

№ 3 (28)
2014

ВЕСТНИК

Дальневосточного
юридического института
Министерства внутренних дел
Российской Федерации

Выходит с 2001 г.
Периодичность –
четыре раза в год

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

Редакционная коллегия:

Главный редактор
А.С. Бахта,
д-р юрид. наук, профессор

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;
В.Н. Бойко,
д-р юрид. наук, профессор;
Н.Н. Дерюга,
д-р юрид. наук, профессор;
Л.Н. Древаль,
д-р юрид. наук, профессор;
Н.Н. Егоров,
д-р юрид. наук, профессор
(г. Москва);
М.Н. Зинятова,
канд. филос. наук, доцент;
В.В. Кулыгин,
д-р юрид. наук, профессор;

СОДЕРЖАНИЕ

Уголовный процесс

Николюк В.В. Потерпевший – обвинитель по делам об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания? / 3

Уголовное право и криминология

Петров С.А. Бланкетный характер уголовно-правовой нормы, предусмотренной статьей 268 Уголовного кодекса РФ / 10

Криминалистика

Кузнецов А.В., Щепанова Т.А. Применение возможностей комплексной судебной экспертизы при расследовании экономических преступлений / 17

Теория и практика правоохранительной деятельности

Гунич С.В. Формы и методы деятельности органов внутренних дел по охране и защите прав и свобод человека и гражданина в системе обеспечения национальной безопасности России / 22

Волкова Н.П. Проблемы применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия / 28

Миграция и национальная безопасность

Перельгин С.В. О современной демографической политике России на Дальнем Востоке / 35

Административное право

Горбунов В.Ю. К вопросу об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних / 42

Судебная система: вопросы совершенствования

Безлепкина О.В., Федотова А.В. Организация деятельности Судебного департамента по финансовому обеспечению судов общей юрисдикции / 50

В.Ф. Лигута,
канд. пед. наук, профессор;
Н.Е. Мерецкий,
д-р юрид. наук, профессор;
С.В. Сунрун,
канд. юрид. наук, доцент;
М.А. Тулиглович,
канд. юрид. наук, доцент;
С.Ю. Ударцев,
канд. юрид. наук, доцент;
Н.А. Шабельникова,
д-р ист. наук, профессор;
(г. Владивосток)

Редактор
Е.Ю. Колобанова
Корректор
Н.Б. Хохлова

*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

Плата с авторов за публикацию
рукописей не взимается.
Рукописи не возвращаются.

Подписано в печать 22.09.2014.
Бум. офис. Формат 60x84 1/8.
Усл. печ. л. 9,65.
Тираж 300 экз. Заказ № 75.
Цена свободная.

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

Электронный адрес редакции:
e-mail: redactor80@gmail.com;
vestnikdvui@yandex.ru
Тел. (4212) 46-52-17
Тел./факс: (4212) 46-52-06

© ФГКОУ ВПО ДВЮИ
МВД РФ, 2014

Проблемы цивилистических отраслей права

Ершов О.Г. О перспективах развития правового регулирования подрядных отношений для государственных и муниципальных нужд / 56

Зарубежный опыт

Шелудько В.О. Отечественный и зарубежный опыт профессиональной подготовки сотрудников полиции / 62

Трибуна молодых ученых

Романькова С.А. К вопросу определения понятия административного принуждения, применяемого полицией в области дорожного движения / 72

Есть мнение ...

Черкашин А.В. Общественное движение борцов с сексуальными насильниками малолетних: помощь полиции или произвол? / 78

Информация для авторов / 83

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.122

ПОТЕРПЕВШИЙ – ОБВИНИТЕЛЬ ПО ДЕЛАМ ОБ УСЛОВНО-ДОСРОЧНОМ ОСВОБОЖДЕНИИ ОТ ОТБЫВАНИЯ НАКАЗАНИЯ?

Вячеслав Владимирович Николюк, профессор кафедры Дальневосточного юридического института МВД России доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

E-mail: nvv56@mail.ru

В статье анализируются нормы уголовно-процессуального законодательства, правовые позиции Конституционного Суда РФ о правовом статусе потерпевшего в стадии исполнения приговора. Автор приходит к выводу о том, что потерпевший, являясь стороной обвинения по уголовному делу, не может быть обвинителем в делах об условно-досрочном освобождении от наказания.

Ключевые слова: потерпевший; осужденный; обвинитель; исполнение приговора; наказание.

VICTIM – PROSECUTOR IN THE CASE OF GRANT OF PAROLE CONCERNING SERVICE OF SENTENCE ?

Vyacheslav Vladimirovich Nikoliuk, chair professor of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation Doctor of Law, professor, honored scientist of the Russian Federation

This article presents an analysis of the criminal law provisions, Constitutional Court of RF approach to legal status of a victim at the stage of execution of a sentence. The author comes to the conclusion that a victim, being a witness for the prosecution in a criminal case, cannot be a prosecutor in the case of grant of parole concerning service of sentence.

Keywords: victim; convict; prosecutor; execution of a sentence; punishment.

В 2013 г. УПК РФ дополнен нормами, серьезно изменившими процессуальный статус потерпевшего. Особенно это оказалось заметным применительно к стадии исполнения приговора [18, 19]*.

Так, Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 221-ФЗ статья 399 УПК РФ дополнена новой ч. 2.1, которой потерпевшему, его законному представителю, а также представителю делегировано право участвовать лично либо с помощью средств видеоконференц-связи в судебном заседании при рассмотрении судом вопросов, связанных с условно-досрочным освобождением от наказания и с заменой неотбытой части наказания более мягким видом наказания. Этим же законом положения ч. 3 ст. 399 УПК РФ, наделяющей осужденного, участвующего в судебном заседании, правом знакомиться с представленными в суд материалами, участвовать в их рассмотрении, заявлять хода-

* Первый детальный научный анализ данных процессуальных новелл предпринят С.А. Синенко [14].

тайства и отводы, давать объяснения, представлять документы, распространены и на потерпевшего.

В силу неординарности и новизны также выделяются и внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ дополнения в ст. 42 и 313 УПК РФ.

В соответствии с новым пунктом 21.1 ст. 42 УПК РФ потерпевший наделяется правом получать в обязательном порядке информацию о прибытии осужденного к лишению свободы к месту отбывания наказания, о выездах осужденного за пределы учреждения, исполняющего наказание в виде лишения свободы, о времени освобождения осужденного из мест лишения свободы в случае, если потерпевший или его законный представитель сделает соответствующее заявление до окончания прений сторон.

Согласно ч. 5 ст. 313 УПК РФ в новой редакции, в случае, если до окончания прений сторон потерпевший или его законный представитель изъявил желание получать в обязательном порядке информацию о прибытии осужденного к лишению свободы к месту отбывания наказания, о выездах осужденного за пределы учреждения, исполняющего наказание в виде лишения свободы, о времени освобождения осужденного из мест лишения свободы, суд одновременно с постановлением обвинительного приговора выносит определение или постановление об уведомлении потерпевшего или его законного представителя, копию которого направляет вместе с копией обвинительного приговора в учреждение или орган, на которые возложено исполнение наказания.

В Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ урегулирована и группа вопросов, касающихся возмещения причиненного преступлением вреда потерпевшему. Применительно к тематике настоящей статьи специально выделим нормы, которые предусмотрели в качестве условия отмены условного осуждения или продления испытательного срока (ст. 74 УК РФ), условно-досрочного освобождения от отбывания наказания (ст. 79 УК РФ), замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания (ст. 80 УК РФ) и о снятии судимости (ч. 5 ст. 85 УК РФ) возмещение осужденным вреда, определенного решением суда. «Это, безусловно, существенное дополнение закона, – пишет судья Верховного Суда РФ С.Р. Зеленин, – которое скажется на всей практике применения указанных институтов. Ведь установив, что осужденный не заплатил по иску ни рубля, суд не вправе будет применить к нему условно-досрочное освобождение, заменить неотбытую часть наказания на более мягкое или досрочно снять судимость» [9, с. 18].

При выяснении имеющейся у осужденного задолженности по исполнительным документам о возмещении причиненного преступлением вреда, что сейчас по новому закону является обязательным в указанных ситуациях, потерпевший, как участник судебного заседания, может представить соответствующие документы, подтверждающие объем возмещенного вреда. В связи с этим его участие в судебном заседании при рассмотрении судом вопроса об отмене условного осуждения или продлении испытательного срока, условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания и о снятии судимости практически процессуально оправданно.

Таким образом, потерпевший, как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения, «допущен» в стадию исполнения приговора, он наделяется, если буквально толковать положения ч. 2.1 ст. 399 УПК РФ, правом участия в судебном заседании при рассмотрении ходатайства осужденного об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания и о замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания. Позиции потерпевшего в части возмещения ущерба, причиненного преступлением (возмещен или не возмещен ущерб, возмещен полностью или частично), законом придано определяющее значение при рассмотрении судом ходатайства осужденного о смягчении возложенного на него приговором объема уголовно-правовой репрессии. При восприятии указанных новелл УПК РФ может создаться впечатление, что потерпевший и на этапе исполнения приговора не перестает быть обвинителем, продол-

жает представлять сторону обвинения, влияя на характер и пределы уголовного принуждения, применяемого в отношении осужденного. Действительно ли это так?

Уголовно-процессуальным законом потерпевший отнесен к участникам судопроизводства именно со стороны обвинения (ст. 42 УПК РФ). В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» разъясняется, что потерпевший «...имеет в уголовном процессе свои собственные интересы, для защиты которых он в качестве участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения наделен правами стороны» [5, с. 4].

Учеными-процессуалистами также отмечается, что основная функция потерпевшего – обвинение. Вместе с тем обращается внимание и на другую функцию потерпевшего в уголовном судопроизводстве – защиту им своих прав и законных интересов. При этом имеются в виду права потерпевшего, не связанные с осуществлением функции обвинения, например, право на возмещение расходов, понесенных в связи с его участием в деле, на применение к нему мер безопасности [1, с. 343]. Из данного тезиса следует, что в определенный момент производства по уголовному делу, когда в приговоре дается положительный либо отрицательный ответ на утверждение о совершении лицом деяния, запрещенного уголовным законом (п. 22 ст. 5 УПК РФ), функция обвинения исчерпывает себя и может «реанимироваться» лишь при совершении лицом нового преступления.

Если обратиться к характеристике функции обвинения в уголовном судопроизводстве, даваемой в процессуальной литературе в целом, безотносительно конкретных участников уголовного процесса, то можно увидеть, что господствующим является взгляд, согласно которому обвинение дает первоначальный импульс для возникновения и развития всех других уголовно-процессуальных функций.

Обвинение, например, нарекали «движущей силой советского уголовного процесса» [17, с. 56; 10, с. 29], «пружиной, действие которой обуславливает развитие процесса, движение уголовного дела по ступеням» [20, с. 88], «двигателем уголовного процесса» [12, с.106]. По утверждению Л.М. Карнеевой, «обвинение – обязательный момент правосудия по уголовным делам. Без него не возникает не только функция защиты, но и правосудия» [16, с. 17]*.

Большинство специалистов, если обратиться к многочисленным научным работам по проблематике уголовно-процессуальных функций, обвинение трактуют как функцию, предопределяющую весь ход уголовного процесса, возникновение функции защиты и функции разрешения дела. При этом при раскрытии содержания функции обвинения в уголовном судопроизводстве дополнительно используются такие понятия, как «привлечение в качестве обвиняемого», «привлечение к уголовной ответственности», «уголовное преследование».

Многообразие подходов к пониманию уголовно-процессуальных функций и наличие существенных противоречий, пробелов в этой части в уголовно-процессуальной теории наглядно показано в докторских диссертациях Н.П. Кирилловой [11], Д.М. Беровой [1], а также в недавно увидевшей свет монографии В.М. Бозрова, открывшей новый виток в дискуссии по методологическим проблемам «уголовно-процессуального функционализма» [2]. Во избежание неоправданных отклонений от заявленной темы, полагаем целесообразным сформулировать свое видение процессуального статуса потерпевшего в стадии исполнения приговора с учетом имеющегося нормативного регулирования и правовых позиций Конституционного Суда РФ.

УПК РФ определяет обвинение как «утверждение о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом, выдвинутое в порядке, установлен-

* Известна и позиция, согласно которой отрицается наличие в уголовном процессе функции обвинения [8, с. 79-82].

ном уголовно-процессуальным законом» (п. 22 ст. 5). В пункте 45 ст. 5 УПК РФ сказано, что сторона обвинения выполняет «на основе состязательности функцию обвинения (уголовного преследования)». В названии гл. 6 УПК РФ используется термин «сторона обвинения».

В пункте 55 ст. 5 УПК РФ уголовное преследование определяется как процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. Приведенная законодательная дефиниция гармонирует с понятием обвинения как процессуальной функцией и по большому счету схожа с ним.

Еще одним проявлением функции обвинения является поддержание прокурором обвинения в суде (ч. 3 ст. 37 УПК РФ).

Таким образом, анализ соответствующих норм УПК РФ приводит к выводу, что функция обвинения может состоять, выражаться, проявляться в следующих видах уголовно-процессуальной деятельности: уголовное преследование, начинающееся в момент появления подозреваемого или лица, причастность которого к совершению преступления проверяется, и завершающееся направлением дела в суд; формулирование обвинения, его предъявление и обоснование, которое включает в себя уголовное преследование в качестве составной части и также завершается направлением дела в суд; поддержание обвинения в суде.

При таком подходе к раскрытию содержания функции обвинения потерпевший как сторона обвинения объективно лишен возможности продолжать ее реализовывать в стадии исполнения приговора, поскольку она исчерпала себя в момент разрешения дела и принятия по нему итогового решения. Наделение его правом апелляционного обжалования приговора не ставит под сомнение данный тезис, поскольку в апелляционной жалобе оспаривается судебное решение по уголовному делу с позиций: соответствия изложенных в нем выводов фактическим обстоятельствам уголовного дела, установленным судом первой инстанции; допущенных существенных нарушений уголовно-процессуального закона; правильности применения уголовного закона; справедливости приговора (ст. 389.15 УПК РФ).

Сторонником идеи активного участия потерпевшего в разрешении судом вопросов об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания является Л. Брусницын. При этом он ссылается на соответствующий зарубежный, международный опыт, исходит из того, что трактовка Пленумом Верховного Суда РФ (п. 2 Постановления от 20 декабря 2011 г. № 21 «О практике применения судами законодательства об исполнении приговора») деятельности суда в рамках гл. 47 УПК РФ как правосудия исключает запрет для потерпевшего донести свою позицию по вопросам, предусмотренным п. 4 и 5 ст. 397 УПК РФ, критически воспринимает правовую позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в Определении от 3 апреля 2007 г. № 330-О-О и заключающуюся в том, что участие потерпевшего в делах об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания в принципе противоречит правовой природе и целям наказания, исполнение которого не может зависеть от волеизъявления потерпевшего. Соответственно им однозначно позитивно оцениваются изменения в ст. 399 УПК РФ, осуществленные Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 221-ФЗ [3, с. 72; 4].

В связи с этим надлежит обратить внимание на то, что в юридической науке проблема права потерпевшего на наказание исследуется сравнительно давно, к ней сформировано определенное отношение, которое вряд ли может быть проигнорировано при конструировании законодателем правовых взаимоотношений таких субъектов, как потерпевший и осужденный. Кратко суть выработанного учеными-юристами в этой части подхода заключается в том, что лицо подлежит наказанию только при наличии уголовно-правовых предпосылок, отсутствие которых ни полностью, ни частично не может быть компенсировано каким-то ни было, даже вполне справедливым и обоснованным интересом потерпевшего. Потерпевший, независимо от своих побуждений, ничего не-

вого, с юридической точки зрения, в право на наказание не привносит. Уголовный процесс не может использоваться для произвольной частной мести (по принципу «хочу-не хочу»), поскольку он сам есть средство для ее устранения [6, с. 279-281; 15, с. 12-13].

Подобное видение взаимоотношений потерпевшего с осужденным принципиально и последовательно поддерживается Конституционным Судом РФ.

В Определении Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 330-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Федотова Андрея Юрьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» выражена следующая правовая позиция: отсутствие в ст. 399 УПК РФ положений об участии потерпевшего по уголовному делу в судебном заседании при рассмотрении вопроса об условно-досрочном освобождении осужденного, о предоставлении потерпевшему права высказать и обосновать свою позицию не означает умаление гарантий его права на судебную защиту и права требовать возмещения причиненного ущерба как после принятия судом решения об условно-досрочном освобождении и от отбывания наказания, так и после исполнения предусмотренного приговором наказания. Кроме того, участие потерпевшего в решении вопроса об условно-досрочном освобождении осужденного противоречило бы правовой природе и целям наказания, исполнение которого может зависеть от волеизъявления потерпевшего [7, с. 407].

Имея в виду приведенную правовую позицию Конституционного Суда РФ по обсуждаемому вопросу, законодатель не учел ее и дополнил ст. 399 УПК РФ новой частью 2.1, которой потерпевшему, его законному представителю, а также представителю делегировано право участвовать лично либо с помощью средств видеоконференцсвязи в судебном заседании при рассмотрении судом вопросов, связанных с условно-досрочным освобождением от наказания и с заменой неотбытой части наказания более мягким видом наказания.

Наделение потерпевшего правом участия в судебном заседании при рассмотрении судом вопросов об условно-досрочном освобождении осужденного от отбывания наказания обусловило появление в судебной практике проблемы своевременного разрешения судом ходатайства осужденного об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания. Она оказалась настолько существенной, что стала поводом для обращения судов в Конституционный Суд РФ, а потом и предметом обсуждения в нем.

Рассмотрев дело о конституционности ч. 2.1. ст. 399 УПК РФ в связи с запросом Кетовского районного суда Курганской области, в котором нашла отражение указанная ситуация, Конституционный Суд РФ 18 марта 2014 г. принял Постановление № 5-П [13], где ключевыми стали несколько его выводов, суть которых может быть сведена к следующему.

Во-первых, участие потерпевшего в судебном заседании по вопросу условно-досрочного освобождения обусловлено исключительно возможностью получения от него дополнительной информации, которая способна повлиять на принятие судом мер по обеспечению его личной безопасности, защиты его семьи и близких от угроз со стороны лица, совершившего преступление, реального возмещения причиненного этим преступлением вреда.

Во-вторых, проведение судебного заседания по данному вопросу принципиально допустимо и без участия потерпевшего, которому было направлено соответствующее извещение по имеющемуся в распоряжении суда адресу, поскольку сама по себе позиция потерпевшего не обуславливает разрешения ходатайства об условно-досрочном освобождении по существу.

В-третьих, Конституционный Суд РФ «отошел» от своей категоричной позиции, изложенной в Определении от 3 апреля 2007 г. (участие потерпевшего в решении вопроса об условно-досрочном освобождении осужденного от отбывания наказания противоречит правовой природе и целям наказания, исполнение которого не может зависеть от

волеизъявления потерпевшего), проявил компромисс, допустив такую возможность и увидев целесообразность участия потерпевшего в судебном заседании по вопросу условно-досрочного освобождения исключительно для содействия суду в принятии мер к обеспечению его личной безопасности, защиты его семьи и близких от угроз со стороны лица, совершившего преступление, возмещению причиненного этим преступлением вреда путем представления соответствующих документов, дачи объяснений, заявления ходатайств. Вместе с тем, в той мере, в какой часть 2.1 ст. 399 УПК РФ предполагает в качестве условия рассмотрения судом ходатайства осужденного об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, обязательность подтверждения получения потерпевшим извещения, уведомляющего о дате, времени и месте предстоящего судебного заседания, и в силу неопределенности механизма уведомления препятствует своевременному разрешению судом данного вопроса по существу, признана не соответствующей Конституции РФ.

Таким образом, появление в тексте УПК РФ новой нормы, сформулированной в ч. 2.1 ст. 399, можно признать первым шагом в регламентации, формальной определенности процессуального статуса потерпевшего при исполнении приговора. Однако законодатель и Конституционный Суд РФ не допускают активной роли потерпевшего в рамках судебного производства по делам об условно-досрочном освобождении от наказания и замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания. При таком подходе нет нормативных оснований для того, чтобы считать потерпевшего обвинителем в стадии исполнения приговора.

На данном этапе уголовного судопроизводства потерпевший осуществляет защиту своих прав и законных интересов (личная безопасность, защита своей семьи и близких от угроз со стороны лица, совершившего преступление, возмещение причиненного преступлением вреда), для чего закон ввел процедуру уведомления потерпевшего о дате, времени и месте предстоящего судебного заседания по вопросу условно-досрочного освобождения осужденного от отбывания наказания и наделил его определенными правами на случай фактического участия в судебном заседании.

Представляется, что руководствуясь установленными законом (ч. 2.1, ч. 3 ст. 399 УПК РФ) правилами и сформулированной Конституционным Судом РФ (Определение от 3 апреля 2007 г. № 330-0-0, Постановление от 18 марта 2014 г. № 5-П) правовой позицией, в случаях, когда в судебном заседании участвует потерпевший, судья не должен выяснять его мнение по существу рассматриваемого ходатайства осужденного. Оно не имеет правового значения. При отказе в условно-досрочном освобождении осужденного от отбывания наказания по причине невозмещения потерпевшему вреда, определенного в приговоре, в мотивировочной части постановления суд должен сослаться на имеющиеся в его распоряжении материалы, подтверждающие данный факт. Очевидно, что мнение потерпевшего не является здесь мотивом отказа в условно-досрочном освобождении.

Литература

1. Берова Д.М. Основы теории функционализма в уголовном судопроизводстве: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2011.
2. Бозров В.М. Основы теории уголовно-процессуальных функций. Общая часть. Екатеринбург, 2012.
3. Брусницын Л.В. Участие потерпевшего в уголовном процессе: какие сложности для правоприменителей создали разъяснения Пленума Верховного Суда РФ // Уголовный процесс. 2011. № 2.
4. Брусницын Л.В. О правах потерпевшего в стадии исполнения приговора // Уголовное право. 2013. № 6. С. 89-96.
5. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 9.
6. Васильева Е.Г. Уголовный процесс: догматико-аксиологическое исследование. М., 2013.

7. Вопросы уголовного судопроизводства в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / З.Д. Еникеев [и др.]. М., 2011.
8. Даев В.Г. К понятию обвинения в советском уголовном судопроизводстве // Правоведение. 1970. № 1. С. 79-82.
9. Зеленин С.Р. Права потерпевшего в процессе: комментарий к новеллам УПК РФ // Уголовный процесс. 2014. № 4.
10. Каминская В.И. Охрана прав и законных интересов граждан в уголовно-процессуальном праве // Советское государство и право. 1968. № 10.
11. Кириллова Н.П. Процессуальные функции профессиональных участников состязательного судебного разбирательства уголовных дел в суде первой инстанции: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2008.
12. Полянский Н.Н. К вопросу о юридической природе обвинения перед судом // Правоведение. 1960. № 1.
13. Российская газета. 2014. 28 марта.
14. Синенко С.А. Обеспечение прав и законных интересов потерпевшего в уголовном судопроизводстве: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.
15. Синенко С.А. Обеспечение прав и законных интересов потерпевшего в уголовном судопроизводстве: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.
16. Советский уголовный процесс / под ред. Л.М. Карнеевой, П.А. Лупинской, И.В. Тыричева. М., 1980.
17. Строгович М.С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе. М., 1951.
18. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 221-ФЗ «О внесении изменений в статью 83 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 25 июля.
19. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» // Российская газета. 2013. 30 декабря.
20. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. М., 1951.

УДК 343.346

**БЛАНКЕТНЫЙ ХАРАКТЕР УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ НОРМЫ,
ПРЕДУСМОТРЕННОЙ СТАТЬЕЙ 268 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РФ**

Сергей Анатольевич Петров, старший преподаватель
Дальневосточного юридического института МВД России
E-mail: petrovduimvd@mail.ru

В статье рассматриваются проблемы квалификации действий пассажиров и пешеходов, нарушивших правила безопасности движения или эксплуатации транспортных средств. Уголовно-правовая норма, предусматривающая уголовную ответственность за нарушения правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта, является бланкетной, однако в отраслевых нормах права правила поведения пассажиров и пешеходов на законодательном уровне не определены. Предлагаются меры по совершенствованию правового регулирования в сфере функционирования железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта.

Ключевые слова: транспорт; безопасность движения; пассажир; пешеход; уголовно-правовая норма; бланкетная норма; отраслевое право.

**BLANKET CHARACTER OF THE CRIMINAL AND LEGAL NORM
PROVIDED BY THE ARTICLE 268 OF CRIMINAL CODE
OF RUSSIAN FEDERATION**

Sergey Anatolievitch Petrov, senior lecturer of the Far Eastern Law Institute
of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

The article deals with the problem of qualification of actions of passengers and pedestrians having violated the rules of safety of movement or operation of vehicles regulations. Criminal law rule providing criminal liability for violations of rules ensuring safe functioning of transport is blanket that is referential. However, in branch law rules of conduct for passengers and pedestrians on the legislative level are not defined. It is offered to improve legal regulation in the sphere of railway, air, sea and inland waterway transport functioning.

Keywords: transport; traffic safety; passenger; pedestrian; criminal law; blanket norm; branch law.

Одной из актуальных проблем современного права является недостаточная правовая регламентация обязанностей и ответственности субъектов уголовно-правовых отношений в сфере безопасности работы транспорта. При этом обеспечение безопасности движения на транспорте – одна из важнейших функций государства, которая определяет стабильность развития современного общества, так как транспорт имеет исключительно большое значение и оказывает огромное влияние на все сферы жизни людей. Правила безопасности движения должны соблюдаться всеми участниками движения – как на самом распространенном и насыщенном в нашей жизни автомобильном транспорте, так и на железнодорожном, воздушном, морском и внутреннем водном транспорте.

В настоящее время в юридической науке на монографическом и диссертационном уровнях достаточно полно освещены уголовно-правовые аспекты квалификации действий водителей механических транспортных средств, нарушивших правила дорожного движения или эксплуатации транспорта, а также должностных лиц, нарушивших правила безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта и метрополитена, повлекшие по неосторожности последствия, на основании которых наступает уголовная ответственность. В своем большинстве за нарушения правил безопасности движения и эксплуатации транспорта к уголовной ответственности по ст. 264 или 263 УК РФ привлекаются водители всех видов транспорта, а также должностные лица, которые в силу выполняемой работы или занимаемой должности были обязаны соблюдать эти правила. Для пассажиров, пешеходов или других лиц, нарушивших действующие правила безопасности движения или эксплуатации транспорта, определена ответственность по ст. 268 УК РФ.

Исходя из требований закона, очевидно, что обязанность соблюдения правил безопасности движения и эксплуатации транспорта должно распространяться на всех участников движения.

Диспозиция ст. 268 УК РФ предусматривает уголовную ответственность пассажиров, пешеходов и других участников движения (кроме лиц, указанных в ст. 263 и 264 УК РФ), нарушивших правила безопасности движения или эксплуатации транспортных средств. Данная уголовно-правовая норма относится к категории бланкетных и характеризуется законодательной отсылкой к другим отраслям права. Для установления объективной стороны виновного лица необходимо обращаться к нормативным правовым актам, определяющим правила безопасности на транспорте. Следует отметить, что конструкция статьи с бланкетной диспозицией необходима для полного охвата и уяснения постоянно меняющихся отраслевых положений, нарушение которых влечет уголовно-правовые последствия.

Проблема применения рассматриваемой уголовно-правовой нормы состоит в том, что при ее бланкетной диспозиции достаточно трудно определить взаимосвязи структурных элементов данной нормы с нормами иных отраслей права. Если проанализировать диспозицию ст. 268 УК РФ, то можно заметить, что бланкетность нормы формальна, то есть не строго адресована к определенному источнику права. Для каждого вида транспорта существует собственная система нормативных актов, регулирующих безопасность его движения и эксплуатацию.

В Правилах дорожного движения (ПДД) права и ответственность участников движения конкретно определены и четко сформулированы. Во-первых, в действующих Правилах дорожного движения указаны категории лиц, являющихся участниками дорожного движения. Согласно Правилам, участник дорожного движения – лицо, принимающее непосредственное участие в процессе движения в качестве водителя, пешехода, пассажира транспортного средства.

Во-вторых, все участники дорожного движения поставлены в равные условия по соблюдению ПДД, и их соответствующая обязанность прописана в п.1.3 ПДД, согласно которому участники дорожного движения обязаны знать и соблюдать относящиеся к ним требования Правил, сигналы светофоров, знаки и разметки, а также выполнять распоряжения регулировщиков, действующих в пределах предоставленных им прав и регулирующих дорожное движение установленными сигналами [6].

Более того, обязанности пешеходов и пассажиров конкретизированы в отдельных главах ПДД и трактуются как обязательные предписания для исполнения соответствующими участниками движения.

Анализируя практику применения рассматриваемой уголовно-правовой нормы, можно заметить, что в большей части по ст. 268 УК РФ привлекаются к уголовной ответственности водители мопедов, а также пешеходы и пассажиры, чьи действия нарушили Правила дорожного движения и повлекли тяжкий вред здоровью или гибель че-

ловека. Так, 10.05.2012 в г. Хабаровске Щ., находясь в состоянии алкогольного опьянения и управляя мопедом с объемом двигателя менее 50 куб. см, совместно с пассажиром Г. двигался по тротуару ул. Пушкина со стороны ул. Муравьева-Амурского в сторону Уссурийского бульвара. В нарушение ч. 1 п. 10.1 Правил дорожного движения Щ. развил скорость, которая не обеспечивала ему возможности постоянного контроля за движением мопеда, наехал на бордюрный камень и допустил опрокидывание транспортного средства на тротуар. В результате пассажиру Г. были причинены телесные повреждения, от которых он скончался на месте*.

Примером нарушения Правил дорожного движения пассажиром можно привести дорожно-транспортное происшествие, имевшее место 17.07.2012 в г. Хабаровске, когда Г., находясь на переднем сиденье в качестве пассажира автомобиля «Тойота Виста Ардео», которым управляла его супруга, при движении автомобиля по пр. 60 лет Октября, в нарушение п. 5.2 ПДД, вмешался в управление автомобилем и дернул рулевое колесо влево, после чего автомобиль выехал на полосу встречного движения и столкнулся с автомобилем «Тойота Таун Айс», пассажир которого С. получила телесные повреждения, квалифицированные как тяжкий вред здоровью**.

Большие трудности в правоприменительной практике органов внутренних дел возникают при квалификации преступлений, совершаемых пассажирами, пешеходами и другими участниками движения на других видах транспорта. Основной причиной этого является то, что в ряде отраслевых норм, регулирующих безопасность движения или эксплуатации транспортных средств, отсутствуют соответствующие правила для пассажиров, пешеходов и других участников движения, служащие правовым запретом на те или иные действия.

Если обратить внимание на то, что статистика привлечения к уголовной ответственности пассажиров, пешеходов и иных участников движения, чьи неосторожные действия или бездействие явились нарушением Правил дорожного движения и привели к тяжким последствиям, крайне немногочисленна, то в сфере железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта она практически отсутствует.

Дело в том, что в отраслевых нормах, регулирующих безопасность движения или эксплуатацию транспортных средств, отсутствует правовая регламентация поведения пассажиров и пешеходов, находящихся в сфере функционирования транспорта. Существующие на железнодорожном, воздушном, морском и внутреннем водном транспорте отраслевые нормативные акты в сфере обеспечения безопасности движения и эксплуатации транспортных средств регламентируют деятельность должностных лиц, которая конкретизирована в должностных инструкциях, приказах и распоряжениях. Правила поведения пассажиров и пешеходов как участников движения транспорта в ведомственных нормативных и подзаконных актах не закреплены.

В силу того, что диспозиция ст. 268 УК РФ имеет бланкетный характер, указание на нарушения правил безопасности или эксплуатации транспортных средств отсылает к нормативным актам соответствующих министерств и ведомств. Исходя из требования закона, любое лицо обязано соблюдать правила поведения на всех видах транспорта, из чего следует, что граждане обязаны о них знать.

Как считает Н.С. Боровиков, применение уголовно-правовых норм, сформулированных бланкетным способом, отличается значительной спецификой, которая проявляется в том, что в процессе поиска уголовно-правовой нормы, подлежащей применению,

* Приговор суда Центрального района г. Хабаровска от 3 июня 2013 г. по обвинению Щелкунова М.В. // Архив суда Центрального района г. Хабаровска за 2013 год. Уголовное дело № 1- 47/2013.

** Приговор суда Индустриального района г. Хабаровска от 25 июля 2013 г. по обвинению Головенко И.В. // Архив суда Индустриального района г. Хабаровска за 2013 год. Уголовное дело № 1- 31/2013.

возникает необходимость установления конкретного нормативного акта (актов) иной отрасли права, являющейся ее источником наряду с уголовным законом; при квалификации преступления учитываются не только уголовно-правовые нормы, но и нормативно-правовые акты иных отраслей права [1, с. 8].

Такой же позиции придерживается А.В. Сельский, полагая, что бланкетная диспозиция – это характерный для статей Особенной части уголовного закона способ формулирования запрета, когда для раскрытия его характера, содержания или отдельных признаков необходимо обратиться к нормативным правовым актам иных отраслей права [8, с. 24].

Исходя из данного утверждения, следует, что для привлечения к уголовной ответственности за преступление, объективная сторона которого заключается в нарушении каких-либо специальных правил, требуется установить, что лицо знало соответствующие правила, то есть осознавало противоправность содеянного.

К отраслевым нормативным актам, устанавливающим безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта относятся Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) «О транспортной безопасности», Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации, приказ Минтранса РФ от 21 декабря 2010 г. № 286 «Об утверждении Правил технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации», а также многочисленные приказы и распоряжения Министерства транспорта и ОАО «РЖД» по утверждению и введению в действие различного рода правил, инструкций, содержание и цели которых направлены на обеспечение бесперебойного, безаварийного перевозочного процесса многоотраслевого хозяйства железнодорожного транспорта.

На железнодорожном транспорте существуют правила поведения граждан, которые, по сути, никакими законодательными или ведомственными актами не регламентированы. Указанные правила существуют как предписания надлежащего поведения на железнодорожном транспорте и в большей степени являются рекомендациями предостерегающего характера, но не являются правовым запретом. Например: при движении вдоль железнодорожных путей не подходить ближе 5 метров к крайнему рельсу; на электрифицированных участках не подниматься на опоры, прикасаться к ним и к спускам, идущим от опоры к рельсам; переходить железнодорожные пути только в установленных местах, пользуясь при этом пешеходными мостами, туннелями, переходами; при переходе через пути ни в коем случае не подлезать под вагоны и не перелезать через автосцепки; к вагону подходить только после полной остановки поезда.

Вместе с тем деяние может образовать состав преступления только в том случае, если оно будет выражено в нарушении правил, установленных правовыми нормами. Имеющиеся и рекламируемые правила поведения граждан на объектах железнодорожного транспорта к правовым нормам не относятся, и их нарушение, вопреки имеющимся в юридической литературе рекомендациям, не может привести к уголовной ответственности по соответствующей статье.

Факт наступления вредных последствий в виде причинения тяжкого вреда здоровью или гибели человека не может свидетельствовать о виновности лица, чьи неосторожные действия или бездействие явились этому причиной, в нарушении правил безопасности движения и эксплуатации транспорта.

Такое же положение с правовой регламентацией правил безопасности движения существует и на воздушном транспорте. Действующие в настоящее время на воздушном транспорте ведомственные нормативные акты, такие, как Воздушный кодекс РФ, приказ Минтранса РФ от 28 июня 2007 г. № 82 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», Постановление Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 605 (в ред. от 26 июля 2004 г.

№ 380 и от 14 декабря 2006 г. № 767) «О государственном регулировании и организации использования воздушного пространства Российской Федерации», предусматривают ответственность должностных лиц авиационной отрасли за безопасность пассажиров и грузовладельцев при осуществлении воздушных перевозок пассажиров и груза. Первостепенное значение для обеспечения должного уровня безопасности движения имеет состояние законодательной базы и сложившаяся в сфере использования воздушного транспорта правоприменительная практика.

Пункт 5 приказа Минтранса РФ от 28 июня 2007 г. № 82 предусматривает, что пассажир, грузоотправитель, грузополучатель обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации, выполнять требования по обеспечению безопасности полетов, авиационной безопасности, а также требования, связанные с пограничным, таможенным, иммиграционным, санитарно-карантинным, ветеринарным, фитосанитарным и другими видами контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации [7]. Вместе с тем на законодательном уровне правила поведения пассажира на борту воздушного судна или в зоне функционирования авиационного предприятия не приняты.

Имеющиеся в различных авиакомпаниях правила поведения на воздушных судах для пассажиров существуют в форме правил поведения на борту, инструкции по поведению пассажиров на воздушных судах, различного рода памяток и т.д. В любом случае правила поведения пассажиров в полете обобщенные, имеют рекомендательно-предупредительный характер и нормативными актами, предусматривающими правовой запрет на какие-либо действия, не являются.

Точная юридическая оценка действий субъекта преступления, предусмотренного ст. 268 УК РФ, предполагает не только ссылку на пункты и статьи нарушенных инструкций и правил, но и указание федеральных или ведомственных нормативных документов, которые юридически закрепляют эти правила и инструкции, придавая им статус правового предписания определенных действий. Это могут быть федеральные законы и постановления Правительства Российской Федерации, отраслевые приказы и распоряжения, принятые и опубликованные в установленном законом порядке.

При совершении преступления путем бездействия необходимо установить, какие конкретно действия лицо должно было в соответствии с правилами выполнить, но не выполнило для обеспечения безопасного движения. Практически каждое нарушение правил безопасности движения создает реальную возможность для наступления общественно опасных последствий, и в случае их наступления необходимо выяснить, какие конкретно нарушения привели к общественно опасному результату.

Как справедливо заметил А.И. Коробеев, в нормах с бланкетными диспозициями деяние может образовать состав транспортного преступления лишь тогда, когда оно было выражено в нарушении закрепленных в соответствующих нормативных актах специальных правил безопасности [3, с. 75].

Большинство ошибок, допускаемых в правоприменительной практике органов внутренних дел при квалификации преступлений по ст. 268 УК РФ, связано с неправильным толкованием данной нормы. Основной причиной этому является то, что в ней предусмотрены признаки преступления, трудно поддающиеся установлению в конкретных деяниях соответствующих субъектов. Некоторые авторы считают, что сама норма служит критерием выбора нормативно-правового акта иной отраслевой принадлежности, необходимого для оценки деяний виновного лица, а содержание понятий и терминов уголовно-правовой нормы должны совпадать с содержанием соответствующих понятий и терминов иной отраслевой принадлежности, то есть толкование должно быть буквальным [4, с. 33].

Считаем, что отсутствие нормативного закрепления правил поведения пассажиров, пешеходов и других участников движения в отраслевых нормах, регулирующих функционирование транспорта, предполагает применение норм административного, гражданского и других отраслей права.

Как полагает Н.В. Иванов, применение уголовно-правовых норм, имеющих бланкетные диспозиции, налагает на правоприменителя дополнительные обязанности по части установления доказательств нарушения виновным соответствующих норм других отраслей права (административного, гражданского, трудового) [2, с. 305].

При квалификации транспортных преступлений наиболее очевидна связь норм уголовного и административного права. Отсутствие в отраслевом законодательстве четко выраженного правового запрета на правила поведения пассажиров и пешеходов в сфере осуществления деятельности транспорта вынуждает следователей и судей применять нормы административного законодательства.

Реализация функций бланкетной нормы через административное законодательство является объективной необходимостью при квалификации действий пассажиров на воздушном транспорте, если они явились причиной наступления тяжких последствий. Например, пассажир проигнорировал указание стюарда снять с верхней полки тяжелый предмет, взятый в самолет в качестве ручной клади. При разгоне и взлете самолета этот предмет упал с полки на голову другого пассажира и ему причинена травма, которая впоследствии определена как тяжкий вред здоровью. Какие правила безопасности движения на воздушном транспорте нарушил пассажир, и чем они регламентированы? Если это инструкция поведения общего характера и ведомственным нормативным актом в качестве правового запрета на определенный вид действий пассажира не закреплена, то встает вопрос о правомерности привлечения лица по ст. 268 УК РФ. В данном случае необходимо обратиться к административному праву, норма которого, согласно ч. 6 ст. 11.17 КоАП РФ, предусматривает ответственность за невыполнение лицами, находящимися на борту воздушного судна, законных распоряжений командира воздушного судна.

В бланкетных нормах невозможно предусмотреть всю множественность положений, образующих правовой запрет иной отрасли права. При квалификации преступления по ст. 268 УК РФ следователь или дознаватель обязаны установить наличие актов, предписывающих определенные правила поведения на транспорте для пассажиров, пешеходов или других участников движения, а также выяснить, приняты ли эти акты компетентными органами и содержат ли они соответствующие реквизиты.

Как считает И.А. Михайлова, при применении органами внутренних дел бланкетных уголовно-правовых норм всякий раз необходимо решать вопрос о действии во времени не только установленного закона как такового, но и соответствующего нормативно-правового акта, к которому следует обращаться для уяснения содержания бланкетной уголовно-правовой нормы [5, с. 48-49].

Уголовный закон, являясь в силу своей природы универсальным и абсолютным средством, с помощью которого государство обеспечивает политику в сфере уголовно-правовых правоотношений, распространяет свое действие на сферы общественных отношений, регулирование которых с помощью иных отраслевых норм оказывается недостаточным. Если в какой-либо отрасли права отсутствует норма, регулирующая поведение лица на соответствующем виде транспорта, и эти отношения не нашли своего отражения в других видах законодательства, то применяется общая статья, предусматривающая ответственность за наступление сходных последствий при неосторожной форме вины (ст. 118 или 109 УК РФ).

На сегодняшний день в области правоприменения ст. 268 УК РФ остается ряд нерешенных теоретических и практических проблем. Проблема оценки определенности указанной нормы остается актуальной, вызывающей множество вопросов и требующей дополнительной теоретической разработки. Однако следует признать, что в настоящее время использование уголовно-правовой нормы с бланкетной диспозицией вызвано необходимостью и оправдано, так как позволяет не загромождать уголовное законодательство.

Литература

1. Боровиков Н.С. Бланкетные нормы в уголовном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
2. Иванов Н.В. Теория и практика применения бланкетных норм права (на примере уголовного законодательства) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2010. № 2.
3. Коробеев А.И. Транспортные преступления. СПб., 2003.
4. Мельников Н.В. Соблюдение принципа правовой определенности бланкетной нормы УК РФ как гарантия обеспечения конституционных прав и свобод граждан в сфере уголовного судопроизводства // Государство и право. 2011. № 12.
5. Михайлова И.А. Особенности применения органами внутренних дел бланкетных норм уголовного закона // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2007. № 1 (9).
6. Правила дорожного движения РФ. М., 2014.
7. Приказ Министерства транспорта РФ от 28 июня 2007 г. № 82 // Российская газета. 2007. 10 октября.
8. Сельский А.В. Бланкетные нормы в уголовном законодательстве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

УДК 343.148

**ПРИМЕНЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ КОМПЛЕКСНОЙ
СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

Андрей Владимирович Кузнецов, начальник ЭКЦ УМВД России
по Хабаровскому краю, кандидат юридических наук;
Тамара Александровна Щепанова, старший эксперт ЭКЦ УМВД России
по Хабаровскому краю
E-mail: a4873@mail.ru

В статье исследуются возможности эффективного использования комплексной судебной компьютерной, бухгалтерской, финансово-аналитической экспертизы при расследовании преступлений в сфере экономической деятельности.

Ключевые слова: комплексная судебная экспертиза; преступление в сфере экономической деятельности; судебная компьютерная экспертиза; судебная бухгалтерская экспертиза; судебная финансово-аналитическая экспертиза.

**IMPLEMENTATION OF COMPLEX FORENSIC EXPERTISE
POSSIBILITIES AT INVESTIGATING CRIMES**

Andrey Vladimirovich Kuznetsov, chief of expert forensic center Ministry of Interior of Russia Department of Khabarovsk Territory *Kandidat nauk* degree in Law;
Tamara Alexandrovna Shepanova, senior inspector of expert forensic center Ministry of Interior of Russia Department of Khabarovsk Territory

This article presents a research of possibilities of effective implementation of complex forensic computer, accounting, financial and analytical expertise at investigating crimes in the sphere of economic activity.

Keywords: complex forensic expertise; crimes in the sphere of economic activity; forensic computer expertise; forensic accounting expertise; forensic financial and analytical expertise.

Понятие «экономическое преступление» в нормах Уголовного кодекса Российской Федерации отсутствует, а в теории уголовного права можно встретить следующую формулировку: «Преступлениями в сфере экономической деятельности признаются общественно опасные деяния, совершаемые в различных сферах хозяйственной (экономической) деятельности, предусмотренные уголовным законом и причиняющие существенный вред (ущерб) интересам граждан, организаций, общества, государства, выразившиеся в извлечении незаконно полученных доходов (наживе)» [1].

Для расследования данных видов преступлений привлекаются эксперты, обладающие специальными знаниями. В рамках расследования уголовных дел может быть назначена комплексная экспертиза – судебная экспертиза, в производстве которой участвуют эксперты разных специальностей (ст.201 УК РФ).

В настоящей статье рассматривается вопрос об эффективности использования при расследовании преступлений в сфере экономической деятельности комплексной судебной (компьютерной, бухгалтерской и финансово-аналитической) экспертизы.

Согласно данным статистики, в ЭКЦ УМВД России по Хабаровскому краю в 2013 г. было выполнено 254 судебные бухгалтерские экспертизы (результаты 223 экспертиз способствовали установлению причастности лиц к совершению преступления), 242 судебные компьютерные экспертизы (результаты 216 экспертиз способствовали установлению причастности лиц к совершению преступления), 9 судебных финансово-аналитических экспертиз (результаты 6 экспертиз способствовали установлению причастности лиц к совершению преступления).

За 6 месяцев 2014 г. в ЭКЦ УМВД России по Хабаровскому краю выполнено 109 судебных экономических экспертиз: судебных бухгалтерских – 105 и судебных финансово-аналитических – 4 (результаты 96 бухгалтерских и 4 финансово-аналитических экспертиз способствовали установлению причастности лиц к совершению преступления); 80 судебных компьютерных экспертиз (результаты 79 экспертиз способствовали установлению причастности лиц к совершению преступления).

Представляют интерес возможности экспертов, используемые при расследовании преступлений экономической направленности, в частности связанных с мошенническими действиями по выводу активов с предприятия по заниженной стоимости, выводом денежных активов из оборота предприятия, действиями, направленными на фиктивное или преднамеренное банкротство, и др. Названные преступления относятся к числу высокоинтеллектуальных, так как в осуществлении преступных намерений, как правило, выступают руководители предприятия, члены совета директоров, высокопоставленные лица некоммерческих организаций.

В 2012 г. экспертами ЭКЦ УМВД России по Хабаровскому краю была проведена судебная экспертиза, впоследствии послужившая вещественным доказательством при рассмотрении в Биробиджанском районном суде (ЕАО) уголовного дела в отношении бывшего директора государственного унитарного предприятия «Фармация» Натальи Р., которая обвинялась в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ – злоупотребление полномочиями. Государственное предприятие «Фармация» потеряло 16 316 тыс. руб. прибыли, 9094 тыс. из которых должны были поступить в областной бюджет. Такой результат показала комплексная судебная бухгалтерская и финансово-аналитическая экспертиза.

В ходе расследования дела было установлено, что Р. заключала договоры на поставку лекарственных препаратов для реализации через сеть аптек ГП «Фармация» с коммерческими фирмами, принадлежащими близким родственникам – супругу и его сестре. Муж осужденной в этот же период занимал разные должности в ГП «Фармация». О заключенных договорах, которые являются сделками с заинтересованностью, или сделками с аффилированными лицами, директор предприятия должна была информировать собственника имущества – КУГИ ЕАО и учредителя – Управление здравоохранения правительства Еврейской автономной области, однако этого не делала. Разрешение на сделки, которое является юридическим документом, соответствующим органом не выдавалось. Фирмы-посредники устанавливали торговую надбавку, завышая стоимость товара, и тем самым извлекали для себя выгоду*.

Также экспертом ЭКЦ УМВД России по Хабаровскому краю была проведена судебная финансово-аналитическая экспертиза в рамках уголовного дела, рассмотренного в Магаданском городском суде в отношении К., совершившего мошенничество.

10 февраля 2006 г. К. приобрел 100 % долей в уставном капитале ООО «Минерал», в котором возложил на себя обязанности единоличного исполнительного органа (директора) общества. Некоторое время спустя он был принят на работу в ООО «Фе-

* URL: <http://www.rospravosudie.com>

никс», в котором занял должность директора, одновременно приняв на себя ответственность за ведение и составление бухгалтерского учета.

В 2010 г. К. заключил ряд мнимых хозяйственных договоров с различными предприятиями, поставляющими в Магаданскую область горюче-смазочные материалы и запасные части для ремонта и обслуживания горной и автомобильной техники. Затем, осуществив по договорам 100 %-ную предоплату, К. отказался от получения предусмотренных сделками ГСМ и запчастей, потребовав возврата ему оплаченной стоимости товарно-материальных ценностей в наличной денежной форме. При этом, готовя средства совершения мошеннического завладения денежными средствами из федерального бюджета, он при помощи привлеченных им лиц изготавливал подложные первичные бухгалтерские документы по заключавшимся им мнимым сделкам, которые вместе с налоговыми декларациями по НДС обществ с ограниченной ответственностью «Минерал» и «Феникс», содержащими заведомо ложные сведения о суммах уплаченного ими НДС, впоследствии предоставлял в МИФНС России по Магаданской области для принятия решений о возврате налогоплательщикам сумм налога на добавленную стоимость.

Таким образом, К. в ходе реализации разработанной им схемы мошенничества осуществил хищение чужого имущества путем обмана в особо крупных размерах – на сумму более 13 млн руб. Магаданским городским судом К. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ*.

В рамках судебной финансово-аналитической экспертизы эксперту ставятся вопросы о наличии определенного финансового результата по итогам деятельности хозяйствующего субъекта за отчетный период или за несколько периодов и об определении степени влияния на финансовое состояние хозяйствующего субъекта экономических факторов (конкретных хозяйственных и финансовых операций, учетных операций, в том числе отраженных с искажением информации о финансово-хозяйственной деятельности или приведших к последующему искажению такой информации).

Представляем ниже примерный перечень вопросов, выносимых на разрешение эксперта финансово-аналитической судебной экспертизы:

Какова динамика финансового состояния организации ... за период с ... по ...?

Каким образом на финансовое состояние организации ... повлияли операции по отчуждению активов, осуществленные в рамках договора ... (идентификационные признаки договора) с организацией xxx?

В соответствии ли с требованиями законодательства в бухгалтерском учете организации ... отражена информация о финансово-хозяйственных операциях, связанных с исполнением договора подряда ... (идентификационные признаки договора) между организацией ... и организацией xxx? [4].

В зависимости от характера совершенного деяния на решение эксперта могут выноситься и другие вопросы.

По преступлениям экономической направленности для решения задачи поиска компьютерной информации в рамках производства судебной компьютерной экспертизы вопросы эксперту могут быть сформулированы следующим образом:

Имеется ли на представленных на исследование машинных носителях (дать перечень) информация, содержащая следующие ключевые слова: (дать перечень ключевых слов)?

Имеется ли на представленных на исследование машинных носителях (дать перечень) информация о ... ? [3].

При назначении бухгалтерской судебной экспертизы ставятся вопросы, касающиеся исследования записей бухгалтерского учета хозяйствующего субъекта, в том числе:

* URL: <http://www.sudrf.ru>

В каком размере поступили денежные средства на расчетный счет ООО «...» от ОАО «Банк» в рамках исполнения кредитного договора от ... № ...?

Каковы направления расходования денежных средств с расчетного счета ООО «...» за период с ... по ...?

Каков размер денежных средств, переведенных на расчетный счет ООО «...» в качестве оплаты по договору поставки от ... № ... от ООО «xxx»? [2].

Таким образом, в рамках каждой судебной экспертизы проводятся исследования и даются заключения эксперта, а результат судебной компьютерной экспертизы – заключение эксперта с приложением записи на CD- или DVD-диске.

Представляется важным отметить трудности, которые возникают у следователя при расследовании преступлений в сфере экономической деятельности:

- у следователя отсутствует возможность воспроизвести на своем рабочем месте сведения из программы «1С Предприятие: Бухгалтерский учет», представленной на CD- или DVD-диске в рамках проведенной судебной компьютерной экспертизы в связи с отсутствием лицензионных программ «1С Предприятие: Бухгалтерский учет» на рабочих местах;

- следователь не может интерпретировать сведения из программы «1С Предприятие: Бухгалтерский учет» в связи с тем, что не обладает специальными знаниями в области бухгалтерского учета;

- следователь не имеет возможности определить, какая из представленных на диске электронных баз «1С Предприятие: Бухгалтерский учет» (архивная база, базы разных предприятий, базы одного предприятия в нескольких копиях) может быть в дальнейшем использована при расследовании уголовного дела;

- следователем не предоставляется на исследование эксперту, проводящему экспертизу в рамках судебной бухгалтерской экспертизы, результат компьютерной экспертизы (диск с программой «1С Предприятие: Бухгалтерский учет»), хотя эксперты-бухгалтеры ЭКЦ УМВД России по Хабаровскому краю имеют свидетельства об обучении работе в программе «1С Предприятие: Бухгалтерский учет», на рабочих местах экспертов-бухгалтеров установлена лицензионная база «1С Предприятие: Бухгалтерский учет»;

- следователем не в полном объеме предоставляются объекты исследования, необходимые для дачи ответа эксперту в рамках разрешения вопросов, указанных в постановлении о назначении судебной бухгалтерской, судебной финансово-аналитической экспертиз, в связи с этим производство указанных видов экспертиз приостанавливается на период удовлетворения ходатайств.

Грамотное, профессиональное проведение экспертного исследования в рамках комплексной судебной компьютерной, бухгалтерской и финансово-аналитической экспертизы учитывает следующие моменты:

- 1) в рамках комплексной судебной экспертизы после этапа исследования компьютерной информации полученный диск с программой «1С Предприятие: Бухгалтерский учет», содержащий электронную базу данных с отражением финансово-хозяйственных операций определенной организации, исследуется экспертом-бухгалтером, экспертом, проводящим судебную финансово-аналитическую экспертизу;

- 2) при наличии нескольких электронных баз организации «1С Предприятие: Бухгалтерский учет», на стыке знаний эксперта, проводящего судебную компьютерную экспертизу, эксперта-бухгалтера, эксперта, проводящего судебную финансово-аналитическую экспертизу, решается вопрос об использовании электронной базы, отражающей необходимые для исследования сведения;

- 3) при сопоставлении сведений из электронной базы данных «1С Предприятие: Бухгалтерский учет» со сведениями, представленными для исследования на бумажных носителях, эксперт-бухгалтер при обнаружении противоречий заявляет соответствующую

шее ходатайство следователю, и в дальнейшем эксперт-бухгалтер привлекается для участия при допросе бухгалтера организации;

4) при производстве финансово-аналитической экспертизы для построения модели баланса в соответствии с требованиями бухгалтерского учета, в случае неверного отражения операций в бухгалтерской отчетности исследуемой организации, используются знания эксперта-бухгалтера.

Все это позволяет следователю:

- получить инструмент для определения документов и сведений, отражающих достоверные данные о финансово-хозяйственной деятельности предприятия;

- предоставить эксперту, проводящему судебную бухгалтерскую, судебную финансово-аналитическую экспертизу, информацию, отражающую записи бухгалтерского учета предприятия по интересующим финансово-хозяйственным операциям за исследуемый период в полном объеме, и исключить приостановление производства экспертизы в связи с заявлением соответствующего ходатайства;

- принять юридически грамотное правовое решение.

Анализ результатов практической деятельности ЭКЦ УМВД России по Хабаровскому краю позволил авторам выявить следующие проблемы:

- отсутствие нормативного регулирования порядка регистрации материалов комплексной судебной экспертизы; порядка отражения в отчетности экспертных отделов экспертного подразделения произведенной комплексной экспертизы; порядка обмена объектами исследования между экспертами различных специальностей, проводящими комплексную судебную экспертизу;

- увеличение сроков производства комплексной экспертизы в связи с наличием у экспертов разной специализации в производстве иных постановлений о производстве экспертиз и, как следствие, несогласованность сроков среди экспертов, когда последующий этап производства комплексной экспертизы возможен при получении результатов от эксперта другой специальности;

- отсутствие научных и методических рекомендаций ЭКЦ МВД России по использованию электронных баз данных «1С Предприятие: Бухгалтерский учет»;

- наличие нескольких баз данных «1С Предприятие: Бухгалтерский учет» на диске, представленном экспертом в рамках судебной компьютерной экспертизы, может препятствовать их использованию экспертом-бухгалтером, экспертом, проводящим финансово-аналитическую экспертизу.

Таким образом, качественное проведение комплексной судебной компьютерной, бухгалтерской и финансово-аналитической экспертизы может дать положительный эффект, связанный с получением следователем дополнительных сведений для расследования сложных уголовных дел, по преступлениям в сфере экономической деятельности в случае умелой организации производства экспертиз, наличия необходимых объектов исследования.

Литература

1. Кошаева Т.О. Ответственность за преступления в сфере экономической деятельности: пути развития российского уголовного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 6.

2. Мусин Э.Ф., Ефимов С.В., Савенков В.Г. Судебно-экономическая экспертиза в органах внутренних дел Российской Федерации: учеб. пособие. М.: ЭКЦ МВД России, 2010.

3. Типовые методики исследования вещественных доказательств. Ч. I / под ред. Ю.М. Дильдина, В.В. Мартынова. М.: ЭКЦ МВД России, 2010.

4. Типовые методики исследования вещественных доказательств. Ч. II / под ред. А.Ю. Семенова, В.В. Мартынова. М.: ЭКЦ МВД России, 2012.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 342.72/.73

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОХРАНЕ И ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Сергей Владимирович Гунич, старший преподаватель Дальневосточного юридического института МВД России

E-mail: sertylio@mail.ru

Органы внутренних дел исследуются как субъект системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Сделан вывод о наличии прямой зависимости между эффективностью функционирования подразделений и служб ОВД и удовлетворенностью личности степенью защищенности принадлежащих ей прав и свобод.

Ключевые слова: национальная безопасность; органы внутренних дел; права и свободы.

FORMS AND METHODS OF AGENCIES OF INTERNAL AFFAIRS ACTIVITY ON THE GUARD AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN THE SYSTEM OF THE PROVISION OF NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIA

Sergey Vladimirovich Gunich, senior lecturer of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

The agencies of internal affairs are researched as subject in the system of the provision of national security of the Russian Federation. The author comes to a conclusion about direct dependency between efficient activities the agencies of internal affairs and personality's complacency by degree of the defense of her rights and freedoms.

Keywords: national security; the agencies of internal affairs; the rights and freedoms.

Вопросы обеспечения национальной безопасности приобретают в последнее время особую актуальность в связи с территориальными изменениями границ Российской Федерации. Различное толкование одних и тех же событий в условиях однополярного мира наглядно демонстрирует существование возможности ущемления интересов одного государства и потребностей представляющих его наций в угоду другим. В сложившихся условиях деятельность государственного аппарата должна быть направлена на построение эффективной системы обеспечения национальной безопасности, противостоящей как внутренним, так и внешним угрозам национальным интересам. Такая система, безусловно, должна основываться на принципах демократизма, торжества права, законности, а во главу угла ставить жизнь, здоровье, права и свободы человека и гражданина.

Исходя из содержания действующих правовых норм Российской Федерации, система обеспечения национальной безопасности включает в себя определенные силы и средства [12]. Их участие и использование возможно в целях обеспечения состояния

защищенности личности, общества и государства. Причем применительно к каждому из них возможно выделение конкретного предмета, удовлетворенность в использовании которого будет выступать в качестве показателя уровня национальной безопасности. Для личности, например, такой предмет составляют конституционные права и свободы, а также достойное качество и уровень жизни. При этом, как справедливо отметил О.Г. Карпович, «в современном понимании безопасность общества складывается как совокупная характеристика безопасности каждой личности». Безопасность же государства связывается им с сохранением конституционного строя, обеспечением суверенитета и территориальной целостности. «Но это следует рассматривать опять же через призму защиты личности. Государство со всеми его атрибутами, институтами и органами должно служить интересам каждого человека» [2, с. 24].

В любом государстве, в том числе и в России, среди субъектов, входящих в рассматриваемую систему, можно выделить те из них, которые непосредственно обеспечивают внутреннюю безопасность, а опосредованно – внешнюю и наоборот [10, с. 21-24]. Так, среди сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации своей направленностью внутрь ее границ выделяются органы внутренних дел. Именно на них, как представляется, возлагается основной объем по исполнению обязанности противостояния внутренним угрозам интересам защищаемых объектов от имени и по поручению государства. Думается, что аргументация такого предположения обосновывает и оправданность их наименования. Таким образом, определенный интерес представляет исследование форм и методов их деятельности по исполнению столь значимой функции.

Необходимо признать, что в деятельности органов внутренних дел в различной степени используются все основные формы охраны и защиты прав и свобод, применяемые правоохранительными институтами и присущие аппарату государства в целом. Это могут быть как юридические формы – правотворчество и правоприменение, так и организационные, обусловленные присущими им профилактическими, техническими, пропагандистскими и прочими мерами воздействия. Данные формы конкретизируются и реализуются в определенных методах деятельности. В теории государства и права использование форм и методов рассматривается как внешнее практическое выражение деятельности по реализации функций, возложенных, в частности, на органы внутренних дел [3, с. 79-80; 13, с. 340-343 и др.]. Они, осуществляя функцию по охране и защите прав и свобод человека и гражданина, выстраивают свою деятельность в рамках форм и методов, строго определенных законом.

Правотворческая деятельность имеет большое значение в сфере обеспечения национальной безопасности. Осуществляется она посредством выработки, изменения, дополнения и отмены нормативных правовых актов, нацеленных главным образом на регулирование разных сторон функционирования структурных подразделений и должностных лиц органов внутренних дел. Необходимость же ее осуществления объясняется тем, что посредством принятия подзаконных актов органы внутренних дел устанавливают правила реализации своих функций, которые либо непосредственно направлены на обеспечение интересов личности, либо опосредуются презумпцией их охраны и защиты. Основным субъектом, реализующим правотворческую функцию, выступает Министерство внутренних дел Российской Федерации. Примечательно, что Положение о нем утверждено в целях повышения эффективности деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина [14]. Координирующую роль при этом выполняет Экспертный совет МВД России по вопросам нормотворческой работы [7].

Правовой анализ принимаемых в сфере внутренних дел нормативных правовых актов показывает, что их действие может быть направлено как на упорядочение осуществления российскими гражданами и иными лицами отдельных принадлежащих им субъективных прав, так и на совершенствование деятельности самих должностных лиц соответствующих подразделений, повышение их профессиональной этики при осу-

ществлении должностных полномочий [6, 9 и др.]. Исходя из этого, рассматриваемая функция может быть разделена на внешнее и внутреннее правотворчество. К первому, например, можно отнести принятие соответствующих административных регламентов, действие которых обеспечивает реализацию гражданами принадлежащих им прав и свобод (право на обращение в государственные органы; право на государственную защиту прав и свобод и т.п.) [6]. Второму же присуще нормативное регулирование процесса обеспечения прав самих сотрудников (право на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну; право на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь и т.п.) [9].

В рассматриваемом ракурсе особой значимостью отличается возможность органов внутренних дел участвовать в правотворческих инициативах, подготавливаемых органами государственной власти. Чаще всего это акты нормативного характера, направленные на борьбу с преступностью, охрану общественного порядка, а также затрагивающие иные сферы деятельности ОВД применительно к охране и защите прав и свобод человека и гражданина. Именно своевременное и адекватное законодательное регулирование данного рода отношений выступает необходимым атрибутом эффективного механизма обеспечения национальной безопасности, а равно – упрочения гарантий реализации прав и свобод личности во взаимоотношениях с органами государства.

Исключительной важностью в деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере обладает и следующая юридическая форма – применение норм права. В целом можно отметить, что ей в полной мере присущи общие признаки и черты, характеризующие правоприменение как процесс реализации социальных норм. Это и компетенция уполномоченного на то органа, и обязательность исполнения решения для субъектов, в отношении которых оно вынесено, и определенная процессуальными нормами последовательность совершения того или иного действия по применению нормы права и многое другое.

Наряду с общими, применению правовых норм в деятельности органов внутренних дел свойственны и некоторые отличительные качества, обусловленные спецификой стоящих перед ними задач и, в частности, возможностью применения принудительных мер воздействия в целях защиты человека, закона, правопорядка и иных объектов охраны. Примерами могут служить акты, выносимые должностными лицами органов внутренних дел в отношении лиц, совершивших административное правонарушение, влекущие за собой наложение административного наказания на виновное лицо (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ); составление следователем при наличии предусмотренных законом оснований протокола задержания лица по подозрению в совершении им преступления, что влечет за собой содержание под стражей на срок до 48 часов (ст. 91, 92, 94 УПК РФ) и т.п.

Рассмотрение методов правоприменительной деятельности в традиционном их понимании необходимо начать с позиции разделения их на регулятивные и охранительные. Отметим, что правоприменение регулятивного свойства направлено в первую очередь на разрешение разнообразных управленческо-распорядительных вопросов. Среди них следует выделить функции внутриорганизационной (присвоение квалификационных званий, единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения и др.) и внешнеорганизационной (осуществление государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью, осуществление государственной функции по контролю и надзору за соблюдением правил регистрации и т.п.) направленности.

В юридической литературе нередко обсуждается аспект правоприменительной деятельности органов внутренних дел при вступлении их в отношения с гражданами для решения вопросов, не связанных непосредственно с правонарушениями. Данный вид деятельности может быть рассмотрен в прямой зависимости по отношению к охране и защите прав и свобод личности (деятельность по обеспечению безопасности

дорожного движения, осуществление лицензионно-разрешительной работы, государственная охрана объектов, охрана имущества граждан и организаций и пр.). Очевидно, что такого рода акты правоприменения призваны не в прямом смысле слова обеспечить защиту того или иного конституционного права, а приобретают по отношению к нему собственно охранительный характер. Они выступают необходимыми юридическими фактами, элементами составов, с наличием которых закон связывает претворение в жизнь самих этих прав, а равно их действительное обеспечение.

Организационные формы деятельности органов внутренних дел также непосредственным образом связаны с вынесением их должностными лицами актов применения права. Это объясняется тем, что их полномочия, как и иных органов государства, жестко регламентированы и осуществляются в строгом соответствии с законом (тем более учитывая полномочия по применению мер государственного принуждения). Несмотря на свою схожесть с юридическими, организационные формы имеют более выраженную конкретность применительно к ситуации либо объекту правового воздействия (расстановка и определение порядка использования сил и средств при проведении конкретной операции, проверка паспортного режима в местностях со сложной криминогенной обстановкой, инспектирование нижестоящих органов и подразделений и т.п.).

Относительно обеспечения состояния защищенности прав и свобод личности, организационная деятельность проявляется в повседневной охране и защите социальных благ, поддержании правопорядка, обучении сотрудников формам и методам эффективной работы. Именно она обеспечивает создание безопасных и необходимых условий для беспрепятственной реализации прав и свобод, а равно оперативное применение необходимых мер в случае их нарушения. Представляется, что эффективность этих методов в большей степени способствует функционированию системы обеспечения национальной безопасности посредством создания и поддержания режима действительного воплощения защищаемых благ. Примерами в данной области могут служить правоохранительные мероприятия по перехвату угнанного автомобиля, охрана имущества при пожаре и иных чрезвычайных происшествиях, розыск похищенных ценностей и др. Они выступают специфическими формами гарантий конституционных прав и свобод личности, в чем, на наш взгляд, и проявляется особенность деятельности органов внутренних дел.

Наряду с этим место и роль органов внутренних дел в системе обеспечения национальной безопасности во многом определяется и методами деятельности, включая способы и средства правового воздействия, применяемые для осуществления возложенных на ОВД задач. Основными, как и в деятельности всего государственного аппарата, выступают методы убеждения и принуждения. Они призваны обеспечить законопослушный порядок осуществления прав и свобод, не нарушающий интересов не участвующих в их реализации лиц, и тем самым соблюсти своеобразный баланс интересов личности, общества и государства, что представляется немаловажным фактором в функционировании всей системы.

Первый из них можно охарактеризовать как превентивный метод, применяемый на «предзащитной стадии», когда права конкретного лица или группы лиц еще не нарушены. Он направлен не на восстановление права, а заключается в несиловом воздействии на волю и сознание людей в целях побуждения их к осмысленному правомерному поведению либо самостоятельному и добровольному отказу от противоправных деяний. Такое воздействие выражается в морально-нравственном и правовом воспитании, проведении пропагандистской работы, массовом информировании населения, материальном поощрении правомерного поведения и пр.

Наряду с убеждением в деятельности органов внутренних дел широко используется и метод принуждения, наиболее свойственный им как силовому элементу в структуре государства. Данный вид допускает в установленных законом случаях применение должностными лицами ОВД огнестрельного оружия, специальных средств и физиче-

ской силы для отстаивания прав граждан. Именно в этой ярко выраженной карательной окраске данного способа воздействия усматривается специфика метода принуждения в сравнении с применением его иными органами управления. Однако при всей своей кажущейся жестокости здесь не ставится целью причинение человеку, хотя и преступившему закон, физических или нравственных страданий, ущемление в связи с содеянным его прав и свобод, унижение его достоинства. Основное предназначение – обеспечить защиту правопорядка, а равно, непосредственно или опосредованно, – объектов национальной безопасности.

Методы государственного принуждения, используемые в деятельности органов внутренних дел, в полной мере можно подразделить на две большие группы: 1) меры административно-правового и 2) меры уголовно-правового (уголовно-процессуального) принуждения [1, 4, 11 и др.]. Каждая из этих групп включает предупредительные меры (проверка документов, входение и осмотр жилых помещений граждан и нежилых строений), меры пресечения (административное задержание, отобрание подписки о невыезде и надлежащем поведении), меры взыскания или процессуального принуждения (штраф, присмотр за несовершеннолетним обвиняемым). Названные меры реализуются обычно посредством правоприменения, подкрепляемого при необходимости действиями организационного характера, в том числе применением силовых способов и средств. Как правило, все они направлены на защиту уже нарушенных или подвергаемых опасности прав граждан либо имеют подчиненное (косвенное) назначение для обеспечения реализации последующих мер охраны и защиты.

В качестве особой формы, на наш взгляд, можно выделить осуществление органами внутренних дел оперативно-розыскной деятельности. Данная форма раскрывает себя посредством осуществления, в пределах их полномочий, гласных и негласных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств [15]. Результативность ее осуществления во многом предопределяет успешность раскрытия преступления, изобличения виновных в его совершении и последующем их наказании, а также возмещения причиненного вреда, опосредованно обеспечивая тем самым охрану и защиту конституционных прав и законных интересов потерпевших и иных лиц.

Значимой формой деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере выступает и правовое реагирование на заявления и обращения граждан и иных заинтересованных лиц. Право на обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления предусмотрено ст. 33 Конституции РФ. Данное право подтверждается корреспондирующей обязанностью соответствующих органов и их должностных лиц принять надлежащим образом оформленное обращение к своему рассмотрению и дать ответ в установленные законом сроки [16].

На обеспечение указанного права направлены принимаемые ведомственные нормативные правовые акты, которые, как представляется, в большей степени, чем соответствующее законодательство, способствуют его беспрепятственной реализации. Так, применительно к органам внутренних дел обязанность по рассмотрению устных и письменных обращений возникает как перед гражданами Российской Федерации, так и иностранными гражданами, лицами без гражданства, их объединениями, в том числе и юридическими лицами. Детализируется и порядок обжалования, предусматриваются формы контроля за решениями и действиями (бездействием), принимаемыми (осуществляемыми) в ходе такой работы [6].

В целом, возложение на органы внутренних дел функций по охране и защите конституционных прав и свобод человека и гражданина представляется обоснованным, так как именно они чаще любых других государственных структур оказываются в ситуациях, когда кому-либо требуется помощь; из всех публичных служб находятся в наибольшем контакте с населением вследствие очень широкой компетенции и кругло-

суточного характера работы; имеют большие возможности в области информации, связи и транспорта; могут быть быстро мобилизованы; воспринимаются значительной частью населения как основная правозащитная и правоохранительная организация.

В свою очередь, характер взаимоотношений между территориальными органами МВД России и населением представляет собой своеобразный «индикатор» социально-политической атмосферы в стране. Названные органы с их сложившейся правоохранительной многофункциональностью, большим по численности контингентом, силовой оснащённостью олицетворяют в сознании человека правовой порядок, безопасность общества и его членов, а также являются весьма «осязаемым» инструментом государственной власти, показателем ее реального отношения к личности и закону. Малорезультативная деятельность органов внутренних дел воспринимается гражданами возмущенно, нередко с распространением недовольства на все государство. Именно поэтому определение места и значения органов внутренних дел, совершенствование их роли в механизме обеспечения национальной безопасности – важная задача юридической науки.

Таким образом, можно отметить, что органы внутренних дел обладают полным набором форм и методов, позволяющих им в должной степени сформировать качество оказываемых правоохранительных услуг с учетом необходимости обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Их реализация зависит от характера выполняемых в конкретный период времени задач и должна протекать под контролем общественности. Сама же деятельность должна осуществляться в строгом соответствии с требованиями нормативных правовых актов и во взаимодействии с иными органами и должностными лицами правоохранительной системы.

Функционирование органов внутренних дел в системе обеспечения национальной безопасности, в том числе выделение форм и методов их деятельности, связанных со специализацией соответствующих структурных звеньев, требует законодательного закрепления. Здесь необходимо учитывать, что их деятельность, в отличие от большинства других государственных органов, имеет ярко выраженный публичный характер и непосредственно связана с реализацией гражданами (их объединениями) конституционных и иных прав, исполнением соответствующих обязанностей, ограничением конституционных прав в связи с применением мер государственного принуждения. Все это делает рассматриваемый субъект механизма обеспечения национальной безопасности не только важнейшим звеном в системе его функционирования, но и своеобразным мерилом, позволяющим учитывать равенство интересов личности, общества и государства при обеспечении состояния их защищенности.

Литература

1. Дихтиевский П.В. Теоретические проблемы определения административно-правового принуждения в сфере обеспечения личной безопасности // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 9-15.
2. Карпович О.Г. Политика обеспечения национальной безопасности государства // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 23-26.
3. Комаров С.А. Общая теория государства и права: курс лекций. Изд. 2-е, исправ. и доп. М., 1995.
4. Мичурина О.В. О применении принуждения при проведении следственных действий // Законодательство. 2006. № 4. С. 27-31.
5. Общая теория национальной безопасности: учеб. / под общ. ред. А.А. Прохожева. Изд. 2-е. М., 2005.
6. Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 17 января.

7. Приказ МВД России от 27 ноября 2001 г. № 1038 «Об утверждении Положения об Экспертном совете МВД России по вопросам нормотворческой работы» (в ред. от 27 июня 2011 г. № 729). URL: http://mvd.ru/upload/site1/document_file/MhlqhqPMNz.doc

8. Приказ МВД России от 29 сентября 2011 г. № 1039 «Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 3.

9. Приказ МВД России от 3 июля 2012 г. № 663 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 31 августа.

10. Пролетенкова С.Е. Субъекты противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 12. С. 21-24.

11. Стахов А.В. Виды административного принуждения // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 13-17.

12. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

13. Теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. М., 1996.

14. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 25 декабря 2013 г. № 954) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

15. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 21 декабря 2013 г. № 369-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

16. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г. № 182-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

УДК 342.9

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ, СПЕЦИАЛЬНЫХ СРЕДСТВ И ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ

Наталия Павловна Волкова, преподаватель Дальневосточного юридического института МВД России

E-mail: Zubenchik62@mail.ru

В данной статье рассматриваются существующие в настоящее время проблемы оценки правомерности применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В федеральном и ведомственном законодательстве, касающемся применения мер принуждения, существует парадоксальная ситуация: сотрудник полиции ориентируется на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в соответствии с нормами Закона «О полиции», а оценка правомерности его действий происходит исключительно с учетом положений Уголовного кодекса РФ. При этом суд, оценивая правомерность действий сотрудников полиции, отдает предпочтение Уголовному кодексу РФ. Автор констатирует, что, применяя меры принуждения, сотрудники полиции должны руководствоваться нормами как административного, так и уголовного законодательства, которые дополняют друг друга. Такой комплексный подход к оценке правомерности применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия положительно скажется на их правовой защищенности.

Ключевые слова: сотрудник полиции; меры принуждения; физическая сила; специальные средства; огнестрельное оружие; Закон «О полиции»; законодательство; необходимая оборона.

PROBLEMS OF APPLICATION POLICE OF PHYSICAL FORCE, SPECIAL MEANS AND FIREARMS

Natalia Pavlovna Volkova, lecturer of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

This article discusses the currently existing problems of assessing the legality of the application of physical force, special means and firearms. The federal and departmental legislation concerning the use of coercive measures, there is a paradoxical situation: the police officer is focused on the use of physical force, special means and firearms, in accordance with the law "On Police", and evaluating the appropriateness of his actions, occurs exclusively subject to the provisions Criminal Code. At the same time assessing the legality of the actions of the police, the courts of the Russian Federation Criminal Code given priority because it codified norm. The author concludes that using coercive measures, police officers must follow the norms both administrative and criminal legislation, which complement each other. Such a comprehensive approach to assessing the legality of the use of physical force, special means and firearms have a positive impact on their legal protection.

Keywords: police; enforcement; physical force; special means; firearms; the law «On Police»; legislation; necessary defense.

Становление Российской Федерации как правового демократического государства связано с разнообразными процессами в различных сферах жизнедеятельности общества и государства. В этих условиях особенно остро встают вопросы обеспечения общественного порядка. Следует отметить, что процессы демократизации общественно-политической жизни в России происходят на фоне всплеска преступности, активизации антисоциального элемента. Характерная особенность данных негативных явлений состоит в появлении новых способов преступных посягательств (хищение денежных средств из банков по подложным документам; вымогательство, сопряженное с насилием, и др.), в расширении сферы деятельности организованных преступных групп, росте их «профессионализма» и технической оснащенности, проникновении коррупции на самые высокие уровни государственной власти и др. При этом очень широкий спектр задач по борьбе с преступностью возлагается на полицию, в силу ее функциональных обязанностей. В настоящий момент полиция является крупнейшим правоохранительным и правоприменительным аппаратом, играющим важную роль в укреплении правовой основы государственной и общественной жизни. В сфере воздействия полиции находится несколько миллионов лиц, совершивших антиобщественные поступки, а осуществляемое сотрудниками полиции административное принуждение затрагивает значительную часть населения.

В условиях увеличения количества противоправных посягательств, особенно совершенных с особой дерзостью и жестокостью, роста вооруженности преступников сотрудникам полиции все чаще приходится встречаться с их открытым противодействием. Именно поэтому полиция для выполнения возложенных задач наделена широкими полномочиями по применению различных по характеру мер административного принуждения, которые используются в целях обеспечения соблюдения и защиты тех административно-правовых норм права, которые содержат общие правила поведения.

Очень важным моментом для понимания истинной социальной роли полиции является такой ее признак, как наделенность правом применения мер принуждения. В этом состоит ее коренное отличие от всех иных структур исполнительной власти, в том числе и правоохранительных органов. Федеральный закон «О полиции» четко регламентирует

меры принуждения и порядок их применения, особенно пределы, условия и порядок применения огнестрельного оружия, специальных средств и физической силы.

Разумеется, это не означает, что деятельность полиции – сплошное насилие. В реальной практике гарантией достижения полицией законных целей чаще всего выступает лишь потенциальная возможность его применения. Принуждение и насилие – не цель, а средство деятельности полиции, если можно так сказать, «вынужденное» средство, которое и позволяет решать стоящие перед ней соответствующие задачи.

Применяя физическую силу, специальные средства, огнестрельное оружие, сотрудники полиции руководствуются положениями ряда нормативных правовых актов, центральное место среди которых занимают Федеральный закон «О полиции» и Уголовный кодекс РФ. Вопрос о соотношении этих нормативно-правовых актов продолжает вызывать дискуссии среди ученых-правоведов и практиков.

Мнение о том, что материально-правовую основу применения мер принуждения сотрудниками полиции составляют положения гл. 8 Уголовного кодекса РФ об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, а Закон «О полиции» имеет, в лучшем случае, вспомогательное значение, к сожалению, распространено в судебной практике и влияет на принятие решений о правомерности применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и оружия. При таком подходе за аксиому принимается положение, согласно которому в случае правомерного применения мер принуждения сотрудник полиции неизбежно оказывается в состоянии необходимой обороны, крайней необходимости, иных обстоятельств, исключающих преступность деяния. В итоге возникает парадоксальная ситуация: сотрудник полиции ориентируется на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в соответствии с нормами Закона «О полиции», а оценка правомерности его действий происходит исключительно с учетом положений Уголовного кодекса РФ. Тут же возникают предпосылки для ограничения права сотрудников полиции, в частности на необходимую оборону, в соответствии с требованиями учета запретов и ограничений, установленных Законом «О полиции», хотя статус сотрудника полиции не лишает его прав обычного гражданина РФ. Ни одна из статей восьмой главы Уголовного кодекса РФ не содержит требования предупреждать о намерении применить физическую силу, специальные средства или оружие, а в состоянии необходимой обороны стремиться к минимизации любого ущерба от применения мер принуждения в каком бы то ни было виде.

Все это крайне негативно сказывается на правовой защищенности сотрудника полиции.

С нашей точки зрения, несостоятельно утверждение, что Уголовный кодекс РФ и Закон «О полиции» в части правовой регламентации применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия – конкурирующие нормативно-правовые акты, при этом доминирующее положение, на основании, что это кодифицированный нормативно-правовой акт, занимает Уголовный кодекс РФ.

Следует заметить, что приоритета кодифицированных актов перед иными федеральными законами не существует. По этому поводу есть и Определение Конституционного Суда РФ, в котором говорится о том, что «ни один федеральный закон не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой» [1]. Да и смысл самой кодификации, бесспорно, заключается не в придании документу большей юридической силы, а в систематизации норм права для удобства их применения.

Об этом же свидетельствует Постановление Пленума Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2000 г. в отношении Уголовно-процессуального кодекса РФ, в котором на тот момент содержалось положение о приоритете его норм над нормами конкурирующих с ним федеральных законов. В Постановлении прямо указывается, что Уголовно-процессуальный кодекс РФ, являясь обычным федеральным законом, не имеет пре-

имущества перед другими федеральными законами с точки зрения определенной Конституцией Российской Федерации иерархии нормативных актов [2].

Таким образом, Конституционный Суд РФ руководствуется не приоритетом кодифицированного акта, а общими принципами права.

Далее. Если исходить из анализа других нормативно-правовых актов, не принимая во внимание Закон «О полиции», то, справедливости ради, надо сказать, что закрепление норм о применении физической силы, специальных средств и оружия уже имело место в федеральных законах «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», «О судебных приставах», т.е. Уголовный кодекс РФ конкурирует и с ними?

Вернемся к общеправовому подходу к рассматриваемой проблеме. В соответствии с ним норма Уголовного кодекса РФ – общая, а норма Закона «О полиции» – специальная. И если считать, что они конкурируют между собой, то вывод о доминировании Уголовного кодекса РФ, мягко говоря, несостоятелен. Ведь тогда начинает работать правило: последующий закон отменяет предыдущий.

Действуя как представитель власти от имени государства, сотрудник полиции, по общему правилу, не ограничен в правах, предоставленных любому физическому лицу. На него в полной мере распространяются положения Уголовного кодекса РФ об обстоятельствах, исключающих преступность деяния (что, кстати, прямо отражено ч. 3 ст. 37 УК РФ). Следовательно, находясь в состоянии необходимой обороны, а также при наличии иных обстоятельств, исключающих преступность деяния (т.е. действуя как любое физическое лицо), полицейский не ограничен теми запретами и ограничениями, которые сформулированы в пятой главе Закона «О полиции».

А как быть с тем, что законодатель предоставляет отдельным категориям лиц (не являющихся сотрудниками полиции) право на хранение и ношение специальных средств и огнестрельного оружия в целях личной защиты? В подобных ситуациях нормативную основу применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, действительно, будут составлять прежде всего соответствующие положения Уголовного кодекса РФ. Это правило будет действовать даже вопреки закреплению самостоятельных оснований для применения перечисленных мер принуждения в подзаконных актах, например, в Инструкции для применения специальных средств и огнестрельного оружия работниками прокуратуры.

Применение сотрудником полиции физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия – это инструмент, который предоставляется для решения возложенных на него задач. Право применять указанные меры принуждения (равно как и задержание, личный досмотр и т.д.) – неотъемлемый элемент специального статуса сотрудника полиции. Для установления этого элемента недостаточно общих норм Уголовного кодекса РФ об обстоятельствах, исключающих преступность деяния. Специфика деятельности сотрудника полиции заключается в том, что он обязан (ч. 2 ст. 27 Закона «О полиции») вмешиваться в ситуации, связанные с возможной необходимостью применения мер принуждения. Если гражданин имеет возможность просто убежать с места правонарушения, то сотрудник полиции за это же будет нести дисциплинарную, а в соответствующих случаях и уголовную ответственность по ст. 285 УК РФ.

Законодатель, обязывая полицейского вмешиваться в ход правонарушений, устанавливает для него, по сути дела, особый правовой режим применения физической силы, специальных средств и оружия, отличный от того, который установлен для граждан.

В свою очередь, Закон «О полиции» устанавливает положения, вносящие элемент формального в толкование уголовного закона. Например, часть 3 ст. 18, части 2 и 3

ст. 19 Закона «О полиции», защищая жизнь и здоровье сотрудника полиции, устанавливают, так или иначе, формальные критерии необходимой обороны, при устранении которых действия должны признаваться правомерными (совершенными в состоянии необходимой обороны). Обстоятельства, исключающие преступность деяния, закрепленные Уголовным кодексом РФ, ориентированы на всех без исключения физических лиц. Они не охватывают и не должны охватывать многообразия тех специфических ситуаций, в которых сотрудники полиции вынуждены прибегнуть к применению физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия.

Руководствуясь только положениями гл. 8 УК РФ, непросто, например, объяснить причину освобождения от уголовной ответственности сотрудника полиции, который в целях пресечения административного правонарушения либо доставления в орган внутренних дел лица, его совершившего, применяет боевые приемы борьбы, специальные средства (например, п. 6 ч. 1 ст. 21 Закона «О полиции») или даже огнестрельное оружие (п. 1 ч. 3 ст. 23 Закона «О полиции»).

Очевидно, что при решении вопроса о правомерности либо противоправности применения мер принуждения необходим учет всех нормативных актов, регламентирующих общественные отношения в данной сфере.

На практике сотрудники полиции нередко боятся применять меры принуждения, особенно оружие, и вызвано это не отсутствием понимания закона, а низким качеством правовых норм. Основная причина кроется в возможности их свободного толкования прокуратурой и судом, суть которого сводится к презумпции виновности сотрудника полиции, причинившего вред. Часто даже внутриведомственная проверка по факту применения мер принуждения имеет изначально обвинительный характер.

Соотношение Уголовного кодекса РФ и Закона «О полиции» позволяет сделать важный вывод: в отдельных случаях действия сотрудника полиции оказываются правомерными, даже если они совершаются с прямым нарушением Закона «О полиции», но соответствуют Уголовному кодексу РФ. Так, например, статья 23 Закона «О полиции» запрещает применение оружия в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен сотруднику полиции, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции. Однако, если в результате невооруженного нападения несовершеннолетнего сотрудник полиции (например, женщина, раненый, травмированный либо просто многократно уступающий по силе мужчина) оказывается в состоянии необходимой обороны, оружие может быть применено в соответствии со ст. 37 УК РФ.

И, наоборот, действия сотрудника полиции, осуществляемые в точном соответствии с Законом «О полиции», могут не противоречить традиционному толкованию правомерного поведения по Уголовному кодексу РФ. Например, такие ситуации могут быть связаны с применением оружия в отношении лица, совершившего кражу, при попытке подозреваемого совершить побег из-под стражи.

Как известно, решая вопрос о наличии или отсутствии признаков превышения пределов необходимой обороны, суды должны учитывать не только соответствие или несоответствие средств защиты и нападения, но и характер опасности, угрожавшей оборонявшемуся, его силы и возможности по отражению посягательства, а также все иные обстоятельства, которые могли повлиять на реальное соотношение сил посягавшего и защищавшегося (количество посягавших и оборонявшихся, их возраст, физическое развитие, наличие оружия, место и время посягательства и т.д.). Однако статья 24 Закона «О полиции», устанавливая гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции, в том числе связанные с возможностью применения оружия на поражение, не требует от него оценки всех перечисленных условий.

В то же время, наделение властными полномочиями предполагает необходимость дополнительных гарантий от их злоупотребления. Не случайно в 1990 г. в Гаване на

VIII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями установлена обязанность правительств и правоохранительных органов принимать и соблюдать нормы и нормативные положения о применении должностными лицами в целях поддержания правопорядка силы и огнестрельного оружия против людей.

Кстати, именно с требованиями указанного международного правового документа связано сохранение в Законе «О полиции» требований о необходимости стремиться к минимизации любого причиняемого ущерба, предоставлять рапорт о результатах применения соответствующих мер принуждения и о прочих перечисленных «дискриминирующих сотрудника полиции» положений.

Действия сотрудников полиции, связанные с применением мер принуждения, могут причинять вред общественным отношениям, охраняемым не только Уголовным кодексом РФ, но и иными нормативными правовыми актами, в частности содержать признаки административных правонарушений (например, ст. 7.17, 20.13 КоАП РФ).

В результате применения мер принуждения может причиняться имущественный ущерб, который в дальнейшем будет восстанавливаться по правилам гражданского судопроизводства. Если сотрудник полиции причиняет вред в ходе действий, основанных на прямом предписании закона (например, ст. 20, 21, 23 Закона «О полиции»), то вопрос о возмещении вреда решается в соответствии с ч. 3 ст. 1064 Гражданского кодекса РФ. Если же такого предписания нет, то оценка будет осуществляться по правилам, предусмотренным иными нормами Гражданского кодекса РФ.

Однако следует отметить, что данный порядок соотношения административного и уголовного законодательства нашел отражение в Законе «О полиции». В частности, в соответствии с ч. 9 ст. 18 «сотрудник полиции не несет ответственность за вред, причиненный гражданам и организациям, при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, если применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными конституционными законами, настоящим федеральным законом и другими федеральными законами». Остается надеяться, что практическая реализация данной нормы будет способствовать усилению правовой защищенности сотрудников полиции, а вместе с тем и повышению эффективности защиты полицией прав и законных интересов граждан от преступных и иных противоправных посягательств.

Следовательно, вне всякого сомнения, Закон «О полиции» и Уголовный кодекс РФ, составляющие правовую основу применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, не противоречат и не конкурируют между собой, а дополняют друг друга.

Таким образом, суть действующей модели правового регулирования применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия состоит в следующем:

- в административно-правовых нормах (ст. 18-24 Закона «О полиции») определяются основания, условия и порядок применения определенного способа принудительного воздействия;

- в нормах уголовного законодательства об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, устанавливаются прежде всего условия правомерности, относящиеся к общественно опасному посягательству или событию, без которых само основание применения мер принуждения вообще не может иметь места.

Совокупность указанных норм образует определенную целостность, в которой их отраслевая принадлежность не имеет принципиального значения. Взятые в единстве и взаимодействии перечисленные нормативные предписания составляют правовую основу применения сотрудниками полиции специальных мер принуждения. Они регламентируют совершение действий, которые наиболее адекватны не только угрожающей опасности, но и обстоятельствам конкретной ситуации. Если сотрудник полиции строго

придерживается правовых основ применения физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, то он не подлежит уголовной ответственности за причиненный в результате такого применения вред, какими бы ни были наступившие последствия.

Литература

1. Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1999 г. № 182-О «По запросу Арбитражного суда г. Москвы о проверке конституционности п. 1 и 4 ч. 4 ст. 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2000 г. № 13-П «По проверке конституционности отдельных положений УПК РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».

МИГРАЦИЯ И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

УДК 325.1

О СОВРЕМЕННОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ

Сергей Васильевич Перельгин, преподаватель Владивостокского филиала
Дальневосточного юридического института МВД России

E-mail: perelyguin@mail.ru

В статье рассматривается демографическая ситуация на Дальнем Востоке, сложившаяся после распада СССР, и основные направления демографической политики России, ориентированные на преодоление негативных тенденций в этой области. Правильная реализация государственной демографической политики на Дальнем Востоке способна привести к снижению риска усиления внешнего демографического давления, в связи с этим главной задачей России является преодоление тенденции миграционного оттока коренного населения и повышение привлекательности восточных территорий для мигрантов.

Ключевые слова: демографическая политика; мигранты; национальная безопасность; Дальний Восток.

FORMATION OF MODERN DEMOGRAPHIC POLICY OF RUSSIA IN THE FAR EAST

Sergey Vasiljevich Perelygin, lecturer of the Vladivostok Branch of the Far Eastern
Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

These demographic changes are quite dangerous for the Russian state. The development of the Russian Far East the most important geopolitical task facing the Federation, that's why very important not to allow development of negative demographic tendencies. Russia need to float another proposal for the development of the Far East: moving the new workers to the region, including workers from abroad. Otherwise Far East will continue to slowly drift out of Russia's sphere of influence.

Keywords: demographic policy; migrants; national security; Far East.

С 1992 г. Россия вступила в длительную полосу депопуляции: естественная убыль населения стала превышать миграционный прирост. С этого года до настоящего времени продолжается период естественной убыли населения, а демографическая ситуация стала объектом пристального внимания как российского общества и государства, так и других стран.

Наступившее после 1994 г. резкое уменьшение сальдо внешней миграции было одной из ключевых причин сокращения численности населения страны. В 2001-2003 гг. величина миграционного сальдо по сравнению с 1994-1996 гг. сократилась почти в 7 раз, и оно перестало быть компонентом демографической динамики.

Таким образом, уменьшение численности населения России – это результат и увеличившихся масштабов естественной убыли, и существенного сокращения сальдо внешней миграции из стран нового зарубежья [12, с. 42].

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2006 г. демографическая проблема была обозначена как самая острая в современной России: число жителей

нашей страны становилось меньше ежегодно на 700 тыс. человек. Президент заявил, что нужна активная демографическая политика по всем трем направлениям: снижение смертности, эффективная миграционная политика, повышение рождаемости.

Демографический кризис в России вызывает интерес не только у отечественных исследователей, журналистов и политиков, но и у иных государств. Он обусловлен тем, что демографическая ситуация в России способна повлиять на отечественную и мировую экономику, а также военно-политическую обстановку. Особенно это заметно на Дальнем Востоке. Американское издание *Global Post* в ноябре 2011 г. обратило внимание на то, что наиболее заметно сокращение населения в Сибири и на Дальнем Востоке: по данным издания, после распада СССР количество жителей в регионе уменьшилось почти на 20 % [14]. Аналогичные данные содержатся в Государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р: в период между 1989 и 2012 г. численность населения регионов, входящих в Дальневосточный федеральный округ, сократилась почти на 21 %. Это сокращение было результатом, с одной стороны, активной миграции в другие регионы страны и, с другой стороны, превышения уровня смертности над уровнем рождаемости [8]. По данным переписи населения 2010 г., за 8 лет количество населения снизилось на 1,6 % в целом по России, по Сибири – на 4 %, по Дальнему Востоку – на 6 %.

Статистические данные свидетельствуют о том, что снижается не только число граждан, проживающих в России, но и качественный уровень народонаселения [1, с. 18]. Усиливается диспропорция в населенности регионов. В центральных районах России возрастает доля людей старших возрастов, регионы Сибири и Дальнего Востока из-за миграционного оттока продолжают терять активное трудоспособное население. В каждом поколении доля работающих все меньше, а пенсионеров – все больше, происходит дисбаланс отношений между поколениями, что ведет к кризису пенсионной системы РФ. Систематически поднимается вопрос о повышении пенсионного возраста.

С 2007 г. в России наметился переход к активной демографической политике. Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2012 г. Президентом отмечены положительные изменения в демографической ситуации: стабилизация численности населения и даже фиксация его естественного прироста.

Президентом также отмечены и негативные тенденции – в частности, сокращение доли молодого, активного, трудоспособного населения России в возрасте от 20 до 40 лет, что представляет угрозу не только экономике, но и суверенитету и территориальной целостности России [6]. Прежде всего эти выводы относятся к Дальнему Востоку России, где огромный размер территорий вкупе с низкой плотностью населения, а также наличие богатых минерально-сырьевых ресурсов и других потенциальных возможностей создают системное напряжение, особенно с точки зрения международной конкуренции за неосвоенные пространства.

В настоящее время Сибирь и Дальний Восток входят в так называемую зону «абсолютной демографической депрессии». Эти регионы страны испытывают достаточно интенсивный миграционный отток, к тому же в них смертность существенно превышает рождаемость [12, с. 43]. При этом Сибирь и Дальний Восток являются малопривлекательными для иммигрантов стран СНГ и Балтии. По мнению Шолл-Латура, «все возрастающий вакуум изнутри однажды обрушит проблемы на регионы Российской Федерации по ту сторону озера Байкал» [13].

В результате многолетнего оттока Дальний Восток теряет наиболее активное население и сегодня серьезно уступает по основным его характеристикам благополучным регионам европейской части страны. По индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП), лишь три региона - Республика Саха (Якутия), Сахалинская и Магаданская об-

ласти, в первую очередь за счет более высоких доходов, входят во вторую-третью десятку субъектов Российской Федерации. Даже относительно более экономически мощный Хабаровский край находится в середине рейтинга, а остальные дальневосточные субъекты Федерации – еще ниже [8].

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2013 г. также отмечены благоприятные тенденции в демографическом состоянии России: рождаемость превалирует над смертностью почти в половине субъектов Российской Федерации. Причем во всех регионах Урала и Сибири, в большинстве регионов Поволжья и Дальнего Востока она опережает среднероссийские показатели [7].

Однако оптимистичные выводы Президента РФ о коренном изменении демографической ситуации разделяют далеко не все.

Так, директор Института демографии Высшей школы экономики А.Г. Вишневский считает, что в ближайшие 10 лет в России будет наблюдаться устойчивая убыль населения, а повышение рождаемости в 2012 г. – всего лишь восстановительный рост после упадка рождаемости 1990-х гг., когда женщины якобы отказывались от продолжения рода, опасаясь за будущее своих детей [10].

По мнению председателя Наблюдательного совета Института демографии Ю.В. Крупнова, видимое улучшение демографической ситуации – явление формально-математическое. В действительности, это колебания, которые идут с середины 1980-х гг., когда в СССР был всплеск рождаемости. Сегодняшние молодые женщины и молодые мужчины, которые были рождены в этот период, создают свои семьи. Поэтому создается иллюзия повышенной рождаемости [4, с. 22].

Кроме того, положительная динамика численности населения не всегда означает наличие качественных преобразований в структуре населения, т.е. демографический рост не тождественен демографическому развитию. Демографическое развитие следует рассматривать как процесс, в ходе которого наряду с изменением численности населения преобразуется и его структура. Позитивность этих изменений заключается в том, что увеличивается продолжительность жизни населения, сокращается смертность, включая показатель младенческой смертности, сокращаются предотвратимые причины смертности [12, с. 24].

Среди субъектов Российской Федерации с тяжелой демографической ситуацией, требующей незамедлительного реагирования, в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года названы пять из девяти субъектов РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ. В Концепции отмечено снижение численности населения за период с 1992-2007 гг. более чем на 15 % в Камчатском крае, на 10-15 % – в Республике Саха (Якутия), Приморском и Хабаровском краях, Амурской области [1].

Из-за провалов в демографической и миграционной политике в большинстве регионов страны, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке, огромные территории остались практически незаселенными.

Осознавая все это, руководство страны пытается проводить политику повышения рождаемости и сокращения смертности населения. Однако, несмотря на предпринимаемые усилия, в ближайшие десятилетия она не сможет переломить негативную демографическую тенденцию, для этого необходимо время. Поэтому государство пошло на активизацию процесса переселения на территорию России соотечественников, проживающих за рубежом [2, с. 6].

Однако внешняя миграция в России порождает серьезные проблемы в адаптации мигрантов и сложности во взаимодействии с местным населением. При этом приобретение гражданства России часто воспринимается иммигрантами не как установление политико-правовой связи с государством, а как средство упрочения своего положения в российском обществе. Так, например, правовое регулирование внешней миграции в России подхлестнуло развитие дорогостоящих теневых услуг по незаконной выдаче паспортов гражданина РФ и внесению заведомо ложных сведений в документы с целью

приобретения гражданства РФ. Распространенность таких деяний побудила Государственную Думу в 2008 г. дополнить Уголовный кодекс РФ ст. 292.1 «Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации» [3, с. 101].

Несмотря на то, что тезис об иммиграции как необходимом и благотворном факторе развития европейской экономики подвергается в последнее время все большим сомнениям, без мигрантов Дальний Восток России обойтись просто не может. Хотя ожидать высокого экономического эффекта от иммиграции на Дальнем Востоке не стоит в связи с большей популярностью среди мигрантов других регионов России.

Признавая высокую роль миграции в воспроизводстве населения в районах с низкой интенсивностью естественного движения и неизбежность привлечения мигрантов в Сибирь и на Дальний Восток, следует отметить, что государственная политика должна быть направлена не только на привлечение мигрантов, но и на сохранение населения региона, создание благоприятных условий жизни. Необходимы комплексные изменения в Российском государстве, касающиеся не только социальной сферы, но и науки, образования, экономики. Иными словами, необходимо обеспечить развитие государства.

Демографические процессы относительно медленно меняются во времени, т.к. находятся под воздействием различных социальных и экономических факторов, влияние которых не всегда является очевидным. В связи с этим разрешение демографических проблем, даже при наличии активной демографической политики, также требует немало времени. Тем важнее своевременное влияние на эти процессы со стороны государства.

Вопросы определения демографической политики имеют решающее значение для обеспечения государственной безопасности России, особенно на Дальнем Востоке. Учитывая, что и внутренняя миграция обходит данный регион стороной, а также так называемый западный дрейф – внутреннюю миграцию русских с Дальнего Востока, увеличиваются опасения, что Дальний Восток останется районом мигрантских предпочтений, преимущественно китайцев, корейцев, вьетнамцев и других народов, населяющих Дальний Восток и Юго-Восточную Азию [5, с. 145].

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, улучшение демографической ситуации названо стратегической целью обеспечения национальной безопасности [9].

Осознание необходимости коренных преобразований в демографической политике побуждает руководство страны к поиску эффективных путей реализации Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, направленных на обеспечение устойчивого демографического развития Российской Федерации.

Стратегическим целевым ориентиром проводимой Российской Федерацией политики является кардинальное улучшение социально-демографической ситуации на территории Дальнего Востока, преодоление сложившихся неблагоприятных тенденций и повышение привлекательности Дальнего Востока для закрепления постоянного населения и обеспечения миграционного притока квалифицированных работников на основе опережающего повышения доходов домохозяйств, формирования благоприятных условий для обучения и профессиональной самореализации, создания семьи и воспитания детей [8]. При этом предполагается, что сокращение миграционного оттока жителей, уже полностью адаптированных к условиям региона, с экономической и социальной точек зрения будет более эффективным, чем замена этих жителей мигрантами из других регионов.

При реализации форсированного сценария развития правительство ориентируется на увеличение к 2025 г. населения региона на 15 % по сравнению с 2011 г. Добиться быстрого роста населения уже в ближайшие годы, учитывая долговременность тенденции суженного естественного воспроизводства населения и значительную инерцион-

ность демографического развития, можно только за счет значительного миграционного прироста. Для этого необходимо резко повысить экономическую и социальную привлекательность региона, а также проводить активную, но при этом селективную миграционную политику, учитывающую потребности в необходимых кадрах и потенциальные риски быстрого наращивания численности жителей за счет пришлого населения.

Согласно данным ВЦИОМ, опубликованным в 2012 г., около 40 % жителей Сибири и Дальнего Востока рассматривают возможность покинуть эти места; не планируют менять место жительства 59 % опрошенных. Среди тех, кто планирует, 57 % намерены уехать в другой город России, 20 % – в другую страну, 23 % точно хотят уехать из региона, но пока не определились с местом. Причинами подобных планов чаще всего называют низкий уровень зарплат (44 %), отсутствие карьерных перспектив (36 %) и отсутствие возможности купить жилье (28 %) [11].

В то же время, более трети жителей европейской части России готовы переехать в исследуемый регион, если там начнется крупномасштабный национальный проект, наподобие БАМа. Причем из них 20 % готовы поменять место жительства при специальных условиях, таких как высокий уровень зарплаты (68 % среди тех, кто готов на специальные условия), возможность покупки жилья (45 %) или предоставления проживания во время работы (30 %) [11].

Таким образом, потенциал для увеличения населения в регионе пока есть.

Миграционные проблемы региона целесообразно решать с учетом мероприятий, названных в Концепции государственной миграционной политики России на период до 2025 года, утвержденной Президентом РФ 13 июня 2012 г. Планом реализации первого этапа Концепции (2012-2015 гг.) предусмотрена разработка мероприятий по повышению привлекательности территории региона с целью создания необходимой для переселения российских граждан социальной и транспортной инфраструктуры, снижения транспортной оторванности от регионов Центральной России.

Правительство предполагает для решения миграционных проблем использовать также механизм Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, и рапортует, что в 2007-2012 гг. на территорию Дальневосточного федерального округа переселилось 2624 соотечественника. Однако следует отметить, что в настоящее время происходит постепенное замещение русских и русскоязычных мигрантов представителями титульных народов Закавказья и Центральной Азии в общем потоке миграции в РФ. Если в период после распада СССР в общем потоке иммигрантов, прибывающих в Россию, преобладала доля русских и русскоязычных жителей стран ближнего зарубежья, то в настоящее время можно сделать вывод об исчерпанности такого ресурса иммиграции в РФ, как русские-репатрианты и обрусевшие из бывших республик СССР [5, с. 137].

Эффект от переселения соотечественников для Дальнего Востока оказался почти незаметным. Рейтинг регионов по численности принятых соотечественников за период действия Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637, показал, что лидером по общему числу принимаемых соотечественников является Калининградская область. Высока доля иммигрантов-соотечественников в Калужской и Липецкой областях. На указанные три региона с начала реализации госпрограммы по 1 октября 2009 г. приходилось 80,5 % приехавших соотечественников. Следующие за ними Красноярский край и Тверская область серьезно отстают по числу приехавших соотечественников и, следовательно, доле в приросте. Доля этих регионов, по состоянию на 1 октября 2009 г., соответственно 4,1 и 4,6 %, а на последнем месте находятся Хабаровский край, Приморский край и Амурская область, имеющие соответственно показатели: 0,8; 0,5; 0,5 % [9, с. 20].

Неспособность России приостановить миграционный отток и обеспечить поступление людских ресурсов на эти территории повлечет за собой пополнение трудовых

ресурсов за счет иммигрантов из Китая, что вызовет необратимые изменения в составе населения России, особенно учитывая разницу в плотности населения пограничных территорий России и Китая в 10-30 раз.

Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» утверждена новая редакция государственной программы, в соответствии с которой (а также в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 1485) вся территория субъектов Дальнего Востока отнесена к территориям приоритетного заселения.

Одним из факторов повышения привлекательности дальневосточных территорий при выборе их участниками государственной программы в качестве места жительства является существенное увеличение пособий на обустройство (подъемных), выплачиваемых соотечественникам-переселенцам по прибытии на место жительства. В связи с существенным увеличением подъемных Минрегионом России и ФМС России прогнозируется увеличение количества соотечественников-переселенцев, избравших для жительства дальневосточные территории приоритетного заселения.

Следует учесть, что есть факторы, которые значительно осложняют процесс переселения соотечественников в Россию.

Для масштабного привлечения соотечественников на Дальний Восток необходимо решение наиболее актуальных вопросов: жилищное обустройство, трудоустройство и социальная поддержка. Решение данных вопросов возможно при комплексном подходе и учете положений Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, в данной государственной программе.

В то же время ключевым направлением миграционной политики на территории Дальнего Востока является закрепление населения на его территории и создание условий для миграционного прироста. Эту задачу невозможно решить одним лишь повышением уровня заработной платы – требуется реализация системы мероприятий по созданию для населения принципиально более комфортной среды проживания, по развитию человеческого потенциала и по увеличению числа привлекательных и высокооплачиваемых рабочих мест.

Похоже, правительство осознало, что регион требует системного развития нормальной, полноценной экономики, не зависящей целиком от поступления денег из федерального центра, способной повысить социальную привлекательность Дальнего Востока, создать благоприятные условия для «среднего класса». Однако пока можно констатировать, что в экономику Дальнего Востока вкладываются либо государственные, либо опосредованно государственные деньги, отчего уровень жизни населения практически не меняется. Одноразовые вливания в экономику (аналогичные инвестициям при подготовке к саммиту АТЭС) не способны изменить ситуацию коренным образом. Необходимо создавать условия не только для привлечения крупных инвестиций, в том числе иностранных, но и оказывать активную поддержку малому и среднему бизнесу, так как в этих сферах создается немало рабочих мест.

Проблема привлечения мигрантов-соотечественников является очень сложной, учитывая нежелание властей способствовать адаптации соотечественников в 1990-е гг., нанесшее тяжелейший удар по движению репатриации русских. В настоящее время часть потенциальных переселенцев предпочитает вообще «не заезжать в Россию», а напрямую следует на Запад [5, с. 138].

В ближайшем будущем Россия может рассчитывать только на приток мигрантов из стран полупериферии и периферии мировой экономики. Государство должно обеспечить привлекательность России для мигрантов, создать цивилизованные условия для притока желательных для страны мигрантов и противодействовать притоку нежела-

тельных. Только так можно гарантировать защиту интересов российских граждан и обеспечить развитие Российского государства.

Анализ программных нормативных актов Российской Федерации, направленных на регулирование социально-экономического развития Дальнего Востока, позволяет сделать несколько выводов.

В современных условиях перед Россией первоочередными задачами демографической политики являются создание условий для повышения рождаемости, преодоление высокой смертности и управление миграционными потоками.

Геополитическая ситуация на Дальнем Востоке, интенсивное развитие азиатских стран ориентируют правительство на направление ресурсов для развития Дальнего Востока, что должно привести к значительному экономическому росту России и укреплению российских позиций в самом быстроразвивающемся регионе.

Конструктивная реализация государственной демографической политики на Дальнем Востоке способна привести к снижению риска усиления внешнего демографического давления, связанного с возможным углублением диспропорций между численностью коренных жителей Дальнего Востока и численностью населения стран-соседей. Этот риск будет расти до тех пор, пока не будет преодолена тенденция миграционного оттока коренного населения с восточных территорий России.

Литература

1. Бугрова Т.М. К вопросу о причинах демографического кризиса в Российской Федерации (теоретико-правовой анализ) // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 6. С. 18-20.
2. Горяинова М.В. Политика России в отношении соотечественников, добровольно переселяющихся из-за рубежа: проблемы и предложения // Миграционное право. 2012. № 1. С. 6-11.
3. Дмитриев В.А., Пядухов Г.А. Государство, принимающий социум, трудовые мигранты: конфликтное измерение практик взаимодействия // Полис. Политические исследования. 2009. № 6. С. 95-104.
4. Интервью с председателем Наблюдательного совета Института демографии, действительным государственным советником Российской Федерации 3-го класса Юрием Васильевичем Крупновым // Право и защита. 2011. № 4.
5. Понамарева А.М., Татунц С.А. Иммиграция как проблема национальной безопасности РФ // Полис. Политические исследования. 2010. № 4. С. 135-151.
6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря.
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря.
8. Распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р «Об утверждении Государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1713.
9. Ржевская Л.В. К вопросу о реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Российская юстиция. 2010. № 10. С. 18-21.
10. Рожать погодят [Электронный ресурс] // Российская газета. 2012. URL: <http://rg.ru/2012/12/11/rodi.html> (дата обращения: 21.03.2013).
11. Сибирь и Дальний Восток: «забытый край» - или «локомотив развития»? [Электронный ресурс] // Всероссийский центр опроса общественного мнения. 2011. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112841> (дата обращения: 05.10.2013).
12. Халкечев М.Н. Демографическая дифференциация регионов России: динамика и развитие. М.: ЦСП, 2006. 224 с.
13. Шолл-Латур П. Россия Путина: эффект сжатия. Империя под прессингом НАТО, Китая и ислама. М., 2007. 496 с.
14. Fred Weir. Russia's shrinking population mars Putin's superpower ambitions [Электронный ресурс]. URL: <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/europe/russia/111102/russia-population-superpower-health-soviet-union> (дата обращения: 22.03.2013).

УДК 342.95

**К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ
ПО СОДЕРЖАНИЮ И ВОСПИТАНИЮ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Виталий Юрьевич Горбунов, начальник кафедры Владивостокского филиала
Дальневосточного юридического института МВД России кандидат юридических
наук, доцент

E-mail: 55556570@mail.ru

В статье анализируются нормы международного права и действующее российское законодательство, определяющие обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, а также нормы административного права, устанавливающие административную ответственность в этой области. Автором вносятся предложения по совершенствованию указанных административно-правовых норм.

Ключевые слова: административная ответственность; иностранные граждане и лица без гражданства; обучение и содержание несовершеннолетних.

**ON THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOREIGN CITIZENS
AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION
FOR DERELICTION OF DUTY FOR MAINTENANCE AND EDUCATION
OF MINORS**

Vitaly Yurevich Gorbunov, chair head of the Vladivostok Branch of the Far Eastern
Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation *Kandidat nauk*
degree in Law, associate professor

The article analyzes the international law and current Russian legislation defining duties of foreign citizens and stateless persons for the maintenance and education of minors, as well as the norms of administrative law, establish administrative responsibility in this area. The author makes suggestions for improving these administrative law.

Keywords: administrative responsibility; Foreign citizens and stateless persons; training and maintenance of minor.

Вопросы административной ответственности иностранных граждан неоднократно являлись предметом дискуссий ученых и практиков. Их результатом стало значительное количество системных изменений, внесенных в миграционное законодательство и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Учитывая потребности нашего государства в рабочей силе, в том числе квалифицированной, процесс совершенствования правового регулирования в рассматриваемой области в ближайшее время вряд ли будет завершен.

Внимание административно-правовой науки преимущественно обращено на совершенствование миграционных правил, режима пребывания и ведения трудовой дея-

тельности иностранными гражданами в Российской Федерации. При этом вопросы реализации ими иных прав и обязанностей, на наш взгляд, остаются в стороне.

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Рассматриваемое положение Конституции РФ нашло свое закрепление и в ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [10].

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что неравенство прав иностранных граждан в основном проявляется в общественно-политической и экономической сферах правоотношений и незначительно затрагивает их личные неимущественные права и обязанности [11–13].

В системе прав и обязанностей, в равной мере реализуемых российскими и иностранными гражданами, находится забота о детях и их воспитание (ст. 38 Конституции РФ).

Обеспечивая рассматриваемые положения законодательства, будучи социальным государством, Российская Федерация направляет свою политику на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, осуществляет поддержку и защиту семьи, материнства, отцовства и детства, обязана гарантировать иностранным гражданам и лицам без гражданства права, свободы и государственную, особенно судебную, защиту от дискриминации, в том числе в области семейной жизни на основе уважения достоинства личности и с учетом того, что забота о детях, их воспитание составляют равное право и обязанность родителей (ст. 7; ч. 1 ст. 17; ч. 1, 2 ст. 19; ч. 1 ст. 21; ч. 1, 2 ст. 38; ч. 1 ст. 45; ч. 1, 2 ст. 46 Конституции РФ). Гарантировать соответствующие права государство обязано, в частности, при установлении и применении правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также норм об их ответственности [5].

Являясь субъектами правоотношений в области защиты прав ребенка, иностранные граждане, находящиеся на территории Российской Федерации, обязаны соблюдать как нормы международного права (например, Конвенцию о правах ребенка), так и нормы российского законодательства в рассматриваемой области [9].

В соответствии с ч. 1 ст. 63 Семейного кодекса РФ родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться о здоровье своих детей, их физическом, психическом, духовном и нравственном развитии. При этом реализация данной обязанности иностранными гражданами имеет свои особенности, обусловленные конкуренцией норм российского законодательства и законодательства страны их гражданской принадлежности.

Как отмечается в юридической литературе, на территории Российской Федерации до вступления в силу Семейного кодекса Российской Федерации вопросы отношений между родителями и детьми, рожденными в смешанных браках, не были решены на законодательном уровне. На практике суды в большинстве случаев применяли отечественное законодательство. С принятием Семейного кодекса Российской Федерации эти отношения получили правовую регламентацию, в основе которой лежит сочетание принципов определения законодательства государства, подлежащего применению, на основе территориального признака проживания семьи и признака гражданства ребенка [7].

Прежде всего необходимо обратиться к ст. 163 Семейного кодекса РФ, в соответствии с которой права и обязанности родителей и детей, в том числе обязанность родителей по содержанию детей, определяются законодательством государства, на территории которого они имеют совместное место жительства. При отсутствии совместного места жительства родителей и детей права и обязанности родителей и детей определяются законодательством государства, гражданином которого является ребенок. По тре-

бованию истца к алиментным обязательствам и к другим отношениям между родителями и детьми может быть применено законодательство государства, на территории которого постоянно проживает ребенок.

В то же время установленный рассматриваемой нормой порядок может иметь исключение в случаях, предусмотренных международными договорами. Например, ч. 1 ст. 32 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам предусмотрено, что правоотношения родителей и детей определяются по законодательству Договаривающейся Стороны, на территории которой постоянно проживают дети [3].

Таким образом, приоритет в выборе норм права будет зависеть от двух составляющих: наличия совместного места жительства родителей и детей и, при его отсутствии, гражданства ребенка. Исключения составляют случаи требования истца о применении законодательства страны, на территории которой постоянно проживает ребенок, но его удовлетворение является правом, а не обязанностью, и положений соответствующих международных договоров, участником которых является Российская Федерация.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что установленные обязанности родителей по отношению к детям должны выполняться иностранными гражданами независимо от того, на какой срок они прибыли, являются ли временно пребывающими либо временно или постоянно проживающими на территории нашей страны.

Детей, находящихся на территории Российской Федерации, у которых хотя бы один родитель является иностранным гражданином, можно разделить на три категории:

- 1) дети, не являющиеся гражданами Российской Федерации, временно или постоянно проживающие на ее территории;
- 2) дети, являющиеся гражданами Российской Федерации, у которых один из родителей не имеет российского гражданства;
- 3) дети, не являющиеся гражданами Российской Федерации, временно пребывающие на ее территории.

Если в отношении первых двух категорий детей, как правило, родители выполняют свои обязанности, то третья категория, на наш взгляд, остается самой незащищенной.

Как отмечается в юридической литературе, анализ объемов миграционных потоков в нашу страну показывает, что большинство мигрантов являются выходцами из Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Узбекистана и Украины. Общая численность мигрантов из этих государств в 2010 г. составляла 91 тыс. человек, или 53 % всех мигрантов из стран СНГ, и 47,5 % от общего числа прибывших в нашу страну [8, с. 32-33].

В поисках работы либо иного источника доходов они нередко прибывают с детьми, при этом не имея средств на их содержание. В результате получило распространение вовлечение ими детей в попрошайничество и использование в иных формах получения дохода. Как правило, такие дети голодают, не получают должного ухода, одеты в грязную одежду, часто не по сезону. Отсутствие необходимости получения визы облегчает их въезд на территорию Российской Федерации, снижает эффективность их учета и, как следствие, усугубляет сложившуюся обстановку.

Учитывая, что эти государства ратифицировали Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, правоотношения между их гражданами (родителями и детьми) регулируются законодательством соответствующих государств, где постоянно проживают дети. Следовательно, Российская Федерация не имеет позитивных правовых средств регулирования этих отношений. Также отсутствует юридическая возможность применения охранительных средств, направленных на ограничение родительских прав, которые в научных источниках относят к семейно-правовой ответственности. Не вдаваясь в существующий спор относительно ее юридического содержания, можно согласиться с мнением Ю.Ф. Беспалова, который понимает семейно-правовую ответственность как совокупность личных не-

имущественных и (или) имущественных мер принуждения, ограничивающих, лишаящих отдельных семейных прав, а также устанавливающих дополнительные обязанности, предусмотренные семейным, а в отдельных случаях и гражданским законодательством, применяемых судом, иным уполномоченным органом к лицам, совершившим семейное правонарушение либо допустившим иное действие (бездействие), признаваемое семейным законодательством в качестве основания ответственности [1, с. 46].

В то же время, на наш взгляд, это не исключает применения охранительных норм за совершение деяний, квалифицируемых в нашей стране как преступление или административное правонарушение, что подтверждается и нормами международного права, и нормами Конституции Российской Федерации.

В частности, в соответствии со ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц [2].

Рассматриваемые положения закрепляются и в соответствующих статьях Конституции Российской Федерации, среди которых представляется необходимым выделить ч. 3 ст. 55, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только 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.

Одним из правовых средств, устанавливающих ответственность за невыполнение родителями обязанностей в отношении детей, является статья 5.35 КоАП РФ «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних», которая в ч. 1 предусматривает ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних. Проведенный выше сравнительно-правовой анализ позволяет отнести иностранных граждан к числу субъектов административной ответственности, предусмотренной рассматриваемой статьей.

В то же время действующая редакция указанной статьи не выделяет иностранных граждан в отдельную группу субъектов, устанавливая ответственность для всех родителей или иных законных представителей несовершеннолетних. На наш взгляд, во-первых, это затрудняет правоприменительную практику, так как не дает однозначного ответа, может ли указанная норма применяться к иностранным гражданам, а во-вторых, не позволяет достичь превентивной цели применения административного наказания.

Последний тезис основан на том, что предусмотренный, например, ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ административный штраф в размере от ста до пятисот рублей значительно меньше его суммы за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, ответственность за которое предусмотрена ст. 18.8 КоАП РФ. В связи с этим представляется возможным согласиться с мнением С.Н. Махиной, которая, исследуя проблемы несовершеннолетних в деликтных отношениях и, в частности, анализируя ст. 5.35 и 20.22 КоАП РФ, считает, что «действующие редакции названных статей КоАП РФ предусматривают ничтожно малые санкции, применяемые к родителям и заменяющим их лицам, иногда просто несоизмеримые по объему причиняемого их действиями вреда» [4, с. 61]. Но одно лишь увеличение размера административного штрафа, налагаемого на иностранных граждан, на наш взгляд, не решит существую-

щую проблему, так как рассматриваемая категория иностранных граждан не всегда в состоянии его оплатить. Так, например, анализ взыскания административных штрафов по судебным актам (ст. 18.8 КоАП РФ) в 2013 г. показал, что из 296 010 565 руб. наложенных на иностранных граждан штрафов взыскано только 99 266 220 руб., что составляет 33,53 %*.

Представляется необходимым применить подход, который нашел достаточно широкое распространение в правотворческой деятельности последних лет. Его суть заключается в дополнении норм, применяемых в отношении российских граждан, соответствующими частями, устанавливающими ответственность иностранцев (например, частью 2 ст. 6.8; частью 2 ст. 6.9; частью 2 ст. 6.13; частью 3 ст. 6.21; частью 4 ст. 20.20 КоАП РФ). В этих случаях наряду с повышенными размерами административного штрафа применяются такие виды наказаний, как административное выдворение за пределы Российской Федерации либо административный арест на срок до пятнадцати суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

По нашему мнению, в пользу указанного подхода говорят имеющиеся место случаи, когда родители несовершеннолетних, являясь иностранными гражданами, одновременно нарушают правила пребывания в РФ и уклоняются от воспитания и содержания своих детей. При этом, привлекая иностранных граждан к административной ответственности за нарушение указанных правил, суды не всегда дают правовую оценку противоправным деяниям иностранцев в отношении их детей. Кроме того, не всегда имеется возможность установить обоих родителей, что позволяет одному из них избежать ответственности и нарушает принцип неотвратимости наказания.

Так, например, 10 октября 2012 г. гражданка Республики Кыргызстан Х. была задержана сотрудниками полиции без документов, подтверждающих право на пребывание на территории РФ, а именно без уведомления о постановке на миграционный учет ОУФМС России по г. Москве, без патента, предоставляющего право работы у физического лица в г. Москве, или разрешения на работу в г. Москве. Из объяснений Х. следовало, что она вместе с ребенком прибыла в г. Москву в сентябре 2012 г., в органы УФМС России по г. Москве для постановки на миграционный учет не обращалась. На момент задержания Х. находилась в г. Москве нелегально.

Ссылка в жалобе на то, что у Х. в г. Москве проживает муж, который имеет регистрацию в г. Москве, не обоснована, доказательств, подтверждающих факт российского гражданства у мужа заявителя, не имеется, свидетельство о браке заявителем также не представлено. Как видно из материалов дела, жалобу от 22 октября 2012 г. от имени Х. подписал гражданин Д., назвавшись мужем заявителя и отцом ее ребенка Р. Между тем свидетельства о регистрации брака между Х. и Д. суду не представлено. В свидетельстве о рождении Р. в качестве отца записан гражданин Д. Данных о том, что гражданин Д. является гражданином Российской Федерации и постоянно проживает в г. Москве, не имеется. Из материалов дела следует, что Х., будучи беременной, поступила в Центр для содержания иностранных граждан с несовершеннолетними детьми г. Москвы вместе со своим несовершеннолетним сыном Р. В городской клинической больнице № 7 г. Москвы Х. родила ребенка мужского пола. Новорожденный мальчик помещен к его матери Х. и брату Р. в Центр для содержания иностранных граждан с несовершеннолетними детьми г. Москвы.

Х. была привлечена к административной ответственности по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ и выдворена из Российской Федерации вместе с тремя детьми. При определении меры наказания суд учел заслуживающие внимания обстоятельства, касающиеся обстоятельств совершения административного правонарушения, данные, характеризующие личность Х. (не имеет постоянного места жительства в РФ, официально не работает, в

* Данные Судебного департамента Верховного Суда РФ. URL: <http://www/cdep.ru> (дата обращения: 22.05.2014).

компетентные органы УФМС по г. Москве лично не обращалась, ее несовершеннолетний ребенок Р. выявлен сотрудниками полиции как беспризорный)*.

Между тем, если бы гражданка Республики Кыргызстан Х. находилась в стране на законных основаниях, при этом не имея возможности выполнять обязанности родителя, то к ней вообще не были бы применены меры административной ответственности, так как установленный факт выявления беспризорного ребенка со стороны судьи не получил правовой оценки.

Следует подчеркнуть, что часть 1 ст. 5.35 КоАП РФ необходимо отграничивать от ст. 156 УК РФ «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего», предусматривающей уголовную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним. Уголовное законодательство не раскрывает понятие «воспитание» и не включает в систему квалифицирующих признаков «содержание», «обучение» и «защиту прав и интересов несовершеннолетних». В связи с этим можно сделать вывод, что объектом уголовно-правовой охраны применительно к ст. 156 УК РФ выступает только воспитание. С целью раскрытия его содержания необходимо обратиться к Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» [6], согласно которому уклонение родителей от выполнения своих обязанностей по воспитанию детей может выражаться в отсутствии заботы об их нравственном и физическом развитии, обучении, подготовке к общественно полезному труду. То есть, применительно к анализируемой норме, «воспитание» включает в себя и иные объекты правовой охраны, содержащиеся в ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, если причинение им вреда соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним. При этом, согласно судебному толкованию, жестокое обращение с детьми может проявляться не только в осуществлении родителями физического или психического насилия над ними либо в покушении на их половую неприкосновенность, но и в применении недопустимых способов воспитания (в грубом, пренебрежительном, унижающем человеческое достоинство обращении с детьми, оскорблении или эксплуатации детей). Учитывая, что исследуемые деяния, предусмотренные КоАП РФ, при определенных условиях могут квалифицироваться как преступления, на наш взгляд, требуется их единообразное закрепление в обоих кодифицированных нормативных правовых актах.

Как уже отмечалось выше, пребывание иностранных граждан, и прежде всего граждан стран Средней Азии в Российской Федерации, нередко связано с вовлечением ими несовершеннолетних в бродяжничество и попрошайничество. Российское законодательство определяет такие действия как преступление и включает их в число квалифицирующих признаков статьи 151 УК РФ. В то же время, согласно примечанию к указанной статье, ее действие не распространяется на случаи вовлечения несовершеннолетнего в занятие бродяжничеством, если это деяние совершено родителем вследствие стечения тяжелых жизненных обстоятельств, вызванных утратой источника средств существования или отсутствием места жительства. На наш взгляд, представители именно этой категории иностранных граждан оказываются жертвами подобных жизненных обстоятельств и могут рассчитывать на освобождение от уголовной ответственности. При этом административно-деликтное законодательство не предусматривает ответственности за рассматриваемые деяния.

В связи с этим представляется необходимым ввести административную ответственность иностранных граждан за вовлечение несовершеннолетнего в занятие бродяжничеством или попрошайничеством при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния.

* Решение Московского городского суда от 20 февраля 2013 г. по делу № 11-357 // СПС «КонсультантПлюс».

На основании проведенного анализа представляется необходимым внести следующие изменения и дополнения в ст. 5.35 КоАП РФ:

1) часть первую изложить в следующей редакции: неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних, если эти деяния не соединены с жестоким обращением с несовершеннолетним;

2) дополнить частью 1.1, изложив ее в следующей редакции: действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства, если эти деяния не соединены с жестоким обращением с несовершеннолетним, влекут наложение административного штрафа в размере от двух до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового;

3) дополнить частью 1.2, изложив ее в следующей редакции: вовлечение иностранным гражданином или лицом без гражданства несовершеннолетнего в занятие бродяжничеством или попрошайничеством, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа в размере от двух до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Таким образом, в системе прав и обязанностей, в равной мере реализуемых российскими и иностранными гражданами, находится забота о детях и их воспитание. Нормы международного права и международные соглашения, участниками которых является Российская Федерация, а также внутрироссийское законодательство защищают интересы детей, находящихся на ее территории. Одним из эффективных охранительных средств, направленных на обеспечение надлежащего исполнения обязанностей иностранными гражданами по воспитанию, обучению и содержанию несовершеннолетних, являются нормы административно-деликтного права. Предложенные пути их совершенствования, на наш взгляд, будут способствовать повышению эффективности как правоприменительной деятельности, так и превентивной роли административного наказания, направленного на повышение ответственности иностранных граждан по исполнению обязанностей в исследуемой области.

Литература

1. Беспалов Ю.Ф. Семейно-правовая ответственность и ограничение семейных прав // Журнал российского права. 2014. № 2 (206). С. 46.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.
3. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 г.) // Бюллетень международных договоров. 1995. № 2.
4. Махина С.Н. Административная деликтность несовершеннолетних: некоторые вопросы совершенствования законодательства и практики // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 61.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2014 г. № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 (в ред. от 6 февраля 2007 г.) «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 7.
7. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации, Федеральному закону «Об опеке и попечительстве» и Федеральному закону «Об актах гражданского состояния» / О.Г. Алексеева [и др.]; под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2012.

8. Сивоплясова С.Ю. Трансформация репродуктивного поведения населения в центрально-азиатских странах // Миграционное право. 2013. № 1. С. 32.

9. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (в ред. от 2 декабря 2013 г. № 328-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802; 2013. № 49 (ч. I). Ст. 6329.

10. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2014. № 16. Ст. 1828.

11. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 20 апреля 2014 г. № 82-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2014. № 16. Ст. 1839.

12. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 7 мая 2013 г. № 3-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2013. № 19. Ст. 2294.

13. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в ред. от 24 апреля 2008 г. № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2008. № 17. Ст. 1754.

СУДЕБНАЯ СИСТЕМА: ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

УДК 342.56

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНОГО ДЕПАРТАМЕНТА ПО ФИНАНСОВОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Ольга Вячеславовна Безлепкина, преподаватель Дальневосточного юридического института МВД России кандидат юридических наук;
Анастасия Васильевна Федотова, старший следователь отдела полиции № 10 Следственного управления УМВД России по г. Хабаровску
E-mail: oly-le@mail.ru

В статье проводится анализ организации деятельности Судебного департамента по финансовому обеспечению судов общей юрисдикции, рассматриваются проблемы финансирования судов общей юрисдикции, судей и развития материальной базы.

Ключевые слова: Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации; суды общей юрисдикции; администратор суда; бюджетные средства; метод репрезентативных расходов.

ORGANIZATION OF THE MANAGEMENT IN THE FINANCIAL SECURITY OF COURTS OF GENERAL JURISDICTION

Olga Vyacheslavovna Bezlepkina, lecturer of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation *Kandidat nauk* degree in Law;
Anastasiia Vasilyevna Fedotova, senior investigator of department of police № 10 Investigation Department of Home Ministry of Russian Federation Khabarovsk

The author of the article analyzes the organization of the management in the financial security of courts of general jurisdiction, considers the problems of general jurisdiction, judges and the development of material base.

Keywords: Judicial department the Supreme Court of the Russian Federation; courts of law; administrator of court; budgetary funds; method of representative expenses.

В Российской Федерации система судов общей юрисдикции построена с учетом федеративного устройства страны и административно-территориального деления.

С распадом СССР Россия стала самостоятельным государством, способное независимо от других государств формировать свое федеративное устройство, исходя из внутренних обстоятельств, сложившихся внутрироссийских экономических, этнических, социальных и других связей. Конституция 1993 г., принятая путем всенародного голосования, закрепила состав Российской Федерации.

При закреплении в Конституции наличия в России судебной власти и построения ее на более демократических началах было учтено основное назначение судебной власти – защита прав, свобод и законных интересов граждан, проживающих в Российской Федерации. То есть в современной России впервые на конституционном уровне было закреплено право граждан на защиту своих прав и свобод, что повлекло за собой увеличение обращений граждан в суды. Однако существующее на тот момент материально-техническое и кадровое обеспечение судов не соответствовало потребностям обще-

ства. Для этого следовало приблизить суды, реализующие в первую очередь функцию правосудия, к населению. Объявленное реформирование судебной системы среди других условий предусматривало увеличение числа звеньев судебной системы.

В соответствии с Законом «О судебной системе Российской Федерации» система судов общей юрисдикции состоит из шести звеньев [7]:

- Верховный Суд РФ;
- верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области и суды автономных округов;
- районные суды;
- военные суды;
- специализированные федеральные суды;
- мировые судьи.

В настоящее время Верховный Суд РФ в системе судов общей юрисдикции с нижестоящими судами связан только процессуально-правовыми отношениями. Обеспечение деятельности судов относится к компетенции Судебного департамента, созданного в рамках Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», вступившего в силу 14 января 1998 г. [2, с. 84].

Формирование и разработка эффективных методов функционирования судебной системы, совершенствование ее внутренней структуры и структуры судов в целом продиктованы ежегодным увеличением количества дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции, что отражается на работе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и его управлений в субъектах Российской Федерации в части организационного и финансового обеспечения деятельности судов [5].

Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» относит к судам субъектов РФ также мировых судей. Однако статья 3 данного закона указывает на то, что мировые судьи финансируются из федерального бюджета. Федеральный закон «О мировых судьях РФ» определяет, что финансирование расходов на заработную плату мировых судей и социальные выплаты осуществляется из федерального бюджета через органы Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

К числу главных распорядителей средств федерального бюджета относятся: Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ; Судебный департамент при Верховном Суде РФ; Высший Арбитражный Суд РФ.

Вопросы финансирования судов общей юрисдикции, связанные с разрешением имеющихся и возникающих финансовых потребностей (оплата текущих повседневных расходов, своевременное финансовое обеспечение судей, создание и укрепление базы стабильного финансового снабжения судов), являются одной из первостепенных и трудных задач в обеспечении жизнедеятельности и развития судебной системы [3].

Конституция РФ (ст. 124) определяет, что финансирование судов производится только из федерального бюджета. Согласно ст. 1 Федерального закона «О финансировании судов РФ», в федеральном бюджете ежегодно предусматривается выделение средств отдельными строками на обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и других судов общей юрисдикции, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и других арбитражных судов. Кроме того, согласно ст. 32 Федерального конституционного закона «О военных судах РФ» [8], за счет средств федерального бюджета осуществляется финансирование военных судов.

Одной из основных задач деятельности Судебного департамента является финансовое обеспечение системы судов общей юрисдикции. Судебный департамент разрабатывает и представляет в Правительство РФ предложения по финансированию судов, мировых судей и квалификационных коллегий судей на очередной финансовый год [9]. Через свои управления (отделы) в субъектах Федерации Судебный департамент осуществляет финансирование районных судов и квалификационной коллегии судей, кон-

тролирует расходование ими бюджетных средств, проводит ревизии их финансово-хозяйственной деятельности.

Оптимизация управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации – одно из основных направлений работы по развитию судебной системы. Принципы эффективности и результативности использования бюджетных средств, их адресности и целевого характера имеют особое значение. Объем бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента за последние пять лет вырос в 2,4 раза, что позволяет говорить о стабильности и динамике развития. Главными направлениями в вопросах финансирования являются: выплата заработной платы судьям, работникам аппаратов судов; ежемесячное пожизненное содержание судей, пребывающих в отставке; обеспечение социальных гарантий судьям.

Основную работу по финансированию судов выполняет финансово-экономический отдел, который создан для эффективной реализации финансового обеспечения деятельности судов и судейского сообщества, а также для финансирования мировых судей. Он осуществляет следующие задачи и функции:

- формирование бюджетной, материальной заявок Управления Судебного департамента на год;
- контроль за расходованием средств на содержание и ремонт зданий судов и управлений, транспортных средств, оплату коммунальных услуг, электроэнергии, услуг связи;
- осуществление расходов на социальную сферу и льготы, включая обеспечение судей, других работников районных и городских судов и Управления Судебного департамента в Хабаровском крае;
- обеспечение средствами на развитие материально-технической базы районных, городских судов и Управления Судебного департамента;
- финансовое обеспечение районных, городских судов и Управления Судебного департамента для приобретения юридической литературы, периодических изданий, специальной информации на электронных носителях;
- отчисления в Федеральный фонд развития судейской системы (формируется за счет отчислений в размере 30 % от суммы государственной пошлины, взыскиваемой федеральными судами, и средств, полученных от реализации имущества, конфискованного вступившим в законную силу приговором, по определениям и постановлениям федеральных судов);
- контроль над расходованием бюджетных средств, проведение ревизий финансово-хозяйственной деятельности [3].

Объем финансирования судов общей юрисдикции, органов судейского сообщества, мировых судей и системы Судебного департамента в 2008 г. составил 85 млрд 360,5 млн руб., в 2012 г. объем финансирования был превышен на 22,9 % и составил 110 млрд 717,1 млн руб., что позволяет сделать выводы об устойчивости, о финансовой стабильности и позитивной динамике в развитии системы судов общей юрисдикции.

Эффективное развитие судебной системы, в том числе и судов общей юрисдикции, увеличение масштабов работы, усложнение задач, создание новых и развитие имеющихся направлений в деятельности судебной системы – все это в совокупности позволяет сосредоточить усилия на увеличении объемов финансирования системы судов общей юрисдикции, поскольку без увеличения бюджетных средств проблематично решить в полном объеме намеченную программу развития судов, а также строительства, реконструкции и капитального ремонта зданий судов.

Учитывая это, руководством Судебного департамента подготовлены аргументированные предложения по дополнительному финансовому обеспечению судов общей юрисдикции на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг., которые в основном были поддержаны Министерством финансов и Правительством Российской Федерации [6].

В целях контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, соблюдением действующего законодательства при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности, в судах и системе Судебного департамента в 2009–2012 гг. проводились мероприятия по предварительному, текущему и последующему ведомственному финансовому контролю, в том числе контрольные мероприятия совместно со Счетной палатой Российской Федерации.

Позитивная тенденция финансирования системы судов общей юрисдикции и органов судейского сообщества сохраняется и на ближайшие годы. Бюджетные ассигнования, предусмотренные для Судебного департамента Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов», составляют: 2013 г. – 118 млрд 428,4 млн руб.; 2014 г. – 123 млрд 297,3 млн руб.; 2015 г. – 124 млрд 278,2 млн руб. [10].

Финансирование федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» определено в следующих объемах: 2013 г. – 4 млрд 267 млн руб.; 2014 г. – 5 млрд 444,8 млн руб.; 2015 г. – 5 млрд 842,1 млн руб. Указанные цифры свидетельствуют о намерении государства и в будущем направлять средства на укрепление судебной системы [6].

Управления Судебного департамента в Хабаровском, Приморском краях, в Амурской области и отдел Судебного департамента в Еврейской автономной области ориентированы на эффективное и полное использование средств федерального бюджета, выделенных на финансирование судов и управлений в соответствии с целевым назначением. Так, в 2009 г. общий объем финансирования для судов и отдела Судебного департамента в Еврейской автономной области составил 231962,1 тыс. руб.^{*} Общий объем финансирования для судов и Управления Судебного департамента в Камчатском крае в 2010 г. составил 768 459 тыс. руб.^{**} В 2009 г. Управлением Судебного департамента в Хабаровском крае эффективно освоены средства в объеме 17 926,56 тыс. руб.^{***}

В настоящее время одним из основных направлений работы Судебного департамента является повышение результативности бюджетных расходов, оптимизация управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Надлежащему финансированию судебной системы препятствует постоянный дефицит финансирования, в результате чего суды недостаточно обеспечены материально-техническими ресурсами, а судьи – социальными гарантиями, предусмотренными действующим законодательством.

Недостаточность финансирования деятельности судебной власти, ее неполное материально-техническое оснащение, необеспеченность процессуальных издержек ставит суды в зависимость от исполнительной и законодательной власти, что противоречит конституционным принципам. На данный момент финансовое обеспечение осуществляется исходя из штатной численности судей и работников аппарата суда, но этот порядок нигде не закреплен и требует ежегодного подтверждения со стороны исполнительной власти.

В мировой практике существуют и применяются иные варианты определения расходных потребностей судебной власти. Так, например, Консультативной комиссией США по межбюджетным отношениям предложена собственная концепция оценки произведенных затрат, основанная на методе репрезентативных расходов (условный объем

* Отчет о деятельности за 2009 г. отдела Судебного департамента в Еврейской автономной области (документ опубликован не был).

** Отчет о деятельности за 2010 г. Управления Судебного департамента в Камчатском крае (документ опубликован не был).

*** Отчет о деятельности за 2009 г. Управления Судебного департамента в Хабаровском крае (документ опубликован не был).

расходов, рассчитываемый по единой методике, который зависит от объективных факторов, определяющих спрос на те или иные «услуги»).

К числу таких объективных факторов, например, для системы уголовного судопроизводства и уголовно-исполнительной системы авторы концепции относят:

- общую численность населения;
- численность населения в возрасте от 18 до 25 лет;
- число убийств, совершенных в предыдущем отчетном периоде.

Рассчитанная по методу репрезентативных расходов доля штата в совокупных расходах всех штатов на содержание судебной и уголовно-исполнительной системы представляет собой среднее арифметическое трех величин: доли населения этого штата в населении страны; доли молодежи, проживающей в штате, в общей численности молодежи всей страны; и доли совершаемых в штате убийств в общем количестве убийств, совершенных в предыдущем отчетном периоде по всей стране. Сопоставляя фактическую долю расходов штата с долей, рассчитанной по методу репрезентативных расходов, можно оценить относительную обеспеченность населения штата бюджетными услугами в сфере правопорядка [1, с. 46].

Метод определения расходных потребностей судебной системы позволяет наиболее объективно учитывать такой экономический фактор, как потребность населения в судебных услугах в конкретном регионе. Применение этого критерия для определения объема финансирования судов способствует повышению эффективности правосудия, направленного на укрепление такого конституционного принципа, как принцип приоритета прав и свобод человека.

Применение в российской судебной системе метода репрезентативных расходов позволило бы, на наш взгляд, установить ряд факторов для определения нормативов финансирования судебной системы:

- численность населения;
- уровень потребности населения в судебных услугах, рассчитанный, например, по количеству дел, рассмотренных в конкретном суде.

Использование указанных критериев для определения количественного показателя финансирования судов помогло бы достигнуть наиболее оптимального баланса между необходимостью в судебных «услугах» в том или ином регионе и соответственно территориальным распределением материальных ресурсов судебной системы.

Описанный метод позволяет обеспечить равномерную нагрузку на судей в различных регионах страны. Например, если устанавливать нормы финансирования судов в зависимости от количества дел, рассматриваемых судом, необходимо будет рассчитать среднюю стоимость рассмотрения одного дела и взять его за единицу измерения. При этом в стоимость рассмотрения одного дела необходимо включать как стоимость работы самого судьи, работников аппарата суда, так и стоимость иных ресурсов, используемых при рассмотрении дела. В итоге каждый суд получал бы такое финансирование, которое соответствовало бы объему рассматриваемых им дел, при этом штатная численность судей, работников аппарата суда также находились бы в зависимости от количества рассматриваемых дел в данном суде. В конечном итоге такой подход позволил бы перейти к ежегодному утверждению бюджета для каждого суда в отдельности [4].

Разработка данных нормативов финансирования судов (в зависимости от количества дел) достаточно кропотлива, поскольку при расчете стоимости рассмотрения одного судебного дела будут учитываться как стоимость работы судьи, аппарата суда, так и цены иных ресурсов – стоимость материально-технического обеспечения (конверты, бумага, копировально-множительная работа, электричество, коммунальное обеспечение и т.д.). Однако такая работа проводится единожды и требует в дальнейшем ежегодной корректировки только с учетом инфляции, что освободит органы исполнительной власти от ежегодного подтверждения штатной численности судей и работников аппарата суда.

Данный подход соответствует современным рыночным отношениям в обществе, так как финансирование любой системы должно осуществляться в зависимости от объема и качества выполненной работы, а не от произвольно определенного количества ее работников. До настоящего времени в Российской Федерации финансирование государственных органов, в том числе органов судебной системы, осуществляется в большей степени по принципу «уровнировки», без учета различий по объему и качеству выполненной работы. Такой подход не способствует ни эффективному, своевременному осуществлению правосудия, ни оптимальному распределению бюджетных средств, объем которых, как правило, ограничен.

Подводя итог, необходимо отметить, что для полного и независимого осуществления правосудия и эффективного экономического использования выделяемых для этого финансовых ресурсов представляется важным выработать иные алгоритмы для установления нормативов финансирования судов.

Литература

1. Анализ расходов федерального бюджета на судебную власть и уголовно-исполнительную систему. Центр фискальной политики. М., 2001.
2. Изварина А.Ф. Судебная власть в РФ. Ростов н/Д, 2001.
3. Корякин И.И., Административно-правовое обеспечение деятельности судов общей юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. С. 133-136.
4. Латыпова И. Р. О совершенствовании порядка финансирования судов в Российской Федерации // Российский судья. 2010. № 1. С. 10–14.
5. Михеева И. В. Администратор суда: к проблеме становления и развития // Администратор суда. 2007. № 1. С. 20–23.
6. Отчет Судебного департамента VIII Всероссийскому съезду судей о деятельности Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2009-2012 гг. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=49&item=1574>.
7. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
8. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3170.
9. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 223.
10. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (в ред. от 7 июня 2013 г.) // Российская газета. 2012. 7 декабря.

УДК 347.0

О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОДРЯДНЫХ ОТНОШЕНИЙ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**Олег Геннадьевич Ершов**, доцент кафедры Омской академии МВД России
кандидат юридических наук, доцентE-mail: ershov_@rambler.ru

В работе рассматривается развитие законодательства о подрядах для государственных и муниципальных нужд. Обосновывается вывод о том, что принятие специального закона о подрядах для публичных нужд продолжает оставаться необходимым. В основе концепции этого закона следует учитывать развитие имущественных отношений под влиянием публичной составляющей, которая должна предопределять содержание, исполнение и обеспечение исполнение государственного контракта.

Ключевые слова: строительство; государственные нужды; контракт.

THE PROSPECTS OF LEGAL REGULATION OF CONTRACT FOR RELATIONS STATE OR MUNICIPAL NEEDS**Oleg Gennadjevich Ershov**, chair associate professor of the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russian Federation *Kandidat nauk* degree in Law, associate professor

This paper considers the development of legislation on contracts for state and municipal needs. The conclusion is that the adoption of a special law on contracts for public needs continues to be necessary. The concept of this law should take into account the development of property relations under the influence of the public component, which should prejudice the content and enforcement of and the government contract.

Keywords: construction; state needs; contract.

Дальнейшее развитие законодательства в сфере строительства объектов недвижимости за счет бюджетных средств предопределяет необходимость изучения вопроса о целесообразности принятия федерального закона о подрядах для государственных нужд. Следует обратить внимание на ст. 768 ГК РФ, которая предписывает, что к отношениям по государственным и муниципальным контрактам на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд в части, не урегулированной ГК РФ, должен применяться специальный закон о подрядах для государственных нужд. До настоящего времени такой специальный закон не принят. Во многом это обусловлено тем, что на уровне теории пока не сложилось единой концепции этого нормативного акта, поскольку в окончательной форме не сделаны выводы о том, какие отношения уже урегулированы нормами, а какие остались за областью правовой регламентации.

Если обратиться к положениям ст. 763 ГК РФ, то подрядные работы в строительстве и проектно-изыскательские работы, предназначенные для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, осуществляются на основе государственного и

муниципального контракта. Законодатель для этого вида контракта предусмотрел лишь основные нормы, определяющие правовое положение сторон, содержание и изменение контракта, а также отсылочные и бланкетные нормы, касающиеся оснований и порядка заключения государственного и муниципального контракта. В то же время законодатель *прямо не указал*, что к отношениям по контракту для публичных нужд, которые не могут быть урегулированы нормами § 5 гл. 37 ГК РФ, subsidiarily можно применить нормы о строительном подряде и подряде на проектные и изыскательские работы.

Получается, что правовое регулирование подрядных отношений, связанных с возведением объектов недвижимости за счет бюджетных средств, сегодня должно обеспечиваться нормами § 5 гл. 37 ГК РФ, общими нормами о подряде § 1 гл. 37 ГК РФ, а также нормами Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [13] (далее – Закон о контрактной системе). В связи с этим неизбежно возникает вопрос о том, достаточна ли база правовой регламентации отношений и существует ли необходимость принятия специального закона о подрядах государственных нужд?

Если обратиться к анализу материалов судебной практики, то механизм правового регулирования подрядных отношений, связанных с удовлетворением публичных нужд, продолжает оставаться несовершенным. Вступление с 1 января 2014 г. Закона о контрактной системе не позволяет разрешить те проблемы, которые сложились ранее. Например, возникали споры о возможности изменения срока выполнения работ по государственному контракту и последствиях такого изменения. В этой части сформировалось две диаметрально противоположных подхода. В рамках первого срок выполнения работ по государственному (муниципальному) контракту может быть продлен дополнительным соглашением [7], в рамках второго – такой срок не может быть продлен дополнительным соглашением [8]. Также возникали споры по вопросу согласования условия ответственности подрядчика, если договором не предусмотрено, на какую сумму необходимо начислять неустойку [9]. Закон о контрактной системе применительно к этим случаям каких-либо норм не содержит.

В то же время существует официальная позиция высших судебных органов. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ, рассматривая вопрос о возможности одностороннего расторжения государственного контракта, указал, что законодательство о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд *не регламентирует вопросы* исполнения и расторжения государственного или муниципального контракта [10]. Очевидно, такая регламентация должна осуществляться либо нормами ГК РФ, либо нормами специального закона о подрядах для государственных или муниципальных нужд.

Обратимся предварительно к истории закрепления норм о казенных подрядах. Так, еще Г.Ф. Шершеневич отмечал, что договор подряда с казною должен подчиняться общим правилам гражданского права, однако есть закон о подрядах, который содержит специальные постановления, которые имеют характер инструкций для административных учреждений, а не нормы права. Особенности подряда с казною проявляются в том, что при заключении договора проводятся торги, в том числе в форме запечатанных объявлений, и казенные учреждения выбирают наиболее подходящий вариант. Торгам предшествует извещение желающих принять в них участие [17, с. 373-374].

Д.И. Мейер в части казенного подряда отмечал, что государство здесь действует через государственные органы и необходимо точно определить в законе форму такого действия. В связи с этим закон о казенных подрядах должен подробно указывать, какие действия государственные органы должны совершить. Это необходимо в том числе для того, чтобы оградить от корыстных побуждений государственный орган действовать в своих интересах, поскольку это может привести казну к прямому ущербу. Нормы о казенном подряде должны быть разделены на две группы: административные нормы, определяющие деятельность государственного органа, и гражданско-правовые нормы, определяющие

сущность договора. Первая группа норм вызвана соображениями казенного интереса в целях уменьшения ущерба для казны и должна предусматривать гласность торгов, заключение договора на наиболее выгодных для казны условиях. Вторая группа норм определяет представительство казны как юридического лица при заключении договора, порядок подписания договора после торгов, а также юридические отношения по подряду, для которых характерно ограничение для подрядчика в виде неустойки [6, с. 298-307].

В начале XX в. особенности правового регулирования отношений при подряде с казною прямо были отражены в Положении о казенных подрядах и поставках 1900 г. [15]. В последующем основные подходы в правовом регулировании частично были сохранены и в советском законодательстве на начальном этапе его становления. Лишь в условиях плановой экономики подрядные отношения с государством (казною) утратили значение, поскольку свобода труда была заменена трудовой повинностью и государство полностью отказалось от подрядного способа строительства, заменив его на хозяйственный способ [1, с. 186-187]. В связи с этим историческое значение специального законодательства о подрядах для государственных нужд было в том, чтобы уменьшить расходы казны и оградить казну от злоупотреблений со стороны государственных чиновников, а не закрепить особенности исполнения подрядных обязательств с участием на стороне заказчика государства.

Если обратиться к Закону о контрактной системе и Гражданскому кодексу РФ (п. 2 ст. 702), то заметим, что подходы в правовом регулировании подрядных отношений не изменились. Закон о контрактной системе в большей степени направлен на регулирование *организационных* отношений, которые предшествуют подрядным имущественным отношениям. В частности, в данном законе закреплены нормы о планировании закупок, определении подрядчиков, особенности заключения гражданско-правового договора с участием публично-правового образования, включая процедуру торгов, мониторинга работ и аудита. Лишь небольшая часть норм относится к особенностям исполнения контракта (ст. 1). Закреплены принципы контрактной системы, такие как открытость, прозрачность информации, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, эффективность и др. Особенности исполнения контракта для государственных и муниципальных нужд определены § 5 гл. 37 ГК РФ, возможность субсидиарного применения общих положений о подряде – § 1 гл. 37 ГК РФ.

По сути, нормы современного законодательства в сфере подрядов для публичных нужд так же, как и в русском праве, разделены на две группы: административно-правовые, которые закрепляют правовой механизм участия государственных органов в подрядных отношениях, а также гражданско-правовые, которые касаются исполнения подрядного договора. Первая группа норм позволяет выбрать наиболее оптимальный вариант размещения заказа для публичных нужд в целях уменьшения убытков для казны и исключения злоупотребления со стороны чиновников. Вторая группа норм направлена на регулирование имущественных отношений с участием государства или органа местного самоуправления, что проявляется в особенностях определения существенных условий государственного контракта и обеспечении его исполнения, учитывая публичный интерес. В связи с этим возникает вопрос: есть ли тогда необходимость принятия специального закона о подрядах государственных нужд?

В современной юридической литературе высказываются различные мнения о необходимости принятия специального закона о подрядах для государственных нужд. Так, например, И.В. Балтутите, предлагая проводить дальнейшее совершенствование норм законодательства о размещении заказов для публичных нужд, ведет речь о Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [12], вместо которого в настоящее время действует Закон о контрактной системе. Вывод о необходимости совершенствования законодательства следует в основном из несовершенства механизма правового регулирования отношений, связанных с размеще-

нием заказа для государственных, муниципальных нужд, а именно несовершенства принципов заключения контрактов, критериев конкурентоспособности, способов размещения заказа, правового статуса участников и др. [3, с. 22-23].

Д.С. Торосян, напротив, указывала на то, что положения Закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» имеют общий характер и существует необходимость принятия специального нормативного акта, который затрагивал бы особенности заключения и исполнения только договора подряда для государственных и муниципальных нужд. Закон о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд касается непосредственно условий заключения подрядного договора и его исполнения. В связи с этим в специальном законе о подрядах для государственных нужд необходимо закрепить нормы, которые касаются содержания контракта, привлечения субподрядчиков, изменения цены контракта, порядка распределения экономии после выполнения работ, гарантий для подрядчика, особенностей заключения, изменения и расторжения контракта [16, с. 3-4, 14].

Предметом спора ученых, по сути, является ответ на вопрос, каким образом должно развиваться законодательство о государственных и муниципальных нуждах, каким образом оно может быть систематизировано? Есть ли необходимость принятия в развитие положений ст. 768 ГК РФ специального закона о подрядах для государственных нужд? Ведь нормы утратившего силу Закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» должны были обеспечивать гласность и прозрачность отношений с участием государственных органов, эффективность использования бюджетных средств, развитие добросовестной конкуренции, через регламентацию отдельных способов размещения заказа для нужд публичного образования, в первую очередь торгов. Закон о контрактной системе решает, по сути, те же задачи, только усиливает контрольную составляющую за расходованием бюджетных средств. Вместе с тем этот закон *не закрепляет всех особенностей*, которые характерны для исполнения именно подрядного обязательства в интересах публичных нужд. В то же время такая особенность должна быть учтена, что следует из анализа подзаконных нормативных актов, принятых в развитие норм Закона о контрактной системе. Например, Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» [14] предусмотрены случаи, когда заключается государственный контракт с последующим обслуживанием возведенного строения, в том числе при проектировании и строительстве автомобильных дорог, морских и речных портов, аэродромов и т.д. Но особенности исполнения таких контрактов не предусмотрены. Недостаточно выражены нормы, которые бы учитывали эти особенности, а также особенности исполнения именно подрядного обязательства и в основном Законе о контрактной системе.

Отсутствие пока законодательного решения о необходимости принятия специального закона о подрядах для государственных нужд обусловлено, на наш взгляд, тем, что значительное внимание уделяется лишь формально-юридическому методу исследования правовых норм. Отсюда возникают сложно разрешимые на практике проблемы, когда образуется конкуренция норм законодательства о размещении заказов для публичных нужд и норм ГК РФ, нет единого подхода в том, какие нормы следует применять в приоритетном порядке [4, с. 18]. В то же время, правильное развитие и дальнейшее совершенствование законодательства может быть только в том случае, если обратить внимание на сами отношения, которые складываются при подряде для государственных нужд, выделить их особенности, которые должны предопределять юридические признаки этих отношений. Именно здесь заложена основа формирования правовых норм. Однако такой подход пока не рассматривается и отношения глубокому анализу не подвергаются. Происходит подмена понятий, когда вместо изучения субъективного права как меры возможного поведения, которая имманентно должна отражать общественные отношения, изучаются правовая надстройка в виде норм, как установленных государством правил, а

также форма, в которых эти правила выражены. В литературе справедливо отмечается, что при правовом исследовании происходит осознание недостаточности классической догматической юриспруденции, поскольку уяснить юридический смысл правовой нормы, исходя исключительно из ее текста, невозможно [5, с. 144-145].

Если изучение отношений необходимо учитывать при разработке норм и это не оспаривается, то при разработке законодательства о подряде для государственных нужд следует обратить внимание на следующее. Во-первых, надо четко разграничивать организационные отношения, которые складываются при размещении заказов для публичных нужд, и имущественные отношения, возникающие после заключения договора подряда с участием государственного органа. Вполне логично, если особенности первой группы отношений будут учтены в Законе о контрактной системе, а особенности второй группы отношений – только в гражданско-правовых нормах. Наличие публичного интереса предопределяет необходимость закрепления императивных норм, которые будут его обеспечивать, но это возможно не в рамках гражданского законодательства, а отдельного закона о контрактной системе, что нужно для достижения контрольной функции государства за расходованием бюджетных средств. Гражданское законодательство, которое тоже может быть направлено на регулирование организационных отношений, реализацию контрольных функций государства обеспечить не может.

Во-вторых, для выделения юридических признаков имущественных подрядных отношений с участием государственных (муниципальных) органов сами отношения следует рассматривать *не в статике, а динамике*. Здесь важно понимать, как отношения возникают, что предопределяет их развитие и как это должно отражаться в нормах права. Интересно отметить, что в Постановлении Правительства РФ от 14 августа 1993 г. № 812 «Об утверждении Основных положений порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд в Российской Федерации» [11] просматривается именно этот подход. Например, есть попытка определения особенностей порядка заключения государственного контракта с организацией, выигравшей торги, установления стоимости контракта и финансирования в привязке к самому процессу строительства, установление ответственности подрядчика в зависимости от того, выполняет ли он работы в соответствии с обязательным графиком работ или нет. Нормы Закона о контрактной системе развитие подрядных отношений практически не учитывают.

Таким образом, идея о необходимости принятия специального закона о подрядах для государственных нужд, кажется, выглядит вполне разумной. Если поддерживать ее, тогда необходимо решить следующие задачи: а) в законе о подрядах для государственных нужд не должны повторяться нормы ГК РФ и Закона о контрактной системе; б) в этом законе необходимо определить основные подходы в правовом регулировании имущественных отношений, связанных с исполнением подряда для государственных нужд, которые не закреплены в ГК РФ; в) при разработке соответствующих норм следует учитывать публичный интерес и вытекающие из этого особенности развития имущественных отношений. Важно отметить, что закон о подрядах для государственных нужд должен содержать нормы, которые направлены на регулирование только имущественных отношений. Но в этом случае неизбежно возникает вопрос: почему особенности исполнения и обеспечения только подрядного обязательства для публичных нужд не отразить в ГК РФ?

Для этого есть основания. Например, М.И. Брагинский и В.В. Витрянский справедливо отмечают, что содержащееся в ст. 768 ГК РФ легальное определение государственного контракта на выполнение подрядных работ предусматривает отсылку к ст. 740 ГК РФ о строительном подряде и ст. 758 ГК РФ о проектных и изыскательских работах. Это позволяет сделать вывод о том, что при регулировании отношений необходимо subsidiarily применять нормы § 3 и 4 гл. 37 ГК РФ в той части, в которой отношения не урегулированы специальными нормами § 5 гл. 37 ГК РФ. В последующем,

если отношения продолжают оставаться неурегулированными, надо применять общие положения о подряде, сформулированные в § 1 гл. 37 ГК РФ [2, с. 170-171].

Предложенная аргументация вызывает сомнение. Указание на ст. 740, 758 ГК РФ в определении государственного контракта не означает субсидиарного применения норм о строительном подряде и подряде на проектные и изыскательские работы в регулировании подрядных отношений, связанных с публичными нуждами. Это означает то, что при заключении контракта следует привязывать его условия к содержанию основных действий, выполняемых сторонами либо при строительстве объекта, либо при разработке проектной документации. Если бы законодатель напрямую распространил действие норм § 3 и 4 гл. 37 ГК РФ на подрядные отношения с участием государственных или муниципальных органов, то это нашло бы закрепление в ст. 763 ГК РФ в конкретной норме, как, например, в п. 2 ст. 702, п. 2 ст. 740 ГК РФ.

Однако механическое применение § 3 и 4 гл. 37 ГК РФ, если исходить из особенностей развития имущественных отношений, при подряде для публичных нужд, на наш взгляд, невозможно. Имущественные отношения строительного подряда и подряда на проектные и изыскательские работы, в которых присутствует только частный интерес, развиваются под влиянием организации строительства и организационных отношений, и эта организация задается изначально волеизъявлением участников отношений. Если речь идет о подряде для государственных нужд, то имущественные отношения развиваются не под влиянием организации строительства, – они обусловлены и предопределены публичным интересом. Именно публичный интерес должен учитываться при разработке норм об исполнении подряда для государственных или муниципальных нужд. Для этого необходим отдельный закон о подрядах для государственных нужд, причем в § 5 гл. 37 ГК РФ общие требования к государственным контрактам должны быть сохранены.

Литература

1. Брагинский М.И. Договор подряда и подобные ему договоры. М.: Статут, 1999.
2. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 3. Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М.: Статут, 2002.
3. Балтутите И.В. Гражданско-правовое регулирование заключения контрактов на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012.
4. Беляева О.А. Совершенствование законодательства о размещении заказов для публичных нужд // Законодательство. 2009. № 11. С. 18.
5. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / под ред. В.А. Белова. М.: Юрайт-Издат, 2008.
6. Мейер Д.И. Русское гражданское право: в 2 ч. Ч. 2. М.: Статут, 1997.
7. Постановление ФАС Уральского округа от 28 декабря 2013 г. № Ф09-13844/13 по делу № А07-22501/2012 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление ФАС Московского округа от 25 апреля 2011 г. № КГ-А40/1781-11 по делу № А40-81803/10-50-700 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление Президиума ВАС РФ от 22 мая 2012 г. № 676/12 по делу № А40-8226/11-68-64 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Постановление Президиума ВАС РФ от 25 октября 2011 г. № 9382/11 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. № 34. Ст. 3183.
12. Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.
13. Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
14. Собрание законодательства РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6430.
11. Тютрюмов И.М. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Кн. 5. М.: Статут, 2004.
12. Торосян Д.С. Гражданско-правовые основы регулирования подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009.
13. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Спарк, 1995.

УДК 378.6

ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

Виталий Олегович Шелудько, доцент кафедры Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России, кандидат юридических наук
E-mail: mr.sheludko@mail.ru

В статье представлен обзор систем профессиональной подготовки сотрудников полиции в ряде стран мира, а также отечественный опыт. Особое внимание уделяется организации профессиональной подготовки полиции в США и Европе. Профессиональная подготовка сотрудников полиции рассматривается в контексте реформы российской полиции и как одна из основных предпосылок ее эффективности.

Ключевые слова: реформа полиции; полицейское образование; система профессиональной подготовки; кадры полиции; образовательные учреждения; центры профессиональной подготовки; полицейские академии.

DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE OF VOCATIONAL TRAINING OF POLICE OFFICERS

Vitaly Olegovich Sheludko, chair associate professor of the Vladivostok Branch of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
Kandidat nauk degree in Law

Article is devoted to the review of systems of vocational training of police officers in a number of the world countries, and also to domestic experience. The special attention is paid to the organization of vocational training of police in the USA and Europe. Vocational training of police officers is considered in a context of reform of police and as one of the main preconditions of its efficiency.

Keywords: police reform; police education; system of vocational training; police shots; educational institutions; training centers; police academies.

Профессиональная подготовка сотрудников российской полиции прошла длительный путь развития. Первое упоминание об организованном проведении первоначальной подготовки полицейских кадров относится к началу XIX в., когда для сотрудников стали издавать подборки нормативных документов, инструкций, относящихся к их будущей деятельности. Полицейстерам стало вменяться в обязанность обучать молодых сотрудников. В это время полиция не имела специализированных учебных заведений. Обучение проходило стихийно [14, с. 47-51].

Вопросам профессиональной подготовки полицейских кадров стали уделять большое внимание в ходе реформ 60–80-х гг. XIX в. Первое подразделение, осуществляющее первоначальную подготовку, было образовано в Екатериноударе и послужило образцом для организации системы подготовки полицейских в России. Сроки обучения составляли от нескольких недель до трех-четырех месяцев. Программы обучения со-

ставлялись на местах и менялись в зависимости от уровня и степени подготовки слушателей [9, с. 11].

К концу XIX в. профессиональная подготовка полицейских чинов стала особенно актуальна в связи с общим повышением образованности населения, увеличением числа профессиональных преступников, усложнением криминогенной обстановки [11, с. 88]. Произошли изменения и в социальном составе преступников, среди которых все чаще встречались «люди образованные, даже с университетским образованием», умевшие более тонко и изощренно совершать преступления и заметать их следы [2, с. 528].

Многочисленные нарекания на моральные и деловые качества поступавших на службу в полицию требовали принятия некоторых мер по организации общей и специальной профессиональной подготовки для сотрудников на местах (непосредственно в подразделениях). Для сотрудников полиции читались лекции по юриспруденции, проводились курсы первоначальной подготовки. Начальники сыскных и охранных отделений обучались на краткосрочных курсах в Петербурге. Офицерский состав жандармерии также проходил определенный курс обучения и сдавал довольно сложные экзамены при поступлении на службу [11, с. 84, 89, 90].

На первом этапе становления системы профессионального образования в органах внутренних дел России долгое время шел поиск организационных форм этого института. В конечном итоге основным образцом для полицейских образовательных учреждений в стране стала Школа резерва при столичной Санкт-Петербургской городской полиции, образованная в 60-е гг. XIX в. [11, с. 80]. Характерной особенностью этого этапа была стихийность и бессистемность создания подобных школ.

В полной мере необходимость организации профессиональной подготовки осознали в период первой русской революции 1905-1907 гг. Так, в 1906 г. военный губернатор Приморской области В.Е. Флуг предлагал Приамурскому генерал-губернатору и МВД организовать при полицейских управлениях области школы для околоточных надзирателей, стражников и городских. Тогда же хабаровским полицмейстером А.М. Черновым был составлен проект «Положения о школе околоточных надзирателей и городских», предполагавший создание такого учебного заведения в Хабаровске, центре Приамурского генерал-губернаторства. Назначением школы определялась подготовка служащих на должности околоточных надзирателей и городских для полицейских учреждений всего Дальнего Востока [13, ф. 702, оп. 3, д. 229, л. 92]. Данный проект при обсуждении в 1908 г. новых штатов полиции был признан хотя и желательным, но несвоевременным и нереальным по причине сложностей с финансированием [4, ф. 102, ДП 2-е делопроизводство, 1886, д. 245, ч. 1, л. 414 об., 428].

После первой русской революции в отдельных полицейских управлениях Дальнего Востока по инициативе местного руководства стали возникать различного рода курсы, проводиться первоначальная подготовка сотрудников. Например, в апреле 1909 г. во Владивостоке по инициативе полицмейстера Г.И. Лединга были введены занятия по служебной подготовке личного состава полиции [5, с. 3]. На основе этих занятий в следующем, 1910 г. были учреждены курсы для городских, причем лекции иногда проводились не только для городских, но и для околоточных надзирателей [17, с. 2]. Наконец, в 1911 г. открылась Владивостокская полицейская школа для подготовки околоточных надзирателей при городском полицейском управлении. Первыми учащимися школы стали в основном сотрудники владивостокской полиции: околоточные надзиратели и кандидаты на эти должности, все помощники приставов, надзиратели сыскного отделения, а также несколько вольных слушателей и даже один околоточный надзиратель из полиции Николаевска-на-Амуре, всего более 50 человек [15, с. 192].

После первой русской революции формами профессиональной подготовки служащих политической и общей полиции являлись: система полицейских резервов, школы для полицейских урядников и стражников, для городских, для околоточных надзирателей, для земских стражников, специальные курсы для подготовки начальствующе-

го состава, специальные курсы уголовного сыска, занятия в охранных отделениях, съезды начальников охранных отделений, специальные курсы, организованные при Штабе корпуса жандармов, одиночные и групповые занятия с жандармскими унтер-офицерами их ближайшими начальниками, повторные курсы при Штабе корпуса жандармов для старших офицеров [8, с. 7].

К 1913 г. в большинстве губерний были созданы различные школы и курсы для среднего и низшего звена сотрудников. Тогда же МВД утвердило единую программу для школ и курсов полицейских урядников [12, с. 1-13]. Однако развитию сети учебных заведений, готовивших кадры для полиции, помешала начавшаяся мировая война, с началом которой деятельность большинства курсов и школ по подготовке полицейских была свернута.

После Октябрьской революции 1917 г. остро встала проблема профессионализма сотрудников советской милиции. Задача подготовки милицейских кадров решалась путем распространения знаний и опыта через инструктирование, а также через организацию специального курсового и школьного обучения [18, с. 183-184].

Первые милицейские курсы и школы появились во второй половине 1918 г. (Московская школа комсостава милиции, Петроградские курсы милиционеров, курсы ВЦИК при НКВД РСФСР и др.) [7, с. 20].

В период НЭПа был сделан переход к более высокому уровню обучения, усилению централизации школьно-курсового обучения, создана нормативно-правовая база деятельности школ и курсов. Уже в 1921 г. Главмилицией НКВД РСФСР были утверждены: Положение о курсах командного состава при губернских и областных управлениях милиции; Положение о резервах милиции; Временное положение о курсах высшего командного состава милиции. В это время предпринимаются и первые попытки централизованного утверждения учебных планов и программ обучения [16, с. 16].

Всего в стране в 1923 г. работали 3 школы с 2-годичным сроком обучения по подготовке среднего начсостава, 16 школ подготовки младшего комсостава, и в каждой губернии работали школы младшего состава милиции [6].

К середине 20-х гг. происходит становление основ системы школьно-курсовой подготовки, в которую входили все типы учебных заведений, дифференцированно готовящих различные категории личного состава милиции [16, с. 16]. Сеть милицейских школ была расширена: учреждались госбюджетные областные школы младшего комсостава милиции для подготовки участковых уполномоченных, помощников начальников волостной милиции, старших милиционеров и работников уголовного розыска. Повышению уровня подготовки сотрудников милиции способствовало принятие коллегией НКВД РСФСР в августе 1928 г. Постановления «Об обязательном прохождении поступающими на службу в милицию предварительного месячного курса обучения и испытания» [18, с. 205-214].

Постановление СНК РСФСР от 9 июля 1930 г. «О состоянии и работе милиции и уголовного розыска» поставило задачу открыть в каждой области (крае) в 1930-1931 учебном году не менее чем по одной школе младшего начсостава, а также расширить сеть курсов по подготовке или переподготовке рядового состава милиции. В РСФСР в 1931 г. функционировали 9 школ: в Ленинграде, Омске, Новочеркасске, Свердловске, Саратове, Воронеже, Нижнем Новгороде, Благовещенске, Самаре [4, ф.р.-9415, оп. 3с, д. 1, л. 74, 75].

Таким образом в начале 30-х гг. сформировалась многоуровневая система милицейского образования (рядового, младшего, среднего и высшего комсостава) [7, с. 14]. К этому времени в системе НКВД функционировала широкая сеть учебных заведений, осуществлявших подготовку практически всех должностных категорий [16, с. 17]. Кроме того, в этой системе функционировали за счет краевых и областных бюджетов школы краевых и областных административных управлений с шестимесячным сроком обучения, трехмесячные краткосрочные курсы по переподготовке младшего комсоста-

ва и месячные курсы по переподготовке рядового состава милиции. Происходит дальнейшая централизация профессиональной подготовки, осуществлявшаяся по единым планам и программам, утвержденным НКВД РСФСР [16, с. 17]. Приказ НКВД СССР от 31 марта 1941 г. № 00345 «О передаче учебных заведений органов НКВД в подчинение Управления учебных заведений НКВД СССР» явился завершающим этапом в централизации руководства учебными заведениями НКВД [16, с. 18].

Таким образом, к началу 40-х гг. в органах милиции была сформирована целостная система профессионального обучения и служебной подготовки [16, с. 18]. Сеть учебных заведений НКВД по Главному управлению милиции включала в себя: Центральную школу в Москве, Ленинградскую школу политработников, 21 двухгодичную межобластную школу, 7 школ с годичным сроком обучения (межобластные), 5 школ служебного собаководства и 27 милицеевских курсов [10, с. 257]. Эти ведомственные учебные заведения продолжали осуществлять свою деятельность вплоть до 1950-х гг. [3, с. 3].

В период Великой Отечественной войны основной функцией системы профессиональной подготовки кадров НКВД стала ускоренная подготовка личного состава. Уменьшались сроки обучения, были проведены специальные ускоренные выпуски. Количество учащихся в школах милиции резко сократилось. Около половины ведомственных учебных заведений были вообще расформированы. Широкое распространение получили такие формы подготовки сотрудников, как краткосрочные курсы и экстернат. Менялись требования к содержанию учебного процесса: сотрудники должны были владеть не только методами оперативной работы, но и тактикой современного боя [3, с. 3-4].

К концу войны социальные проблемы – голод, потеря жилья, сложность в трудоустройстве, высвобождение большого количества оружия, находящегося на руках у граждан, усугубили криминальную ситуацию в стране. Особо остро встал вопрос о создании учебных подразделений, которые решали задачи подготовки грамотных сотрудников милиции, т.к. личный состав милиции с 1941 по 1945 г. обновился на 70 % и отличался слабой профессиональной подготовкой. Соответственно изменился и подход к образованию сотрудников ОВД: приоритеты смещались с массовости обучения к его качеству [3, с. 4]. В целях повышения профессионального уровня сотрудников организовывались различные подготовительные курсы и сборы (семинары), повсеместно открывались учебные пункты. Вновь начинали работать закрытые ранее ведомственные школы и летние учебные лагеря при них [15, с. 192].

После войны организуются новые учебные подразделения. Так, в 1947 г. был создан учебный дивизион в г. Ленинграде (ныне это Центр профессиональной подготовки ГУМВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области) [21]. Приказом МВД СССР от 29 июля 1946 г. № 0228 в г. Хабаровске на базе высшей школы ГУЛАГа МВД СССР организованы курсы по переподготовке оперативного состава милиции, позже – Центр профессиональной подготовки УМВД России по Хабаровскому краю [19]. Приказом МВД СССР от 22 августа 1957 г. № 0450 создан учебный пункт УВД Мособлисполкома (ныне – ЦПП ГУ МВД России по Московской области) [20].

22 августа 1950 г. ЦК ВКП(б) и Совет Министров СССР принял постановление о работе милиции, в котором большое внимание уделялось комплектованию милиции профессиональными кадрами. Во исполнение этого решения открывались средние специальные школы в Москве, Хабаровске, Минске и Ростове-на-Дону [3, с. 5].

В конце 60-х – 70-е гг. были созданы межреспубликанские и межобластные школы подготовки младшего и среднего начсостава на 300-350 учебных мест. Минимальные сроки первоначальной подготовки увеличивались до 2-3 месяцев (в зависимости от должностных категорий сотрудников). Были разработаны дифференцированные программы первоначальной подготовки милиционеров, участковых инспекторов, инспекторов дорожного надзора и ГАИ, младших инспекторов по обслуживанию техники и

связи. В эти годы было положено начало специализации учебных заведений. Более чем в два раза увеличилось число средних специальных учебных заведений системы МВД, расширялась сеть высших школ. При высших школах открывались факультеты и курсы повышения квалификации руководящих кадров [26].

Сложившаяся в течение 1960-1980-х гг. в СССР система профессиональной подготовки была достаточно продумана, адекватна своему времени и обеспечивала органы МВД высокопрофессиональными специалистами, чему также способствовали тщательный отбор будущих сотрудников и их социально-правовая защищенность.

Однако в конце 80-х – начале 90-х гг. отлаженная система первоначальной подготовки стала давать сбои. Кроме того, в начале 90-х гг. многократно увеличился штат органов внутренних дел, чем существенно было размыто профессиональное ядро в органах внутренних дел. Вновь остро встал вопрос о профессиональной подготовке сотрудников ОВД.

В середине 80-х гг. МВД СССР переименовало учебные подразделения ГУВД-УВД краев и областей в учебные центры, и к концу XX в. сложилась система первоначальной подготовки, близкая к ныне действующей. На всей территории России первоначальное обучение кадров милиции осуществлялось в учебных центрах по разработанным программам с помощью различных (часто авторских) методик проведения учебных занятий. Каждый преподаватель в ходе обучения реализовывал собственное представление о процессе, содержании и результатах начальной профессиональной подготовки [9, с. 11-12]. Приказом МВД Российской Федерации от 16 сентября 2008 г. № 806 учебные центры были переименованы в центры профессиональной подготовки [20].

В настоящее время идет реформа профессиональной подготовки вновь принятых на службу сотрудников ОВД. Рациональными шагами данной реформы являются укрупнение данных центров и более тесное взаимодействие их с вузами системы МВД. Однако возникают новые проблемы, в частности, проблема практической направленности профессиональной подготовки, ведь не секрет, что всегда существует некоторый отрыв теории от практики.

В связи с этим не будет ошибкой обратиться к зарубежному опыту подготовки сотрудников полиции, тем более что нередко это наш отечественный опыт, хорошо изученный за рубежом.

Конечно, следует сразу отказаться от идеализации зарубежного опыта, хотя бы потому, что не во всех странах он показывает отличные результаты. Наверное, многое здесь зависит от менталитета населения, от социально-экономической и политической ситуации в отдельно взятой стране и других факторов.

Думается, что следует наиболее пристально присмотреться к опыту стран Запада, где полиция функционирует в условиях демократического современного государства. Имеется значительная специфика в профессиональной подготовке в странах Запада, но можно выделить две основные модели, условно назовем их англо-американской (Великобритания, Ирландия, США, Канада, Австралия и др.) и европейской (страны континентальной Европы).

В настоящее время системе полицейского образования Западной Европы присущи следующие базовые характеристики.

Обучение осуществляется в образовательных учреждениях (заведениях), являющихся структурными подразделениями органов внутренних дел, в соответствии со стандартами, утверждаемыми исключительно министерством внутренних дел. Вследствие этого выпускник, окончивший полицейское учебное заведение, получает исключительно ведомственную квалификацию. Поэтому во всех странах Европы сотрудники полиции имеют образование, которое дает право работать только в полиции. Вне полиции образование полицейского не признается. Полицейские фактически привязаны к полиции. Уйдя из полиции, выпускники полицейского учебного учреждения даже не могут претендовать на замещение должностей в системе государственной службы вви-

ду ведомственного характера полученного образования. Конечным итогом является высокий профессионализм и низкая текучесть кадров в полиции.

Все ведомственное полицейское образование централизовано и сконцентрировано. В каждой стране существует не более чем два-три ведомственных учебных учреждения. Это обеспечивает единый уровень образовательной подготовки полицейских вне зависимости от региона обучения [26].

Для изучения зарубежного опыта осуществления начальной профессиональной подготовки полиции наиболее интересны модели ее реализации в Великобритании, США, Германии, Франции. Исследователями был сделан вывод о том, что требования к содержанию подготовки сотрудников полиции в России и зарубежных странах в целом схожи. Но если к первоначальной подготовке в России подходят фундаментально, пытаясь за столь короткий срок дать обучающимся максимальное количество информации, то в зарубежных странах обучение узконаправленное и ориентировано в первую очередь на привитие практических навыков работы полицейского [9, с. 12].

Франция одной из первых в Европе приступила к созданию полицейских учебных заведений, тем не менее, важность развития системы подготовки кадров полиции, по признанию специалистов, была осознана достаточно поздно [27]. На сегодняшний день первоначальная подготовка во Франции является обязательной для всех категорий полицейских. Обучение полицейских основывается на принципе чередования теоретической подготовки в школе и стажировок в практических органах, которые занимают до 50 % от всего объема учебного времени. Будущие комиссары полиции, выдержавшие либо внешний конкурс, к которому допускаются обладатели диплома, соответствующего уровню бакалавра, либо внутренний конкурс, открытый для всех служащих национальной полиции, имеющих четырехлетний стаж, обучаются в течение двух лет в ENSP, расположенной в пригороде г. Лиона. Офицеры полиции принимаются в Высшую национальную школу полицейских (ENSOP) также на основе внутреннего и внешнего конкурсов для обучения в течение 18 месяцев. Первоначальное обучение рядовых полицейских осуществляется в течение двенадцати месяцев в 14 национальных школах полиции (ENP) и 12 центрах подготовки полиции (CFP). Помощники безопасности (ADS, служащие в полиции по пятилетнему контракту) получают первоначальное образование в школе полиции в течение двенадцати недель [27].

Подлинная реформа первоначального образования в полиции Франции началась в 2006 г. реорганизацией обучения на основе компетентностного подхода. Заметим, «обучение на основе компетенций» относится к числу базовых принципов развития европейского полицейского образования. Начиная с февраля 2007 г., обучение в школах полиции осуществляется на основе вышеназванного подхода, с этого же года он используется и в подготовке офицеров полиции. Он предполагает формирование и развитие у обучаемых компетенций, востребованных в будущей профессиональной деятельности посредством погружения в практические ситуации, использования активных педагогических методов [27].

Для российских специалистов интересен опыт организации первоначальной профессиональной подготовки полицейских Болгарии, Израиля, Испании, Польши, Финляндии, Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана и Украины [1, с. 4-5]. Начальная подготовка в этих странах, как правило, проводится в специальных центрах. Процесс отбора кандидатов на службу в полиции и обучение их во многих странах зависят от уровня образования. Образовательный ценз для претендентов напрямую зависит от рода будущей работы, должности. Такой подход связан с тем, что лица, имеющие высшее юридическое образование, имеют достаточную юридическую базу и нуждаются в большей степени в отработке практических умений и навыков несения службы в органах внутренних дел [1, с. 6-7].

Исходными общими требованиями для поступающих на службу в полицию являются безупречные моральные и этические качества (положительные характеристики и

рекомендации, хорошая репутация, отсутствие судимостей и т.д.), что имеет самое непосредственное отношение к исполнению служебных обязанностей. Образ жизни заявителя должен соответствовать требованиям полицейской службы, проводится проверка личности на наличие штрафов, задержаний, злоупотребление алкоголем, расовую терпимость, отношение к правопорядку и безопасности и другие возможные риски. Состояние здоровья сотрудников при приеме на службу проверяется медицинскими комиссиями. Кроме того, кандидаты при поступлении на первоначальное обучение должны пройти психологический тест, а также проверку физической подготовки и уровня общих знаний. Во многих странах кандидатура должна быть одобрена специальной комиссией [1, с. 7-9].

Продолжительность первоначальной подготовки в разных странах колеблется от 3 месяцев до 3 лет. Во многих странах сроки обучения начальной подготовки зависят от наличия армейской службы. Устанавливая сроки с учетом службы армии, исходят из того, что молодые люди, имеющие армейскую закалку, более подготовлены физически, прошли строевую и огневую подготовку. Таким образом, сроки первоначальной (начальной) подготовки являются гибким элементом образовательной системы и зависят от многих причин: занимаемой должности, образования, а также от избранной программы и схемы обучения [1, с. 11-12].

В некоторых странах обучение может разбиваться на несколько этапов. На первом этапе слушатель проходит обучение в учебных центрах, затем отправляется на место службы и проходит обучение по месту дислокации под наблюдением наставника, после возвращается в учебное заведение и продолжает учебу [1, с. 14].

Что касается содержания первоначальной подготовки, то традиционными предметами являются уголовное право, административное законодательство, общие вопросы предупреждения преступности, в том числе подростковой, организация деятельности по борьбе с распространением наркотиков, психология и т.п. Содержание обучения включает в себя так же, как и в России, вступительные испытания и выпускные экзамены [1, с. 15].

Для улучшения качества первоначальной подготовки сотрудников в некоторых странах осуществлена специализация учебных заведений. Во многих странах подготовка курсантов ведется в соответствии с их предполагаемой должностью. Большое внимание уделяется созданию должного имиджа полицейского и повышению престижа. В программы включены дисциплины, связанные с соблюдением прав граждан, профессиональной культурой и этикой и т.д. Учебный процесс неразрывно связан с воспитательной работой, проводимой со слушателями. Важная роль в этом отводится штатным психологам учреждений образования. Психологическое сопровождение осуществляется на всех этапах первоначальной подготовки [1, с. 17-18].

Профессиональная направленность обучения в основном достигается широким распространением практического обучения, выражающегося в использовании активных методов обучения, в воспроизведении на занятиях ситуаций, часто возникающих в полицейской деятельности, а также в проведении занятий в практических органах. Таким образом, основными принципами организации обучения в зарубежных странах можно назвать: модульность, профессионально-практическую ориентированность, моделирование профессиональных ситуаций в учебной деятельности, учет особенностей обучения взрослых, применение активных методов обучения [1, с. 19].

Одно из центральных мест в организации учебного процесса с применением методов активного обучения занимает материально-техническое обеспечение занятий. Задача моделирования условий практической деятельности повышает интенсивность использования учебных полигонов в учебном процессе. В связи с этим особое внимание обращается на методическое и материально-техническое обеспечение занятий [1, с. 21-22].

Еще одним направлением усиления практической направленности обучения за рубежом является организация тесного взаимодействия с территориальными органами внутренних дел (полицейскими участками) [1, с. 23].

В Великобритании профессиональная подготовка полицейских включает основное академическое образование и обучение оперативной работе. Программа подготовки представляет собой сочетание двух направлений – теоретического и практического. Курсанты проходят обучение в шесть этапов в течение приблизительно двух лет. Два этапа из шести – 2-й и 5-й – проводятся на базе академии. Остальные – в ходе оперативной работы в форме профессионально-ориентированных ролевых и деловых игр, предусмотренных программой обучения.

Существует шесть локальных центров подготовки в разных частях страны. В каждый из них направляются сотрудники местных полицейских департаментов. Основная идея обучения британских полицейских – обучение через практический опыт. Курсанты учат избегать ненужного риска, принимать профессиональные решения, учиться на своих ошибках, честно признавать их и извлекать из них положительный опыт. Это помогает новобранцам приобретать и совершенствовать навыки полицейской работы. На основном этапе курсанты изучают проблемы преступности, доказательную базу, правила дорожного движения и типичные случаи их нарушения, а также повседневные обязанности. Второй этап дает теоретические знания и прививает практические навыки. На третьем и четвертом этапах обучения курсанты изучают процедуру судебного разбирательства и совершенствуют навыки составления отчетных документов. Одним из видов практики является патрулирование района вместе с опытным наставником, который помогает адаптироваться практиканту в реальных условиях. Такое кураторство может продолжаться до 12 недель совместной работы после выпуска, пока новый сотрудник не научится работать самостоятельно. Пятый и шестой этапы предполагают достижение определенных результатов в самостоятельной работе и их подтверждение наставником. Это, как минимум, 20 дней практической деятельности в разных отделениях полиции. И хотя прохождение этого этапа считается добровольным, большинство обучаемых стараются зарекомендовать себя с лучшей стороны и пройти такую проверку [22].

Также интересны основные параметры профессиональной подготовки полицейских в США. Тем более что в какой-то мере образцовой американская полиция стала сравнительно не так давно. Ведь до реформы полиции 1972 г. ей были присущи все типичные недостатки, подвергавшиеся обоснованной критике в советской печати.

Система профессиональной подготовки кадров в полиции США в наиболее общем виде может быть представлена как структура из трех основных звеньев: 1) первоначальная подготовка для лиц, поступающих на службу в полицию; 2) повышение квалификации и служебная подготовка сотрудников полиции; 3) повышение квалификации и подготовка сотрудников, занимающих управленческие должности [23].

Академическая подготовка в США осуществляется на федеральном, штата и местном уровнях, в соответствии с делением полицейских управлений. На национальном уровне есть Академия ФБР и другие федеральные обучающие центры для сотрудников правоохранительных органов. Национальная академия ФБР и разработанная ею программа предлагает широкий спектр основной и специальной подготовки, а также дает возможность сотрудникам правоохранительных органов обмениваться идеями, следственными техниками и опытом оперативной работы.

Каждый штат имеет свой центр подготовки, где обучение длится от 12 до 26 недель и может варьироваться в каждом штате. Главным образовательным центром на уровне штата считается Полицейская академия Нью-Йорка. Одним из главных отделений Академии является отделение по подготовке новобранцев, которых обучают по следующим направлениям работы: психологические аспекты деятельности полиции, межличностные отношения, причины преступности несовершеннолетних, полицейская

этика, тактика патрулирования и осмотра места происшествия, роль граждан в профилактике преступлений и др.

На местном уровне в каждом крупном городе есть полицейские академии и несколько университетов, которые дают академическую подготовку будущим полицейским на основе общих стандартов. Но часто они выходят за рамки этих требований, уделяя больше внимания отдельным аспектам обучения.

Британская и американская системы подготовки полицейских схожи и ориентированы в основном на практическую деятельность. После окончания академии каждый курсант начинает свою работу с низшего звания. Имеется сочетание двух направлений: традиционной аудиторной подготовки и практического внедрения теоретических знаний, что позволяет готовить квалифицированных профессионалов правоприменительной деятельности.

В США приему в полицейскую академию предшествует достаточно длительный и тщательный отбор и проверка кандидата в полицейские, иногда до 2 лет, в течение которых кандидат проходит многократно различные тесты и интервью (собеседования), проводится проверка его благонадежности и добропорядочности. Причем все это делается должным образом, а не формально. Требуется, чтобы кандидат был достаточно зрелым человеком, работающим или же отслужившим в армии, т.е. сознательно выбравшим профессию полицейского [24].

С первого дня поступления в полицейскую академию кандидат специально ставится в экстремальные условия с целью отсеять морально неустойчивых, не готовых к подчинению, тяготам и риску. Сержанты (по-нашему – строевые офицеры) специально делают все, чтобы как можно больше новичков ушло. Какие для этого существуют приемы, человеку, который служил, объяснять не надо. Конечно, рукоприкладства нет, но грубости, жесткости с избытком. Малейший недостаток, неподчинение наказываются. Поэтому отсеиваются уже на начальном этапе, при знакомстве с системой обучения и воспитания, достаточно большой. Никого не держат, не упрощают, не спрашивают, что не устраивает, чем помочь и т.д. Не нравится, не хочется – пожалуйте, иди обратно, ведь ты – свободный человек [25].

Занятия построены по модульной системе, которая внедряется и у нас. Сначала идет блок теоретической подготовки, когда учащиеся сидят в классах и конспектируют отдельные предметы. Затем наступает блок практической подготовки. При модульном обучении слушатель должен самостоятельно соединить все знания, полученные до этого и применить их в ситуациях, максимально приближенных к реальным. Для этого создаются учебные городки, образцом для которых служит «аллея Хогана» в Академии ФБР, где существует целый городок с улицами, банками, учреждениями и т.д., населенный профессиональными актерами, которые изображают преступников, потерпевших, свидетелей и просто публику. Продумываются сценарии типовых ситуаций, по которым проводятся ролевые игры, растягивающиеся иногда на несколько дней, в процессе которых учащиеся, вооруженные учебным оружием и спецсредствами, должны не только задержать, но и расследовать преступление. В конце каждого модуля сдается зачет по применению знаний, умений и навыков. Многие отсеиваются и на этих этапах [25].

В результате из полицейской академии выходят практически уже готовые к несению службы сотрудники.

Таким образом, во главу угла профессиональной подготовки в США ставится не количественный, а качественный показатель. Этому способствует то обстоятельство, что полицейские академии находятся не в системе полиции, а являются самостоятельными учреждениями, финансируемые из бюджета отдельных штатов. Если штат не может себе позволить содержать собственную полицейскую академию, он отправляет своих кандидатов учиться в полицейскую академию другого штата по договоренности. Власти штата являются работодателями и заказчиками образовательных услуг. И, конечно, они заинтересованы, чтобы получить на выходе отличный образовательный продукт, который долго и с хорошим качеством работы будет применяться.

Понятно, что не все в зарубежном опыте можно напрямую применить у нас. И финансирование другое, и система принятия решений, и т.д. Не претендуя на кардинальное изменение этих глобальных факторов, можно, тем не менее, внедрить то, что в силах образовательных учреждений. Прежде всего, это более строгое воспитательное воздействие на учащихся, которое позволит отсеять тех, кто не хочет или не может соответствовать требованиям дисциплины, субординации, а оставшихся научить элементарным нормам поведения с гражданами, сослуживцами и начальством. Кроме того, необходима систематическая психологическая диагностика слушателей, так как деформация правосознания начинается уже на этапе профессиональной подготовки.

Литература

1. Ваншин Я.Л., Танаева З.Р. Организация первоначальной профессиональной подготовки полицейских зарубежных стран: аналитический обзор. Челябинск: Челябинский юрид. ин-т МВД РФ, 2009.
2. Вестник полиции. 1909. № 25.
3. Горбатенко Г.В. Профессиональное образование сотрудников ОВД СССР во второй половине 30-х – начале 50-х годов XX века // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. № 4.
4. Государственный архив Российской Федерации.
5. Далекая окраина. 1909. 8 апреля.
6. Календарь-справочник сотрудника органов внутренних дел на 2003 год. Ростов н/Д: ООО «Донской издательский дом», 2003.
7. Кожевина М.А. Милицейское образование в Советской России: организация и правовое регулирование (1918-1991 гг.): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
8. Кольцова М.В. Профессиональная подготовка полицейских кадров Российской империи в период с 1907 г. до февраля 1917 г.: историко-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
9. Крылова Е.М. Совершенствование методики начальной профессиональной подготовки курсантов вузов МВД России: автореф. дис. ... канд. пед. наук. М., 2013.
10. Органы и войска МВД России: краткий исторический очерк / Объединенная редакция МВД России. М., 1996.
11. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995.
12. Программа курса подготовительной школы для лиц, желающих занять должность полицейского урядника. Саратов, 1913.
13. Российский государственный архив Дальнего Востока.
14. Сизиков М.М., Борисов А.В., Скрипилев А.Е. История полиции России (1718-1917 гг.). Вып. 2. М., 1992.
15. Советская милиция: история и современность (1917-1987 гг.) / под ред. А.В. Власова. М.: Юрид. лит., 1996.
16. Скрябин Д.С. Кадровое обеспечение российской милиции в межвоенный период XX в., 1921-1941 гг.: историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.
17. Текущий день. 1910. 25 ноября.
18. Шабельникова Н.А. Милиция в борьбе с преступностью на Дальнем Востоке России (1922-1930 гг.). Владивосток: Изд-во «Дальнаука» ДВО РАН, 2002.
19. URL: http://27.mvd.ru/Struktura_test/Centr
20. URL: <http://50.mvd.ru/gumvd/structure/item/744763>
21. URL: <http://78.mvd.ru/gumvd/structure/item/609261>
22. URL: http://www.klimvd.ru/files/Raboti%20nauchnie/Ivkova_LE.pdf
23. URL: http://sociosphera.com/publication/conference/2013/211/osobnosti_professionalnoj_podgotovki_policejskih_v_ssha/http://www.vvprf.ru/archive/clause320.html
24. URL: <http://www.police-russia.ru/showthread.php?t=28346>
25. URL: <http://www.police-russia.ru/showthread.php?t=28346&page=2>
26. URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-402298.html>
27. URL: <http://lexed.ru/pravo/journ/0910/and.doc>

Трибуна молодых ученых

УДК 342.92

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМОГО ПОЛИЦИЕЙ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Светлана Александровна Романькова, преподаватель Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России

E-mail: svetaromankova@mail.ru

Проблема безопасности дорожного движения является проблемой государственного значения, которая оказывает существенное влияние на развитие современной России. Решение этой проблемы требует укрепления дисциплины водителей, пешеходов, других участников дорожного движения и, следовательно, повышения эффективности правового воздействия на них.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения; меры административного принуждения; административное принуждение.

ON THE QUESTION OF THE DEFINITION OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT USED BY THE POLICE IN TRAFFIC

Svetlana Aleksandrovna Romankova, lecturer of the Vladivostok Branch of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

Problem of security of road traffic is a problem of state importance which has a material impact on development of contemporary Russia. The solution to this problem requires discipline of drivers, pedestrians and other road users, and consequently, the efficiency of the legal impact on them

Keywords: security of road traffic; measures of administrative compulsion; administrative enforcement.

Обеспечение безопасности дорожного движения является одной из основных проблем в масштабе всего государства. От ее решения зависит решение демографических, социальных и экономических проблем, что непосредственным образом влияет на состояние уровня защищенности населения и качество жизни. Решение этой проблемы требует формирования правосознания участников дорожного движения и стереотипов правомерного поведения. Несмотря на то, что в разное время средства административного принуждения, применяемые сотрудниками полиции в области дорожного движения, были различными, статистика показывает, что целенаправленная и систематическая работа в этой области неизменно дает положительные результаты и оказывает существенное влияние на состояние аварийности.

Организационно обособленной структурой российской полиции, наделенной Указом Президента РФ [10] помимо общих функций полиции специальными полномочиями по применению мер административного принуждения в области дорожного движения, является Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России.

Для осуществления специальных полномочий сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения имеют право останавливать транспортные

средства, проверять документы на право пользования и управления ими, документы на транспортные средства и перевозимые грузы, наличие страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства; осуществлять с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, осмотр транспортных средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях, с составлением соответствующего акта; задерживать транспортные средства, находящиеся в розыске; временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения; временно ограничивать или запрещать дорожное движение на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии; требовать от государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций проведения мероприятий, предусмотренных законодательством о безопасности дорожного движения; ограничивать или запрещать проведение на дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением требований нормативных правовых актов в области дорожного движения; задерживать транспортные средства и отстранять водителей от управления транспортными средствами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации; запрещать эксплуатацию автотранспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин при наличии технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, транспортных средств, владельцами которых не выполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию гражданской ответственности, а также транспортных средств, не прошедших государственного технического осмотра или технического осмотра в случаях, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, имеющих скрытые, поддельные, измененные номера узлов и агрегатов либо поддельные, измененные государственные регистрационные знаки, а равно имеющих маркировку, не соответствующую данным, указанным в регистрационных документах, в том числе в случаях, предусмотренных федеральным законом, со снятием государственных регистрационных знаков до устранения причин, послуживших основанием для такого запрещения; при осуществлении государственного контроля (надзора) в области дорожного движения проводить проверки деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, выдавать должностным лицам этих организаций и индивидуальным предпринимателям предписания об устранении выявленных нарушений, в том числе нарушений требований нормативных правовых актов в области дорожного движения при строительстве, ремонте, реконструкции и содержании дорог [11].

Госавтоинспекция, оказывая административно-правовое воздействие на физических и юридических лиц, обеспечивает соблюдение ими законодательства Российской Федерации в области дорожного движения, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, а также проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства. Сотрудники полиции наделяются в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении физических и юридических лиц, не находящихся в служебной зависимости от них.

Оказывая принудительное воздействие на волю, сознание и поведение участников дорожного движения, Государственная инспекция безопасности дорожного движения формирует дисциплину водителей и пешеходов, устанавливает уважительное

отношение к требованиям действующего законодательства в области дорожного движения.

Все это позволяет выделить в качестве объекта административного принуждения не физических и юридических лиц, а их волю, сознание и поведение. Учитывая, что административное принуждение является разновидностью государственного принуждения и обладает всеми признаками, присущими последнему, среди мер, применяемых сотрудниками полиции к участникам дорожного движения, по предмету и характеру воздействия можно выделить:

- психическое или моральное принуждение, так как сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения, формируя должное поведение физического или юридического лица, воздействуют на волю, разум и эмоции;

- физическое принуждение, так как они ограничивают личность в свободе своих действий;

- материальное принуждение, посредством которого сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения воздействуют на поведение граждан, должностных и юридических лиц через принадлежащие им материальные блага.

В зависимости от того, какой вид воздействия был оказан на участника дорожного движения, последний претерпевает связанные с ним ограничения (лишения) или обременения. Поэтому целесообразно выделять правовые ограничения (лишения), обременения личного, организационного и имущественного характера. К правоограничениям в виде обременения личного характера отнесем обязанность физического или юридического лица подчиниться требованию сотрудника полиции в области дорожного движения, выполнить процессуальную обязанность по прохождению медицинского освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, в виде ограничения – административное задержание водителя транспортного средства. К правоограничениям в виде обременения материального характера отнесем процессуальную обязанность по уплате административного штрафа за совершенное правонарушение в области дорожного движения, в виде ограничения – задержание транспортного средства, в виде лишения – административный штраф. К правоограничениям в виде обременения организационного характера отнесем процессуальную обязанность, например администрации, провести мероприятия, предусмотренные законодательством о безопасности дорожного движения, в виде ограничения – запрет эксплуатации автотранспортных средств при наличии технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, в виде лишения – административный штраф.

Таким образом, существуют закрепленные законодательством ограничения (лишения), обременения, применяемые только в отношении физических лиц, – доставление, административное задержание; только в отношении юридических лиц – осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, а также как в отношении физических, так и юридических лиц – задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации, административный штраф.

Прямое воздействие на физических и юридических лиц выражается в применении сотрудниками Государственной инспекции безопасности дорожного движения установленных государством мер административного принуждения и предусматривает внесудебный порядок их применения. Причем применение мер административного принуждения в судебном порядке, в случае нарушения законодательства в области дорожного движения, осуществляется по инициативе сотрудников полиции, например в случае передачи дела об административном правонарушении в области дорожного движения в суд для решения вопроса о назначении таких видов наказаний, как лишение права управления транспортным средством, административное приостановление деятельности.

Поскольку административное принуждение в области дорожного движения есть целенаправленное воздействие, то цель обуславливает специфику его содержания, а также выбор сотрудниками полиции соответствующих мер в процессе повседневного практического осуществления своей правоприменительной деятельности, что в известной степени определяет ее эффективность. При этом предлагается рассматривать глобальные, общие, непосредственные и дополнительные цели применения мер административного принуждения [7].

Глобальной целью мер административного принуждения в области дорожного движения является повышение уровня безопасности дорожного движения, сокращение количества дорожно-транспортных происшествий, а также снижение тяжести их последствий, числа пострадавших и погибших.

Общей целью мер административного принуждения, применяемого полицией в области дорожного движения, является содействие успешной реализации задач производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения. Эта общая цель конкретизируется применительно к непосредственным целям отдельных видов мер административного принуждения в области дорожного движения.

Анализ мнений ученых-административистов позволяет говорить о том, что административное принуждение, являясь разновидностью государственного принуждения, используется главным образом как крайний, хотя и распространенный способ охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности в различных сферах государственного управления, выполняя карательную функцию [3, с. 444; 5, с. 15; 4, с. 11; 9, с. 27-28]. Кроме того, единственным основанием административного принуждения выступает правонарушение или объективно-противоправное деяние, содержащее в себе признаки состава правонарушения. Однако в особых условиях компетентные органы государства, в том числе и сотрудники полиции, могут применять государственно-принудительные меры и без факта совершения правонарушения, в целях предупреждения необратимого вреда охраняемым законом интересам, обществу и государству [1; 2, с. 295-297; 8, с. 7; 6, с. 42].

Федеральное законодательство закрепляет право на проникновение сотрудников полиции в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями, в случае спасения жизни граждан или их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях. При этом в Законе «О полиции» [11] уточнено, что при необходимости они могут произвести взлом или разрушение запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению, а также провести осмотр находящихся там объектов и транспортных средств.

Таким образом, основаниями применения административного принуждения в области дорожного движения являются: нарушение законодательства Российской Федерации, стандартов и технических норм в области дорожного движения либо угроза безопасности дорожного движения, возникшая при условии экстремальной ситуации социального, техногенного и природного характера.

Административное принуждение, применяемое полицией в области дорожного движения, имеет характерные признаки, отличающие его от других отраслевых видов государственного принуждения. К ним относятся:

1. Административное принуждение, применяемое полицией в области дорожного движения, является отраслевым видом государственного принуждения и направлено на охрану общественных отношений в установленной области.

2. Основным субъектом, обладающим специальной компетенцией и установленной законом подведомственностью по применению административного принуждения в области дорожного движения, является Государственная инспекция безопасности дорожного движения.

3. По своей сущности административное принуждение, применяемое полицией в области дорожного движения, выражается в целенаправленном психическом, физическом и материальном воздействии на сознание, волю и поведение физических и юридических лиц, не находящихся в служебном подчинении и вопреки их воле. Тем самым подчеркивается государственно-властный характер действий и отношений, складывающихся и развивающихся при применении конкретных мер административного принуждения в области дорожного движения, выступающих в виде властеотношений.

4. Административное принуждение, применяемое сотрудниками полиции в области дорожного движения, всегда связано с определенными правовыми ограничениями (лишениями), обременениями личного, организационного и имущественного характера.

5. Форма выражения правоограничений заключается в возложении на физических и юридических лиц дополнительной юридической обязанности либо в лишении, ограничении на использование уже имеющихся у них прав.

6. Меры административного принуждения в области дорожного движения реализуются сотрудниками полиции путем оперативного реагирования на любые изменения состояния безопасности дорожного движения, личности и ее имущества, вызываемые противоправными деяниями либо обстоятельствами экстремальных ситуаций.

7. Специфика административного принуждения в области дорожного движения как метода состоит в том, что с помощью административно-правовых средств его воздействия на волю, сознание и поведение участников дорожного движения и юридических лиц обеспечивается должный уровень безопасности дорожного движения, личности и ее имущества.

8. По своему целевому назначению административное принуждение в области дорожного движения призвано способствовать повышению уровня безопасности дорожного движения, сокращению количества дорожно-транспортных происшествий и их последствий, в том числе количества пострадавших и погибших, а также содействовать успешному разрешению задач производства по делам об административных правонарушениях, относящегося к компетенции Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

9. Законность и обоснованность применения административного принуждения полицией в области дорожного движения обеспечиваются системой экономических, политических и правовых, в том числе административно-процессуальных гарантий.

С учетом указанных признаков представляется возможным сформулировать понятие административного принуждения, применяемого полицией в области дорожного движения.

Административное принуждение, применяемое полицией в области дорожного движения, есть метод государственного воздействия, проявляющийся в правовых ограничениях (лишениях) и обременениях личного, организационного и имущественного характера вследствие применения к участникам дорожного движения, при наличии установленных законом оснований и в предусмотренном законодательством порядке, сотрудниками Государственной инспекции безопасности дорожного движения административно-правовых средств в целях повышения уровня безопасности дорожного движения, сокращения количества дорожно-транспортных происшествий и их последствий, а также обеспечения условий успешного разрешения задач производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.

Литература

1. Алексеев С.С. Общая теория права: курс: в 2-х т. Т. 1. М., 1981.
2. Административное право: учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

4. Горяинов А.И. Правовые и организационные основы деятельности ГИБДД МВД России по применению мер административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
5. Кокарев А.Н. Реализация мер административного пресечения в деятельности органов внутренних дел. М., 2010.
6. Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.
7. Макарейко Н.В., Теплухин В.В. Административное пресечение как средство обеспечения экономической безопасности: монография. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2005.
8. Мельников В.А. Проблемы определения понятия административного принуждения // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 7.
9. Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.
10. Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.
11. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

УДК 343.985

ОБЩЕСТВЕННОЕ ДВИЖЕНИЕ БОРЦОВ С СЕКСУАЛЬНЫМИ НАСИЛЬНИКАМИ МАЛОЛЕТНИХ: ПОМОЩЬ ПОЛИЦИИ ИЛИ ПРОИЗВОЛ?

Алексей Владимирович Черкашин, преподаватель Дальневосточного юридического института МВД России

E-mail: xthrtcc@mail.ru

Автор в статье раскрывает обстановку в обществе, складывающуюся в сфере противодействия оперативных аппаратов органов внутренних дел преступлениям изучаемой категории. Указывает на негативное влияние общественного движения борцов с педофилами и предлагает возможные пути решения существующих проблем.

Ключевые слова: общественное движение; активисты; содействие; массивы данных; законодательство; организационно-тактические меры.

THE SOCIAL MOVEMENT OF FIGHTERS WITH SEXUAL TYRANTS OF THE JUVENILE: POLICE ASSISTANCE OR MERCY?

Alexey Vladimirovitch Cherkashin, lecturer of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

The author of the paper reveals the situation in society emerging in the field of counteraction of operative units of internal affairs agencies to the crimes category under research. Points to the negative impact of social movement activists from pedophiles and suggests ways to solve existing problems.

Keywords: social movement; activists; support; data sets; legislation; organizational and tactical measures.

В связи с ростом преступлений сексуального характера, направленных против детей, тема педофилии в Российской Федерации, а также в других странах играет немаловажную роль. Если обратиться к любым средствам массовой информации на данную тему, то можно найти сведения, которые подтверждают угрожающую статистику. Печатные издания, Интернет изобилуют новостями о совершенных сексуальных преступлениях в отношении детей различного возраста и о задержании лиц, причастных к их совершению. Масштаб и география данного вида преступлений вселяют определенное беспокойство и вынуждают государство и его отдельных представителей к активным действиям. Как следствие, адекватным ответом законодательной инициативы государства было внесение ряда изменений в действующее законодательство, в том числе в 2013 г. в Уголовный кодекс РФ, направленных на ужесточение наказания за совершение сексуального насилия в отношении детей.

Однако, как свидетельствуют СМИ, определенной части населения Российской Федерации принимаемые государством меры, по всей видимости, кажутся недостаточными. Зародившись в Москве, затем в регионах, в стране крепнет движение общественных борцов с педофилами. По своей сути, это группы гражданских людей различного возраста, пола и социального положения, объединенные одной целью. Они осуществляют активные действия по выявлению и своеобразному наказанию лиц, страда-

ющих нарушением сексуального предпочтения, иначе говоря, педофилов. Информационное поле Интернета насыщено сообщениями о ежедневном выявлении данными группами новых лиц, проявивших сексуальный интерес к детям. События, как правило, развиваются по однотипному сценарию. Зарегистрировав на сайте знакомств анкету от имени малолетнего или несовершеннолетнего ребенка, активисты ждут предложений от лиц, имеющих желание вступить в половой контакт с ребенком, после поступления предложения некоторое время поддерживают активную переписку, суть которой сводится к выяснению намерений взрослого оппонента, затем следует предложение о конкретном времени и месте встречи, сама встреча и последующий процесс физического задержания и «наказания» лица, прибывшего на встречу.

На первый взгляд, идея, лежащая в основе общественного движения, безукоризненна, патриотична по своему значению, и воплощение ее в жизнь имеет благородную цель – очистить общество от подобных преступников и защитить детей от сексуальных посягательств. Однако на практике все обстоит далеко не так. В целях установления характера, значения, последствий, влияния на общественное мнение, предлагаем провести некоторый анализ деятельности активистов и дать правовую оценку их действиям.

Начнем с того, что, согласно уголовно-правовому и уголовно-процессуальному законодательству России, виновность лица может быть доказана только в установленном законом порядке и только органами, уполномоченными на то. Соответственно, возникает закономерный вопрос о легитимности, законности действий активистов, которые самовольно берут на себя функции правоохранительных органов и суда в одном лице, тем самым нарушая существующее законодательство и автоматически ставя себя вне закона. Данные действия могут быть квалифицированы как самоуправство (ст. 330 УК РФ). Учитывая методы, которые активисты движения используют в своей деятельности, возникают дополнительные вопросы квалификации с позиции уголовного закона – это и психическое и физическое насилие разной степени тяжести, оскорбления, обвинения в совершении аморальных и преступных действий, т.е. данные деяния образуют дополнительные составы преступлений, квалифицируемые иными статьями Уголовного кодекса РФ, такими как побои, нанесение тяжких телесных повреждений, клевета и т.д. Все зависит от того, насколько далеко зашли активисты движения в своем стремлении восстановить справедливость.

Полагаем, что не будет возражений в части того, что невозможно, недопустимо восстановление справедливости, защита закона незаконными методами. А возможно ли использование активистов данного движения законным путем? Однозначно, да.

Для правоохранительных органов России оперативно-розыскная деятельность, институт содействия в частности, имеет высокую степень актуальности ввиду «угрозы криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и экономической деятельности» [4].

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» достаточно развернуто раскрывает цели, задачи, методы противодействия преступности [5, с. 205].

Помимо перечня оперативно-розыскных мероприятий, как основного инструментария борьбы с преступностью, глава 4 указанного закона предусматривает институт содействия граждан оперативным аппаратам правоохранительных органов в указанных целях. Соответственно, исходя из положений данного закона, вполне возможно и даже необходимо направить деятельность общественных организаций в законное русло. Легальную, законную помощь активистов данного движения в борьбе с насильственными преступлениями сексуального характера в отношении малолетних трудно переоценить. При использовании активистов как источников информации – это и расширение возможностей противодействия, заключающегося в повышении уровня и качества информации, представляющей оперативно-следственный интерес; в своевременном выявлении лиц, склонных к совершению данных преступлений; в выявлении латентных преступлений изучаемой категории; в розыске лиц, скрывающихся от ОВД, и т.д.

Однако, несмотря на возможность законного оказания содействия ОВД, представители названного общественного движения не изъявляют желания продолжать свою деятельность в соответствии с законами РФ под контролем правоохранительных органов и во взаимодействии с ними [2]. Причины указывают самые разнообразные: «на правоохранительные органы нет надежды»; «полиции это не надо»; «полиция бессильна» и т.д. И это все при том, что никто даже не попытался наладить сотрудничество, применить знания и умения в борьбе с преступностью, не выходя за рамки правового поля. Единственное, что делали активисты движений, – передавали самостоятельно задержанного ими человека в территориальные отделы полиции для дальнейшего разбирательства.

Полагаем, что результаты подобного содействия предсказуемы – не имея доказательств преступных действий задержанных лиц, собранных законным путем, а также потерпевшего, сотрудники полиции вынуждены отпускать доставленных лиц домой без привлечения их к уголовной ответственности, ограничиваясь в отдельных случаях занесением установочных данных доставленного гражданина в локальную картотеку, которую ведет по своей инициативе оперативный сотрудник, т.к. централизованной базы такой категории лиц в массиве данных МВД России не существует.

Во-первых, в системе учета МВД России отсутствуют централизованные сведения о лицах, привлекавшихся к уголовной ответственности за совершение насильственных действий сексуального характера в отношении малолетних и несовершеннолетних, вообще; во-вторых, из-за неясного правового статуса доставленного активистами лица, нет законных оснований для внесения установочных данных этого лица в существующие картотеки, банки данных. А значение данного обстоятельства немаловажно для проведения последующих оперативных мероприятий или профилактической работы, т.к. выявленное активистами лицо хотя и не имеет четкого правового статуса, но, тем не менее, им была предпринята попытка противоправного деяния, поэтому к нему определенно требуется более пристальное оперативное внимание. Так сказать, де-юре – статус нулевой, де-факто – налицо попытка совершения преступления, и преступный умысел не был осуществлен по не зависящим от воли доставленного обстоятельствам. Соответственно, коэффициент полезного действия активистов движения в части помощи правоохранительным органам в рамках противодействия преступлениям изучаемой категории также близок к нулю. Даже, напротив, анализируя информацию, содержащуюся в СМИ, в частности, на сайтах, форумах, в которых принимают участие лица, подвергшиеся атаке активистов, можно сделать вывод, что от таких показательных акций больше вреда, нежели пользы. Исходя из сути высказываний указанных лиц, от своих пристрастий они не отказываются, но в своих поступках становятся максимально осторожными, предпринимают различные меры предосторожности – настаивают на предварительном общении с малолетними с использованием видеорежима; занимаются наведением справок о малолетнем; проверяют наличие адреса и т.д.

В дальнейшем, при проведении ОРМ «Оперативный эксперимент» будет гораздо сложнее создать условия, при которых проверяемое лицо станет предпринимать активные, инициативные действия, способствующие достижению цели мероприятий.

Рассмотрим обратную сторону медали движения активистов.

В стране все больше становится последователей данного движения, увеличивается география его распространения. Перечень организаций очень велик, в рамках данной статьи есть смысл обозначить названия наиболее активных или скандально известных: «Оккупай-педофилий», «Стоп-ублюдки», «Охотники за головами», «Народное ополчение», «Чистый Челябинск», «Белый волк», «Омск без педофилов».

От подобных организаций исходит некая угроза, которая состоит, на наш взгляд, в том, что происходит подмена законного противодействия преступным посягательствам полулегальными действиями; совершается целенаправленное, разрушительное воздействие на сознание общества, заключающееся в пропаганде самовольного, силового ре-

шения проблем, как наиболее эффективного способа. В итоге ряды активистов интенсивно пополняются новыми членами, желающими бороться с педофилами «своими методами», при этом в их ряды вступают люди, чьи моральные принципы и цели далеки от защиты детей от сексуальных посягательств. Все чаще СМИ распространяется информация о том, что органами внутренних дел проводятся проверки по фактам избивания активистами граждан, похищений людей; вымогательства денежных средств, шантажа. Некоторые подобные общественные организации проводят публичные платные мероприятия по выявлению и наказанию педофилов с предварительной записью желающих принять участие в мероприятии, делая из этого коммерческое шоу. Подобные действия не могут остаться без оценки как со стороны общества, так и правоохранительных органов.

Следует отметить, что у определенной части общества все более растет недовольство методами действий активистов и бездействием в их отношении правоохранительных органов.

Вот один из ярких примеров: «Движение «Оккупай-педофилияй», основанное и возглавляемое Максимом Марцинкевичем, судимым неонацистом, представляет реальную угрозу безопасности всех категорий граждан и в первую очередь несовершеннолетних. Под видом борьбы с педофилией участники данного движения осуществляют противоправную самовольную деятельность, связанную с побоями, истязаниями, унижением человеческого достоинства, а в ряде случаев и вымогательством денег и материальных ценностей путем шантажа жертв. Для осуществления своей деятельности adeпты Марцинкевича активно вербуют детей и подростков в качестве наживки для организации подставы. Налицо связанное с риском вовлечение несовершеннолетних в преступление. Переписка наживки и гражданина, которого якобы уличают в педофилии, может быть сфабрикована, а признание в этом преступлении может быть добыто с помощью насилия и угроз. Свои деяния преступники снимают на видео, отснятые материалы размещают в сети и активно распространяют без какого-либо согласия их жертвы, без следствия и суда, заведомо причинив публичные оскорбления человеку. Поэтому мы просим Верховный Суд Российской Федерации признать экстремистской деятельность «Оккупай-педофилияй» и наказать его организаторов и участников за уже совершенные ими многочисленные преступления, цинично маскирующиеся под борьбу с аморальными явлениями вроде педофилии» [3].

Вполне понятно, что в подобных случаях не исключены провокации, предъявление обществу недостоверной информации, политические ходы с использованием «обличающей информации» и т.д. Со стороны отдельных лиц начинается совершение ответных действий, которые также можно квалифицировать как преступные деяния [1]. И это противостояние может длиться бесконечно.

Некоторые люди высказывают намерение организованно выступить против борцов с педофилами. Все чаще в СМИ помещается информация о привлечении к уголовной ответственности активистов движения в различных регионах России и на территории ближнего зарубежья за совершение преступлений различных категорий тяжести. Органы правопорядка тратят значительное количество времени и сил на проведение мероприятий по привлечению к уголовной и иной ответственности представителей движения в ущерб борьбе с лицами, действительно совершающими насильственные сексуальные преступления в отношении малолетних.

Соответственно, в целях урегулирования, стабилизации складывающейся ситуации необходимо принятие законодательных и организационных мер со стороны государства. Очевидна необходимость принятия закона, координирующего деятельность общественных организаций по противодействию педофилии с территориальными правоохранительными органами, где была бы прописана обязанность активистов движения действовать только под руководством ОВД, чтобы добываемая ими информация в последующем признавалась в качестве доказательства. Кроме того, следует предусмот-

реть обязательную официальную, государственную регистрацию создаваемых общественных организаций данной направленности с указанием установочных данных всех членов и предоставлением списков в территориальный отдел полиции. В МВД России целесообразно разработать дополнительную систему мер поощрения активистов движения, достигнувших значительных успехов в оказании содействия ОВД в противодействии названным преступлениям. Также необходимо ужесточение уголовной ответственности за самоуправство.

Из вышеизложенного следует вывод о том, что в настоящее время в стране сложилась напряженная ситуация в части противодействия насильственным преступлениям сексуального характера, которая вызвана ростом преступлений данной категории и способами действий активистов общественного движения борцов с педофилией. В целях стабилизации обстановки в этой сфере общественных отношений, пресечения совершения самоуправных действий активистов движения, повышения эффективности борьбы с данными преступлениями, необходимо принятие законодательных мер на федеральном уровне, совершенствование института содействия граждан путем разработки дополнительных мер стимулирования. В целях повышения оперативности доступа к сведениям, представляющим оперативно-следственный интерес, создать централизованные базы данных лиц, привлекавшихся к уголовной ответственности за совершение насильственных преступлений сексуального характера в отношении малолетних и несовершеннолетних, а также доставлявшихся в ОВД по подозрению в совершении данных преступлений либо предпринимавших попытку их совершения. В целях повышения уровня профилактики совершения преступлений данной категории необходимо проводить мероприятия по информированию населения о способах совершения преступлений и принимаемых мерах предосторожности.

Литература

1. Зарезанная лидерша «Оккупай-педофилияй» успела отправить предсмертное смс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ntv.ru/novosti/675896>
2. В Усть-Каменогорске активисты начали борьбу с педофилами [Электронный ресурс]/ URL: http://total.kz/society/2014/01/16/v_ust_kamenogorske_aktivisty_nac
3. Признать экстремистским движение «Оккупай-педофилияй» и запретить его деятельность на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.onlinepetition.ru>
4. Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2.
5. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: науч.-практ. комментарий / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.С. Бахты. Хабаровск: ДВЮИ МВД РФ, 2013.

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, поступающие в редакцию журнала, проверяются на уникальность текста с использованием системы «Антиплагиат».

3. Статья представляется в редакцию журнала в распечатанном и электронном виде на CD или по электронной почте (e-mail: vestnikdvui@yandex.ru или redactor80@gmail.com).

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.

6. Обязательно наличие аннотации, ключевых слов (не более семи речевых единиц) и пристатейных библиографических списков. Библиографический список составляется в алфавитном порядке в соответствии с требованиями ГОСТ Р 7.0.5–2008.

Цель аннотации – кратко и емко выразить суть статьи. В аннотации допускается отражение структуры аннотируемого текстового материала. Объем аннотации – около 500 знаков (включая пробелы). Аннотация не должна быть перифразом названия статьи, включать малоинформативные формулировки.

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 на сайте института www.dvui.ru). Решение о публикации статьи принимается редколлегией журнала.

12. **Плата за опубликование статей не взимается.**

13. Статьи для опубликования направляются в следующие сроки: для первого номера – до 25 января, для второго номера – до 1 апреля, для третьего номера – до 1 июля, для четвертого номера – до 1 октября.