по всему миру при помощи существующих информационных систем и сетей связи, таких как проект PRISM, а также X-Keyscore и Tempora.

Благодаря только одной программе PRISM, АНБ и ЦРУ имеют прямой доступ к девяти крупнейшим мировым интернет-компаниям, среди которых помимо Google такие, как Apple, Microsoft, Facebook, Yahoo. PRISM позволяет собирать аудио- и видеофайлы, фотографии, электронную переписку, документы, данные о подключениях пользователей и информацию от платежных систем кредитных карт [4, с. 44].

«Задача системы состоит в упрощении доступа к данным и их анализу при полном отказе от нарушения прав на частную жизнь», – заявлял Джон Пойндекстер – советник по национальной безопасности Президента США\*\*\*.

Газета «The Guardian» сообщает, что в центре правительственной связи спецслужб Великобритании и АНБ США в состоянии получить доступ и обрабатывать огромное количество связей как подозреваемых в противоправных действиях, так и совершенно невиновных людей, что все эти действия осуществляются без какой-либо формы общественного признания или обсуждения\*\*\*\*.

На законодательном уровне действия по сбору данных США осуществляются именно на основании «Патриотического акта» (USA PATRIOT Act) и Закона внешней разведки наблюдения 1978 г. (FISA). В последнем указано, что электронное наблюдение и физический поиск уполномоченными органами являются юридически эффективными методами контроля. В законе подчеркивается необходимость глобального мониторинга деятельности иностранных государств и агентов иностранных государств, а также американских граждан и постоянных жителей, подозреваемых в шпионаже или терроризме, в то время как они действуют на территории США\*\*\*\*\*.

То есть, если даже допустить, что Google, собирая данные о каждом пользователе, не преследует цели навредить им, то возможности «шпионских» программ в связке с базами данных Google, опираясь на закон FISA, могут быть куда более плачевными не только для отдельного человека, но и для государства в целом.

\* URL: <https://goo.gl/RbbLKs> (дата обращения: 17.02.2017).

\*\* URL: <https://goo.gl/W8SoFn> (дата обращения: 20.02.2017).

\*\*\* URL: <https://goo.gl/yJKD1E> (дата обращения: 12.02.2017).

\*\*\*\* URL: <https://goo.gl/ooD3VG> (дата обращения: 21.04.2017).

\*\*\*\*\* Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA). URL: <https://goo.gl/oMFpkR> (дата обращения: 17.04.2017).

Осмелимся предположить, что если обрабатывать данные обо всех пользователях компьютерной сети в масштабе страны, то можно сформировать отдельное мнение об интересах, политических взглядах, религиозных убеждениях и т. п. Благодаря таким действиям возможно выявить уязвимые места в различных отраслях государственной политики. Также возникает вопрос о необходимости взлома защищенной военной компьютерной системы. Более удобно получить компьютерную информацию о секретных разработках при помощи сбора данных о посещаемых сайтах, где, например, инженер какой-либо секретной лаборатории, идентифицировав себя, запрашивает в сети Интернет информацию для рабочих целей, находясь дома. Дальнейшие действия можно направить на предоставление пользователю компьютерной информации, которая приведет к негативным последствиям, на запуск своего рода манипуляционного вируса, который не только приведет к деградации общества, но и причинит вред государству.

Хотя сбор компьютерных данных уже давно запущен и активно функционирует, стоит немедленно предпринять ряд мер, направленных на противодействие существующим системам.

Частично такая защита действует в Китае с 2003 г. и носит название «Золотой щит», он же «Великий китайский файрвол», – система интернет-фильтрации, которая просто блокирует доступ к запрещенным Коммунистической партией Китая ресурсам из внешнего Интернета. Система закрыла доступ к более чем 1000 сайтов и сервисов – Twitter, Facebook, Google, Microsoft OneDrive, Google drive, Google Play, OpenVPN и т. д. В то же время парадоксальными являются сведения, что в разработке защиты «Золотой щит» принимали участие крупные американские корпорации, в частности, IBM\*.

По сообщению ряда СМИ, Москва в тесном сотрудничестве с Пекином работает над созданием собственной системы интернет-фильтрации и контроля интернета – Red Web («Красная сеть»), включающей в себя элементы китайского «Золотого щита»\*\*.

Анализируя вышеизложенное, можно отметить, что сейчас на чашах правовых весов оказались две противоречивых и, казалось бы, неразрешимых проблемы. С одной стороны, государство должно закрыть доступ к таким системам, как Google, Apple, Facebook и т. д., и немедленно потребовать удалить все имеющиеся персональные данные об их гражданах в судебном порядке. А с другой стороны, это приведет к нарушению существующего права на информацию, закрепленного Генеральной Ассамблеей ООН во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., где в ст. 19 провозглашается: «Каждый человек имеет право ... свободно искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами независимо от государственных границ». Схожее право также указано и в п. 4 ст. 29 Конституции РФ: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию законным способом».

Уместно напомнить одно из тех неписаных правил жизнедеятельности современного социума, которое гласит: «Интернет должен быть свободным и открытым». Принимая его во внимание, а также учитывая практический опыт в области информационных технологий, хотелось бы предложить некоторые пути противодействия предполагаемому масштабному закрытию доступа к ресурсам в компьютерной сети Интернет и разработать правовые и технические приемы защиты, которые не допустят негласного сбора данных о гражданах РФ.

Считаем, что это возможно благодаря как принятию правовых мер, так и разработке соответствующего программно-аппаратного комплекса информационной защиты. Система информационной защиты внутригосударственного трафика должна минимизировать шпионаж и сбор данных за пределами государства о действиях пользователя.

Поэтому целесообразно было бы начать с обеспечения защиты компьютерных данных, при помощи которых возможно идентифицировать и в дальнейшем отслеживать действия пользователя, а также его конечное оборудование и программное обеспечение. Особый ин-

\* URL: <https://goo.gl/BaLREa> (дата обращения: 09.03.2017).

\*\* URL: <https://rublacklist.net/23615/> (дата обращения: 06.05.2017).

терес здесь представляют места, где трафик пересекает границу территории России, а также провайдеры, которые его контролируют. У таких провайдеров необходимо установить программное обеспечение, которое по принципу искажающего прокси-сервера будет динамически подменять данные пользователей. Если от пользователя требуется регистрация, то на базе этой же программы разработать сервис, где пользователь может оставлять свои персональные данные (ФИО, номер телефона, почту). При дальнейшей передаче данных иностранным интернет-компаниям программное обеспечение должно видоизменять регистрационную информацию и только затем передавать ее. Необходимо также побеспокоиться о частичном динамическом изменении голоса, фото- и видеоизображения, которые также не дадут возможности идентифицировать пользователя.

И, если следовать примеру Китая и блокировать интернет-сервисы, то совершать такие действия необходимо с обязательным условием замещения уже развитыми и стабильно функционирующими на территории России отечественными аналогами. Необходимо также отметить, что возможность обмена сообщениями между этими сервисами нужно обязательно оставить, например, давая возможность пользователям обмениваться информацией с почтового ящика mail.ru на почтовый ящик gmail.com. Контроль над указанными сервисами должен осуществляться государством. Разработку программного обеспечения необходимо осуществлять своими силами, без участия зарубежных компаний.

Для закрепления практической реализации подобных идей на законодательном уровне стоит внести соответствующие изменения и дополнения в существующие нормативно-правовые акты, а именно:

– в п. 1 ст. 24 Конституции РФ указать на то, что «сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица, а также идентификация лица без его согласия не допускаются»;

– существующую «Доктрину информационной безопасности» переименовать в «Доктрину информационной безопасности и защиты от компьютерного шпионажа», которая зафиксирует отдельным положением запрет идентифицировать пользователя другим государством без разрешения РФ, осуществлять компьютерный шпионаж за пользователем, собирать и хранить любые данные о гражданине;

– ст. 16 «Защита информации» Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополнить пунктом, обязывающим информационных посредников (операторов связи) предпринимать меры по недопущению идентификации пользователя, если последняя предназначена для выхода за территорию России.

Параллельно с реализацией указанных законодательных инициатив можно было бы инициировать также на межгосударственном уровне и разрешение вопроса о необходимости дополнения ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод отдельным пунктом такого содержания: «...осуществлять компьютерный шпионаж за пользователем любого государства без ведома государства, а также собирать и хранить данные о его гражданах запрещается».

### Литература

1. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. О связи: федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Гуринская А. А. Надзор как средство обеспечения безопасности: от пространства тюрьмы до киберпространства // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2014. № 2 (33).
4. Данилов А. П. Всеобъемлющее нарушение тайны общения как мера безопасности // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2014. № 1 (32).

# Информация для авторов

---

1. В редакцию представляются оригинальные, ранее не опубликованные статьи, а также краткие научные сообщения, соответствующие научным направлениям журнала.

2. Все рукописи статей, поступившие в редколлегию журнала, проверяются на оригинальность текста с использованием специализированного программного обеспечения. Доля оригинального текста должна быть не менее 70 %. В случае обнаружения ранее опубликованной работы, повторяющей результаты находящейся на рассмотрении статьи более чем на 30 % по отчету специализированного программного обеспечения, редколлегия Вестника оставляет за собой право отказать авторам в опубликовании статьи.

3. Статья представляется в редакцию журнала в распечатанном и электронном виде на CD или по электронной почте (e-mail: [vestnikdvui@yandex.ru](mailto:vestnikdvui@yandex.ru)).

4. Объем статьи должен быть не менее 10 и не более 20 страниц текста, набранного в соответствии с указанными ниже требованиями.

5. Статья должна быть подписана автором (авторами). Каждому автору необходимо указать: имя, отчество, фамилию (полностью), должность и место работы, ученую степень и звание, почетные звания, почтовый адрес и телефон для контактов, а также адрес электронной почты. Статьи адъюнктов и аспирантов должны также иметь подпись их научного руководителя, заверенную соответствующим образом.

Перед подписью автора и научного руководителя (после списка литературы) следует указать: «Представленный материал ранее нигде не публиковался и в настоящее время не находится на рассмотрении на предмет публикации в других изданиях. У авторов нет конфликта интересов, связанных с этой публикацией (если авторов два и более). Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю (не возражаем)».

6. Обязательно наличие аннотации, ключевых слов (не более семи речевых единиц) и пристатейного библиографического списка. Объем аннотации – около 500 знаков (включая пробелы). Аннотация не должна быть перифразом названия статьи, включать малоинформативные формулировки. Пристатейный список литературы размещается в конце статьи и содержит пронумерованные по порядку библиографические ссылки на использованные при написании статьи литературные и другие источники. При этом список библиографических ссылок вначале содержит перечень использованных официальных документов, расположенных по юридической силе, затем – перечень печатных источников (книги, статьи в журналах и газетах и т. д.), а в конце списка литературы приводятся ссылки на интернет-ресурсы. В пределах каждой такой подгруппы библиографические записи сортируются по алфавиту. Пристатейный нумерованный список литературы следует оформлять в соответствии с требованиями ГОСТ 7.0.5–2008.

7. Название статьи, аннотация, ключевые слова, информация об авторах должны быть представлены на русском и английском языках.

8. Статья должна иметь шифр УДК.

9. Технические требования к статьям:

- набор осуществляется в программе «Word» шрифтом «Times New Roman», размером 14 пунктов с полуторным междустрочным интервалом;

- библиографические ссылки внутритекстовые. В квадратных скобках указывается порядковый номер издания, на которое автор ссылается, при необходимости указывается номер страницы;

- название файла статьи – по фамилии автора (авторов).

10. В случае несоответствия присланных рукописей требованиям к оформлению статей редколлегия оставляет за собой право вернуть рукопись автору без рассмотрения.

11. Рукописи статей рецензируются в соответствии с Положением об институте рецензирования журнала «Вестник Дальневосточного юридического института МВД России» (размещено по адресу: <https://dvui.mvd.ru/document/6828906>). Основными критериями рецензирования являются: актуальность; научная новизна; теоретическая и прикладная значимость; логичность и последовательность изложения; аргументированность основных положений; достоверность и обоснованность выводов. Решение о публикации статьи принимается редколлегией журнала в зависимости от результатов рецензирования.

**12. Плата за опубликование статей не взимается.**

13. Редакционная коллегия поддерживает связь с авторами только по указанной ими электронной почте (e-mail). При этом редколлегия не несет ответственности за недостоверность представленного ей адреса электронной почты и мер к поиску иных способов связи с авторами не предпринимает. В случае если автор не отвечает в течение более одного месяца на запросы редколлегии, его статья снимается с публикации.