

# ВЕСТНИК

Всероссийского института повышения  
квалификации сотрудников

Министерства внутренних дел Российской Федерации

Ежеквартальный научно-практический журнал

# № 2(54)



## Advanced Training Institute of the MIA of Russia

Quarterly Journal of the scientific and practical

## BULLETIN

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору  
в сфере связи, информационных технологий  
и массовых коммуникаций.  
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-64728 от 22.01.2016

Решением Высшей аттестационной комиссии  
Министерства образования и науки Российской Федерации  
журнал включен в Перечень рецензируемых  
научных изданий,  
в которых должны быть опубликованы основные  
результаты диссертаций на соискание  
ученых степеней доктора наук и кандидата наук

Включен в Научную электронную библиотеку  
и систему Российского индекса научного цитирования.  
URL: [http:// www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru)

В журнале публикуются результаты оригинальных  
фундаментальных и прикладных научных исследований  
по следующим специальностям:  
12.00.01 – Теория и история права и государства; история  
учений о праве и государстве (юридические науки).  
12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-  
исполнительное право (юридические науки).  
12.00.09 – Уголовный процесс (юридические науки).  
12.00.12 – Криминалистика; судебно-экспертная деятельность;  
оперативно-розыскная деятельность (юридические науки).  
12.00.14 – Административное право; административный  
процесс (юридические науки)

Распространяется на территории Российской Федерации  
по подписке.  
Подписной индекс по Объединенному каталогу «Пресса России»:  
70899

Адрес учредителя, редакции, издателя:  
142007, г. Домодедово, Московская обл., м-н Авиационный,  
ул. Пихтовая, д. 3  
e-mail: [vipk@mvd.ru](mailto:vipk@mvd.ru), [vipk@vipk.mvd.ru](mailto:vipk@vipk.mvd.ru)

Отпечатано в группе полиграфической  
и оперативной печати печати РИО ВИПК МВД России  
142007, г. Домодедово, Московская обл., м-н Авиационный,  
ул. Пихтовая, д. 3

Главный редактор – С.А. Невский (доктор юридических наук,  
профессор)

Редактор – А.В. Николаева  
Техническое редактирование, дизайн, верстка – Л.П. Гильдеева

Подписано в печать 30.06.2020  
Формат 60x84/8  
Объем 14,0 усл. печ. л.  
Тираж 300 экз. Заказ 24/20. Цена свободная

© ВИПК МВД России, 2020

Registered Federal Service for Supervision of Communications,  
Information Technology and Communications  
PI № ФС 77-64728 от 22.01.2016

By the decision of the Higher Attestation Commission  
of the Ministry of education and science  
of the Russian Federation the journal  
«Bulletin of the All-Russian Advanced  
Training Institute» is included in the List of peer-viewed  
scientific publications, where basic scientific results  
of dissertations on competition of scientific degrees of doctor  
and candidate of sciences must be published

The Journal is included in the Scientific Electronic Library  
and the system of Russian Science Citation Index.  
URL: [http:// www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru)

The journal publishes the results of the original basic  
and applied research in the following specialties:  
12.00.01 - Theory and history of law and state; story doctrines  
of law and the state (legal science).  
12.00.08 - Criminal law and criminology; criminal executive law  
(legal science).  
12.00.09 - Criminal procedure (legal sciences).  
12.00.12 - Criminalistics; forensic activities; operational  
and investigative activities (legal science).  
12.00.14 - Administrative law; administrative process (law)

Distributed in the territory of the Russian Federation  
by subscription. Subscription index for the United catalog  
«Press of Russia»: 70899 ind.

Address of the founder, editorial staff, publisher:  
142007, Bld. 3, Pikhovaya str., Aviatsonny District,  
Domodedovo, Moscow region, Russia,  
e-mail: [vipk@mvd.ru](mailto:vipk@mvd.ru), [vipk@vipk.mvd.ru](mailto:vipk@vipk.mvd.ru)

Printed in a group of printing and operational printing press  
publishing department  
Advanced Training Institute of the MIA of Russia  
142007, Bld. 3, Pikhovaya str., Aviatsonny District,  
Domodedovo, Moscow region, Russia

Head editor: S. Nevskiy (doctor of law, professor)  
Editor: A. Nikolaeva  
Design/editorial: L. Gildееva

Printed 30.06.2020  
Format 60x84/8;  
Print output 14,0 leaves;  
Circulation 300 copies. Order 24/20. Price free

© Advanced Training Institute of the MIA of Russia, 2020

### ПРЕДСЕДАТЕЛЬ:

**Костенников Михаил Валерьевич** – профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации

### ЧЛЕНЫ:

**Алиев Назим Талат оглы** – начальник Академии полиции МВД Азербайджанской Республики, кандидат юридических наук

**Астанин Виктор Викторович** – заместитель директора по научной и учебной работе ФБУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор

**Агаманчук Григорий Васильевич** – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

**Барциц Игорь Нязбеевич** – директор Международного института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

**Бачила Владимир Владимирович** – профессор кафедры уголовного процесса учреждения образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», кандидат юридических наук, доцент

**Бельский Виталий Юрьевич** – начальник кафедры социологии и политологии Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, доктор философских наук, профессор

**Векленко Василий Владимирович** – профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

**Гришковец Алексей Алексеевич** – ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор

**Дамаскин Олег Валерьевич** – заместитель председателя Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

**Денисенко Виктор Васильевич** – профессор кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор

**Запольский Сергей Васильевич** – заведующий сектором административного и бюджетного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

**Зеленцов Александр Борисович** – профессор кафедры административного и финансового права Юридического института РУДН, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

**Максимов Сергей Николаевич** – заместитель директора Юридического института по развитию и научной работе Севастопольского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

**Осипенко Анатолий Леонидович** – заместитель начальника Краснодарского университета МВД России по научной работе, доктор юридических наук, профессор

**Осмоналиев Кайрат Медербекович** – проректор Дипломатической академии МВД Кыргызской Республики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки и образования РАЕ

**Стариков Юрий Николаевич** – декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

**Трунцевский Юрий Владимирович** – заведующий кафедрой уголовно-правовых и специальных дисциплин Московского гуманитарного университета, доктор юридических наук, профессор

**Юсупов Виталий Андреевич** – профессор кафедры административного права и процесса РАНХиГС, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

**Якимов Александр Юрьевич** – советник Президента Российского союза автостраховщиков по вопросам безопасности дорожного движения, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

## EDITORIAL BOARD

---

### CHAIRMAN:

**Kostennikov Michael Valerevich** - Professor of Police Training Centre For Public Order Protection, Doctor of Law, Professor, Honored employee of Internal Affairs of the Russian Federation

### MEMBERS:

**Aliyev Talat Nazim oglu** - Head of Police Academy, Ministry of Internal Affairs of the Azerbaijan Republic, PhD

**Astanin Viktor Viktorovich** - Deputy Director for Research and Academic Affairs «Scientific Center of Legal Information of the Ministry of Justice of the Russian Federation», Doctor of Law, Professor

**Atamanchuk Grigory Vasilevich** - Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of Russia

**Bartsits Igor Nyazbeevich** - Director of RANEPA Doctor of Law, Professor, PhD, Honored Lower of the Russian Federation Academic council chairman of RANEPA

**Bachila Vladimir Vladimirovich** - Professor of the educational institution «Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus», PhD, Associate Professor

**Belsky Vitaly Yuryevich** - Head of the Chair of Sociology and Political Science of the «Moscow University of the Ministry of Interior of Russian Federation named after V.Y. Kikot», Doctor of Philosophy, Professor

**Veklenko Vasily Vladimirovich** - Professor of the Criminal Law Department of the St. Petersburg State University, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Grishkovets Alexei** - Leading researcher at the Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor

**Damascus Oleg Valerevich** - Deputy Chairman of the Public Research and Methodological Consultative Council under the Central Election Commission of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Denisenko Viktor Vasilyevich** - Professor of Constitutional and Administrative Law of the Krasnodar University of the MOI of Russia, Doctor of Law, Professor

**Zapolskiy Sergey Vasilyevich** - Sector leader of the Chair of Administrative and budgetary law Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Zelencov Alexander Borisovich** - Professor of the Department of Administrative and Financial Law Faculty of the Peoples' Friendship University, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Maksimov Sergey Nikolaevich** - Deputy Director of the Legal Institute for Development and Scientific Work of Sevastopol State University, Doctor of Law, Professor

**Osipenko Anatoly Leonidovich** - Deputy Head of the Science work, Krasnodar University of the Russian Interior Ministry, Doctor of Law, Professor

**Osmonoliev Kairat Mederbekovich** - Vice-Rector of the Diplomatic Academy of Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic, Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science and Education of RAE

**Starilov Yuri Nikolaevich** - Dean of the Faculty of Law «Voronezh State University», Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of Russia

**Truntsevsky Yuri Vladimirovich** - head of the department of criminal law and special disciplines of the Moscow Humanitarian University, Doctor of Law, Professor

**Yusupov Vitaliy Andreevich** - Professor of the Chair of Administrative Law and Process of RANEPA, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Yakimov Alexander Yurevich** - Advisor to the President of the Russian Union of Insurers on road safety, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation



## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

---

**Председатель:** **Бондарь Илья Владимирович** – начальник ВИПК МВД России, кандидат юридических наук  
**Главный редактор:** **Невский Сергей Александрович** – заместитель начальника ФГКУ «ВНИИ МВД России» по научной работе – начальник НИЦ № 1, доктор юридических наук, профессор  
**Секретарь:** **Николаева Ангелина Владимировна** – начальник редакционно-издательского отдела ВИПК МВД России  
**Члены:**

**Григорьев Виктор Николаевич** – профессор кафедры противодействия незаконному обороту наркотиков Международного межведомственного центра подготовки сотрудников оперативных подразделений имени генерал-лейтенанта милиции А.Н. Сергеева ВИПК МВД России, доктор юридических наук, профессор

**Гриненко Александр Викторович** – профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

**Демидов Юрий Николаевич** – руководитель Аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции, доктор юридических наук, профессор

**Дугенец Александр Сергеевич** – главный редактор федерального научно-практического журнала «Административное право и процесс», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

**Клещина Елена Николаевна** – профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, доцент

**Кувалдин Валерий Павлович** – профессор кафедры ОРД и СТ Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

**Куракин Алексей Валентинович** – профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, доктор юридических наук, профессор

**Мошков Алексей Николаевич** – помощник полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе

**Малахов Валерий Петрович** – профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник Высшей школы Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

**Мешалкин Сергей Николаевич** – профессор кафедры противодействия терроризму и экстремизму Международного межведомственного центра подготовки и переподготовки специалистов по борьбе с терроризмом и экстремизмом ВИПК МВД России, доктор юридических наук, доцент

**Харитонов Александр Николаевич** – профессор кафедры подготовки сотрудников полиции в сфере транспортной безопасности центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, доктор юридических наук, профессор

## EDITORIAL COLLEGE

---

**Chairman:** **Bondar Ilya Vladimirovich** - Head of the Advanced Training Institute of the MIA of Russia, PhD

**Editor in Chief:** **Nevsky Sergei Alexandrovich** – Deputy Head National Research Institute of the Ministry of Interior of the Russian Federation - Head of Research Center № 1, Doctor of Law, Professor

**Secretary:** **Nikolaeva Angelina Vladimirovna** – Senior editor of the Record and Issue Office of the Advanced Training Institute of the MIA of Russia

**Members:**

**Grigoriev Viktor Nikolaevich** – Professor of Chair of International Interdepartmental training center for operational units named lieutenant-general of militia A.N.Sergeev, Doctor of Law, Professor

**Grinenko Alexander Viktorovich** – Professor of the Department of Criminal Law, Criminal Process and Criminalistics, MGIMO (U) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Dugenev Alexander Sergeevich** – Chief editor of federal scientific and practical journal «Administrative Law and Process», Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Demidov Yury Nikolaevich** – Head of the Staff of the Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on Security and Anti-Corruption, Doctor of Law, Professor

**Kleschina Elena Nikolaevna** – Professor of the Department of criminology and criminal Executive law of the Moscow state law University After O.E. Kutafin, Doctor of Law, Associate Professor

**Kuvaldin Valery Pavlovich** – Professor of Chair OSA and ST «Moscow University of the Ministry of Interior of Russian Federation named after V.Y. Kikot» Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Kurakin Aleksey Valentinovich** – Professor of Chair Of Migration Service Staff Training of the Police Training Center For Public Order Protection, Doctor of Law, Professor

**Moshkov Alexey Nikolaevich** - Assistant Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Central Federal District

**Malakhov Valery Petrovich** – Professor of Theory of State and Law «Moscow University of the Ministry of Interior of Russian Federation named after V.Y. Kikot» Doctor of Law, Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

**Meshalkin Sergey Nikolaevich** – Professor of Chair of countering terrorist and extremist activities of the International Interdepartmental Training and Retraining Center for specialists of counteraction against terrorism and extremism, Doctor of Law, Associate Professor

**Kharitonov Alexander Nikolaevich** – Professor of The Training Center for Police Officers in Ensuring Transport Safety, Doctor of Law, Professor



К юбилею Костенникова М.В. ....	8
К юбилею Гришкковца А.А. ....	11

## Административное право и процесс

## Administrativnoye pravo i protsess

<b>Воронов А.М. / Voronov A.M.</b> <b>Лапидус Р.Н. / Lapidus R.N.</b> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОЕКТИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS FOR DESIGN OF PUBLIC SAFETY CONCEPT FOR THE PERIOD UP TO 2030.....	12
<b>Костенников М.В. / Kostennikov M.V.</b> <b>Куракин А.В. / Kurakin A.V.</b> <b>Саидов З.А. / Saidov Z.A.</b> ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ: ПРИНЦИПЫ И ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ STATE REGULATION OF MIGRATION: PRINCIPLES AND ISSUES OF EFFECTIVENESS.....	18
<b>Труфанов М.Е. / Trufanov M.E.</b> О СТАБИЛЬНОЙ АКТУАЛЬНОСТИ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ПРИМЕНЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВЫХ НОРМ ON THE STABLE RELEVANCE OF RESEARCH ON THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL NORMS .....	33
<b>Попова Н.Ф. / Popova N.F.</b> ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ INFLUENCE OF GLOBALIZATION ON PUBLIC IN RUSSIA .....	37
<b>Барышников М.В. / Baryshnikov M.V.</b> <b>Михейкин С.В. / Mikheikin S.V.</b> ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПОРЯДКЕ ИСКОВОГО ПРОИЗВОДСТВА FEATURES OF ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE SURVEILLANCE BY BODIES OF THE INTERNAL AFFAIRS IN THE ORDER OF SUIT PRODUCTION .....	42
<b>Данильченко Э.Д. / Danilchenko E.D.</b> <b>Волгина Г.Е. / Volgina G.E.</b> О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ИЗУЧЕНИЯ КАНДИДАТОВ НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ABOUT SOME QUESTIONS STUDY OF CANDIDATES FOR SERVICE TO THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION .....	48
<b>Костенников М.В. / Kostennikov M.V.</b> <b>Абдурахманов А.А. / Abdurakhmanov A.A.</b> ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ УЧАСТКОВЫМИ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПОЛИЦИИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ РАНЕЕ СУДИМЫМИ ЛИЦАМИ PROBLEMS OF PREVENTION BY DISTRICT POLICE COMMISSIONERS OF OFFENSES COMMITTED BY PREVIOUSLY CONVICTED PERSONS.....	53
<b>Адмиралова И.А. / Admiralova I.A.</b> <b>Тихонов Д.В. / Tikhonov D.V.</b> К ВОПРОСУ О НОВАЦИЯХ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ, СВЯЗАННЫХ С ПРОБЛЕМОЙ ИСПОЛНЕНИЯ ВЫНЕСЕННЫХ РЕШЕНИЙ О НЕЖЕЛАТЕЛЬНОСТИ ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, ПОДЛЕЖАЩИХ ОСВОБОЖДЕНИЮ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ TO THE QUESTION OF INNOVATION IN LEGISLATION, RELATED TO THE PROBLEM OF IMPLEMENTATION OF THE DECISIONS ABOUT UNWANTED RESIDENCE (RESIDENCE) IN RUSSIAN FEDERATION FOREIGN CITIZENS AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP, TO BE RELEASED FROM PLACES OF DEPRIVATION OF FREEDOM.....	57



## СОДЕРЖАНИЕ

### Уголовное право и криминология

### Criminal Law and Criminology

- Мешалкин С.Н. / Meshalkin S.N.**  
МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА УСТАНОВЛЕНИЯ ПРИЗНАКОВ ТЕРРОРИЗМА КАК УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ: НАУЧНЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЕЁ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
INTERNATIONAL PRACTICE OF ESTABLISHING SIGNS OF TERRORISM AS A CRIMINAL CATEGORY: SCIENTIFIC AND PRACTICAL APPROACHES TO EVALUATING ITS EFFECTIVENESS.....62
- Бондарь Е.О. / Bondar E.O.**  
**Сосновская Ю.Н. / Sosnovskaya J.N.**  
КОРРУПЦИЯ КАК УСЛОВИЕ, СПОСОБСТВУЮЩЕЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ  
CORRUPTION AS A CONDITION CONDUCIVE TO ILLEGAL MIGRATION IN RUSSIA .....67
- Милякина Е.В. / Milyakina E.V.**  
ОСОБЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ МОШЕННИКА-ОРГАНИЗАТОРА МОШЕННИЧЕСТВА ПО ТИПУ ФИНАНСОВОЙ ПИРАМИДЫ  
PERSONALITY PERSONALITIES OF A FRAUD ORGANIZER FOR FRAUD BY TYPE OF FINANCIAL PYRAMID .....70
- Колчевский И.Б. / Kolchevskiy I.B.**  
ФАКТОРЫ, ДЕТЕРМИНИРУЮЩИЕ КРИМИНАЛЬНУЮ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ КРИПТОВАЛЮТЫ  
FACTORS THAT DETERMINE THE CRIMINAL ATTRACTIVENESS OF CRYPTOCURRENCY .....75
- Михайлова Е.В. / Mikhailova E.V.**  
КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НАСИЛЬСТВЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ  
CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS OF VIOLENT CRIMES COMMITTED BY MINORS .....81
- Попова А.А. / Popova A.A.**  
НЕЗАКОННЫЕ СПОСОБЫ СНЯТИЯ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ СО СЧЕТА ПЛАТЕЖНОЙ КАРТЫ ВЛАДЕЛЬЦА  
ILLEGAL WAYS TO WITHDRAW FUNDS FROM THE OWNER'S PAYMENT CARD ACCOUNT .....86
- Евсеев А.В. / Evseev A.V.**  
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
FOREIGN EXPERIENCE OF THE ORGANIZATION CRIMINOLOGICAL SECURITY ACTIVITIES ENFORCEMENT AGENCY .....90

### Уголовное судопроизводство

### Criminal proceedings

- Глазунова И.В. / Glazunova I.V.**  
**Образцов В.А. / Obraztsov V.A.**  
АВТОРСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ПЕРВОЙ СТАДИИ ДОСУДЕБНОГО УГОЛОВНОГО ПРОИЗВОДСТВА  
THE AUTHOR'S CONCEPT OF IMPROVING THE REGULATORY MODEL OF THE FIRST STAGE OF PRE-TRIAL CRIMINAL PROCEEDINGS.....98



## СОДЕРЖАНИЕ

### История государства и права

#### History of State and Law

**Потёмкин И.А. / Potiomkin I.A.**

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ В ТУРКЕСТАНЕ ПО КОНТРОЛЮ  
ЗА ЭТНИЧЕСКИМИ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМИ КОНФЛИКТАМИ, ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ  
РЕЛИГИОЗНОМУ ФАНАТИЗМУ НАКАНУНЕ И В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ  
ACTIVITY OF POLICE IN TURKESTAN: CONTROL OF ETHNIC AND INTERNATIONAL CONFLICTS,  
SUPPRESSION OF RELIGIOUS FANATICISM ON THE EVE AND DURING THE FIRST WORLD WAR.....105

### Научная дискуссия

#### Scientific discussion

**Майоров В.И. / Mayorov V.I.**

О ПРОБЛЕМАХ ПРИЗНАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА  
ABOUT PROBLEMS OF THE ADMINISTRATIVE-DELICT LAW RECOGNITION .....113

### Трибуна молодого ученого

#### Tribune of a young scientist

**Бражин Ю.Ю. / Brazhin Y.Y.**

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА  
«ЗДРАВООХРАНЕНИЕ» КАК ОБЪЕКТЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ  
PUBLIC RELATIONS IN THE FIELD OF IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PROJECT "HEALTH CARE"  
AS OBJECTS OF CRIMINAL LEGAL PROTECTION .....118

**Сорокина К.А. / Sorokina K.A.**

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ  
ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS IN THE SYSTEM OF ENSURING CONTROL AND SUPERVISORY  
ACTIVITIES IN THE FIELD OF ROAD SAFETY .....123

**ТРЕБОВАНИЯ РЕДАКЦИИ К СТАТЬЯМ ЖУРНАЛА «ВЕСТНИК ВИПК МВД РОССИИ»  
REQUIREMENTS TO EDITORIAL JOURNAL ARTICLE.....129**



**55 ЛЕТ - ДОКТОРУ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРУ,  
ЗАСЛУЖЕННОМУ СОТРУДНИКУ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПОЛКОВНИКУ ПОЛИЦИИ  
КОСТЕННИКОВУ МИХАИЛУ ВАЛЕРЬЕВИЧУ**



24 мая 2020 г. Костенникову Михаилу Валерьевичу исполнилось 55 лет. В этом возрасте люди подводят некоторые итоги своего жизненного пути, анализируют имеющиеся успехи в своей профессиональной деятельности, а иногда определяют и новые цели. В данной небольшой статье хотелось бы обратить внимание на ряд моментов в контексте поздравления юбиляра и с другими замечательными датами – 35-летием службы в МВД СССР и России и 15-летием службы в ВИПК МВД России.

В 1992 году мне посчастливилось поступить в Московскую высшую школу милиции МВД России. С этого момента вся моя профессиональная деятельность связана с научной и педагогической работой в образовательных организациях системы МВД России. Поступив на первый курс – сейчас уже можно без лишнего пафоса сказать – этого легендарного учебного заведения, судьба предоставила мне

возможность познакомиться с большим количеством интересных людей.

Так, в октябре 1992 г. произошла моя встреча с Михаилом Валерьевичем Костенниковым. В расписании у нас значилась дисциплина «Введение в специальность» и для ее проведения прибыл старший лейтенант милиции М.В. Костенников, тогда еще адъюнкт кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел. Старший лейтенант М.В. Костенников сразу обратил на себя внимание всей нашей группы своей подтянутостью, а также четкостью проведения учебных занятий. После изучения небольшой по объему вводной учебной дисциплины «Введение в специальность» последовало изучение дисциплины «Режим секретности в органах внутренних дел». Но главной учебной дисциплиной, которую мне и всей моей группе преподавал Михаил Валерьевич Костенников, было «Административное право», которое, как выяснилось много лет спустя, определило как мою, так и его профессиональную деятельность.

Занятия по административному праву проходили у нас очень интересно. Замечу, что данная дисциплина вообще очень тяжело воспринималась (впрочем, как и сейчас) слушателями и курсантами, поскольку она очень объемна и дается со значительным трудом. Но адъюнкту М.В. Костенникову, несмотря на его небольшой педагогический опыт, удалось найти оптимальный вариант преподавания этой весьма сложной учебной дисциплины. После завершения изучения курса вся наша группа (№ 110) весьма успешно сдала экзамен по административному праву, который вместе с адъюнктом Костенниковым принимал маститый ученый доктор юридических наук, профессор Алексей Прокофьевич Коренев. После успешной сдачи экзамена наши пути, как это часто бывает, разошлись.

1 марта 1995 г. М.В. Костенников защитил кандидатскую диссертацию по недостаточно разработанной в науке теме «Административно-правовая охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на объектах гражданской авиации». Эта работа, в силу специфики темы и места защиты (МВШМ), была ограниченного доступа и, к сожалению, не известна



*М.В. Костенников с научным руководителем - доктором юридических наук, профессором, заслуженным деятелем науки Российской Федерации, заслуженным работником МВД СССР А.П. Корневым*

широкой научной общественности. Значительно позже М.В. Костенников опубликовал отдельные ее фрагменты в виде монографии по теме «Авиационная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения» (Домодедово, ВИПК МВД России, 2008). Выбор темы был не случаен, поскольку Михаил Валерьевич несколько лет проходил службу на различных должностях в линейном отделе милиции аэропорта «Внуково».



*М.В. Костенников на службе в линейном отделе милиции аэропорта «Внуково»*

Следующая моя встреча произошла с Костенниковым Михаилом Валерьевичем уже в 1997 году. В тот период времени мне пришлось работать в учебном отделе Московского юридического института МВД России, из которого я намеревался поступить в адъюнктуру по кафедре гражданского права. Но, случайно

встретив Михаила Валерьевича, был сразу же переубежден им, и, сдав экзамен по специальности

1 октября 1997 г., я был зачислен на кафедру административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел, где майор милиции Костенников Михаил Валерьевич занимал должность заместителя начальника кафедры (начальником кафедры был доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации А.П. Корнев).

На кафедре в то время, во многом благодаря усилиям Михаила Валерьевича, сложился очень сбалансированный кадровый состав, разумно сочетающий опыт и молодость сотрудников, как мне представляется, один из самых лучших в образовательном учреждении, да и за всю историю данной кафедры. Все сотрудники кафедры пользовались заслуженным авторитетом. Среди наших коллег того периода работы кафедры можно выделить: А.А. Абдурахманова, А.А. Савостина, В.И. Шалашова, С.Н. Бочарова, Н.П. Остапенко, А.В. Елисеева, А.Е. Маслова, Ю.А. Страунинг. Однако в таком составе кафедре удалось проработать, к сожалению, недолго. Согласно решению руководства Московской академии МВД России через некоторое время Михаила Валерьевича перевели на повышение, и он был назначен на должность начальника факультета научных и научно-педагогических кадров (адъюнктура), но тесные творческие человеческие отношения с родной кафедрой сохранил.

В 2001 году М.В. Костенниковым защищена докторская диссертация по теме «Теоретические проблемы кодификации административного права». Надо отметить, что впервые штатный сотрудник Московской академии МВД России в своем родном учреждении защитил докторскую диссертацию. Отмечу еще раз, что на протяжении профессиональной деятельности Михаила Валерьевича, на кафедре и факультете, которыми он руководил, царил атмосфера взаимовыручки и порядочности. Благодаря организаторским способностям и личным качествам Михаила Валерьевича, к нему всегда шли люди за помощью, разрешением своих самых различных служебных и житейских проблем и, хочу это подчеркнуть, всегда эту помощь, по возможности, получали. Также, благодаря содействию Михаила Валерьевича, путевку в жизнь получили многие молодые сотрудники, среди которых: Г.Е. Дудин, А.В. Марьян и его брат Гайка, Ю.Н. Сосновская, С.Н. Бубнов, И.Н. Кошелев, А.В. Лекомцев, А.В. Елисеев. Все эти люди имеют ученые степени кандидатов юридических наук, некоторые из них уже давно полковники полиции, доценты, продолжают службу на различных должностях в системе МВД России, а кто-то сменил место своей профессиональной деятельности, выйдя на пенсию. У автора же настоящей статьи Михаил Валерьевич был консультантом по докторской диссертации, которая была защищена в 2008 году в Российской таможенной академии.

Вот уже 15 лет полковник полиции М.В. Костенников проходит службу во Всероссийском институте повышения квалификации сотрудников МВД России в должности профессора кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции, выполняя, помимо основной нагрузки, еще и массу общественных обязанностей. Так, Михаил Валерьевич на протяжении многих лет является заместителем председателя ученого совета ВИПК МВД России, а также руководителем и участником целого ряда иных советов, комиссий Института, редколлегии научных изданий.

Следует отметить, что в течение долгого времени профессор Костенников плодотворно работал в общественном научно-консультативном совете при Центризбиркоме России.

Михаил Валерьевич является автором свыше двухсот семидесяти научных и учебно-методических работ по административному праву и административной деятельности полиции, среди них более 30 монографий и учебников, многие из которых были отмечены наградами Министра внутренних дел Российской Федерации. Область научных интересов М.В. Костенникова касается вопросов охраны общественного порядка, административного принуждения, реализуемого полицией, проблем противодействия коррупции и государственной службы полиции с использованием административно-правовых средств регулирования. В свое время им была разработана система административно-правовых средств охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах гражданской авиации, дано и теоретически обосновано понятие «объект гражданской авиации». Профессором Костенниковым в ходе исследования вопросов теории административного права предложена система раздельной кодификации материальных и процессуальных норм административного права, разработаны принципы такой кодификации, а также определены задачи кодификации норм административного права с учетом проблем административной децентрализации и особенностей российского федерализма.



*Вручение знака «Почетный сотрудник МВД России»  
начальником ВИПК МВД России  
полковником полиции И.В. Бондарем*

В рамках развития научной школы М.В. Костенникова подготовлено и успешно защищено 24 кандидатских и 2 докторских исследования.

Руководство страны, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Института по достоинству оценили службу полковника полиции М.В. Костенникова – он удостоен почетного звания Российской Федерации «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации», награжден медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени, знаком МВД России «Почетный сотрудник МВД России», четырнадцать ведомственными медалями, именным боевым оружием, рядом благодарностей и почетных грамот Министра внутренних дел Российской Федерации. Но самое главная

награда – это неизменное уважение и авторитет профессора М.В. Костенникова среди многочисленных учеников, коллег и руководства.



***Уважаемый Михаил Валерьевич!***

***От себя и всех наших добрых друзей и коллег поздравляем Вас  
с замечательным юбилеем, желаем Вам крепкого здоровья, удачи  
и продолжать службу в МВД России и нашем Институте еще много-много лет!***



Член редколлегии научно-практического журнала «Вестник ВИПК МВД России», профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции ВИПК МВД России, доктор юридических наук, профессор **А.В. Куракин**

**К ЮБИЛЕЮ  
ГРИШКОВЦА АЛЕКСЕЯ АЛЕКСЕЕВИЧА**



4 мая 2020 г. исполнилось 55 лет Алексею Алексеевичу Гришковцу, доктору юридических наук, профессору, ведущему научному сотруднику Института государства и права Российской академии наук.

В 1992 году А.А. Гришковец экстерном окончил Московский юридический заочный институт (в настоящее время – Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)). В 1997 году в МГЮА им была защищена кандидатская диссертация «Право государственного служащего на продвижение по службе», в 2004 году в Институте государства и права РАН – докторская диссертация «Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации». В 2006 году А.А. Гришковцу присвоено ученое звание профессора по кафедре государственного и муниципального управления.

Гришковец А.А. непосредственно участвовал в разработке проектов первых российских нормативных правовых актов о государственной службе (начало 2000-х гг.), им предложена и обоснована теоретическая модель органа по управлению государственной службой, на который в перспективе будет возложено решение вопросов государственной, в том числе гражданской службы, определены правовые и организационные средства, способные упорядочить привлечение структур гражданского общества к контролю за деятельностью государственного аппарата, сделать гражданский контроль более действенным.

Профессор А.А. Гришковец является одним из основоположников научного направления по изучению административно-правовых проблем государственной службы, в сферу профессиональных интересов его входит и отечественная система антикоррупционного законодательства. Алексей Алексеевич имеет богатый педагогический опыт и большой стаж работы в образовательных организациях высшего образования, под его научным руководством успешно защищен ряд диссертаций.

Результаты плодотворной научной и педагогической работы профессора нашли отражение в более чем 150 опубликованных научных работах по административному праву.

Гришковец А.А. широко известен научной общественности и как член диссертационного совета Института государства и права Российской академии наук, экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, ученого совета НИИ государственного управления и местного самоуправления, редакционной коллегии журнала «Государство и право», редакционного совета журнала «Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Вклад А.А. Гришковца в разработку правовых основ отечественной государственной службы, развитие теории административного права, его активная научная, педагогическая и общественная работа отмечены государственными наградами, ведомственными знаками отличия, наградами отдельных отечественных общественных организаций.

*Коллектив Всероссийского института повышения квалификации  
сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации  
сердечно поздравляет глубокоуважаемого Алексея Алексеевича с юбилеем!  
Искренне желаем здоровья, семейного благополучия и новых творческих достижений!*

Профессор кафедры подготовки сотрудников полиции  
для подразделений по охране общественного порядка  
и подразделений по вопросам миграции ВИПК МВД России,  
доктор юридических наук, доцент  
**И.А. Адмиралова**



**ВОРОНОВ АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ,**

главный научный сотрудник НИЦ Академии управления  
МВД России,

и.о. заведующего сектором административного права  
и процесса Института государства и права РАН,  
эксперт Российской академии наук

**VORONOV ALEXEY MIKHAILOVICH,**

chief researcher of Research Center MIA Academy of Management,  
Acting Head of the Administrative Law and Process Sector of the  
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences,  
Expert of the Russian Academy of Sciences



**ЛАПИДУС РОМАН НИКОЛАЕВИЧ,**

аспирант сектора административного  
права и процесса Института государства и права РАН

**LAPIDUS ROMAN NIKOLAEVICH,**

graduate student of the sector administrative  
Law and Process of the Institute of the State and the Law of the  
Russian Academy of Sciences

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОЕКТИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ПЕРИОД ДО 2030 ГОДА**

### **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS FOR DESIGN OF PUBLIC SAFETY CONCEPT FOR THE PERIOD UP TO 2030**

**Аннотация.** На основе теории и методологии права, с позиций наук административного права и государственного управления рассмотрен комплекс оснований подготовки новой Концепции обеспечения общественной безопасности на период до 2030 года.

Отдельным перспективным направлением наращивания усилий в сфере обеспечения общественной безопасности, которое практически не получило развитие в ныне действующей Концепции общественной безопасности, является привлечение к этой деятельности структур гражданского общества, а также негосударственных структур, действующих в сфере безопасности. По нашему мнению, разработка эффективных механизмов сотрудничества государственных и негосударственных структур в сфере обеспечения общественной безопасности позволит наладить максимально прямой контроль за состоянием общественной среды, вплотную подвести субъектов обеспечения общественной безопасности к реализации сервиса предварительного исключения рисков в сфере общественной безопасности.

**Annotation.** Based on the theory and methodology of law, from the point of view of the science of administrative law and public administration, a set of grounds for preparing a new Concept of Public Security for the period up to 2030 has been considered.

The involvement of civil society, as well as non-State actors working in the field of security, is a particular promising area of public security efforts, which has hardly been developed in the current Public Security Concept. In our opinion, the development of effective mechanisms of cooperation between state and non-state structures in the field of public security will allow to establish the most direct control over the state of the public environment, to closely bring public security actors to the implementation of the service of preliminary exclusion of risks in the field of public security.

**Ключевые слова и словосочетания:** теория и методологии права, наука административного права, новая Концепция обеспечения общественной безопасности, институты гражданского общества.

**Key words and word combinations:** theory and methodologies of law, science of administrative law, new concept of public security, institutions of civil society.

Следует согласиться с мнением разработчиков проекта Концепции общественной безопасности на период до 2030 года в том, что в рамках коррекции действующей Концепции должен быть решен целый ряд теоретико-методологических задач, соблюдая при этом преемственность и непрерывность государственного управления в рассматриваемой сфере, его результативность и эффективность.

Прежде всего это касается решения принципиального вопроса о форме и названии документа, который должен соответствовать требованиям Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. Указанный федеральный закон прямо не выделяет среди документов стратегического планирования такой вид, как концепция. Кроме того, есть расхождение в теоретико-практическом восприятии Концепции как вида документа стратегического планирования. При этом в целях сохранения целостности восприятия феномена общественной безопасности и, в то же время, исключения фактического дублирования, пересечения сфер влияния и задач, предусмотренных различными документами стратегического планирования, по нашему мнению, целесообразно принятие надстроечного документа в виде Концепции.

Однако, во избежание его статичности как «некой системы взглядов», название документа должно быть дополнено указанием на реализацию принимаемых государством мер в сфере общественной безопасности, то есть на ее обеспечение. Данный методологический посыл является ключевым для всего дальнейшего исследования феномена «общественная безопасность».

Таким образом, на наш взгляд, в качестве базового названия рассматриваемого документа целесообразно использовать – «Концепция обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации до 2030 года» (далее – КООБ 2030), что позволит рассматривать данный документ не как какое-то статическое (аморфное) образование, а как динамичный инструмент,

направленный на мониторинг и реализацию причин и условий угроз и вызовов безопасности нашего Отечества.

Следует поддержать разработчиков в том, что с методологической точки зрения в новой Концепции должен быть реализован риск-ориентированный подход, в котором вопросы общественной безопасности рассматриваются в контексте идентификации и оценки рисков, угроз и вызовов. Необходимость использования данного методологического подхода к обеспечению безопасности, в том числе посредством повышения эффективности правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности, оправдана практикой деятельности органов государственной власти.

Поэтому важнейшим этапом разработки Концепции является консолидированное определение отраслевых рисков, прежде всего имеющих системную природу, а также формирование перечня угроз общественной безопасности, актуальных до 2030 года. При таком подходе полномасштабное внедрение в Концепцию общественной безопасности до 2030 года системы управления рисками позволит повысить эффективность контрольной, надзорной и профилактической деятельности на данном направлении, а также будет способствовать снижению экономических издержек на обеспечение общественной безопасности.

На наш взгляд, структура КООБ 2030 представляется логичной и вполне обоснованной.

С позиции гносеологии, методология теории безопасности имеет свои эпистемологические особенности, при этом особого внимания заслуживает то обстоятельство, что интегрирующей субстанцией общественной безопасности является не отдельный человек, а общественная группа или сообщество людей, имеющие выраженные признаки общности (территориальной, временной, национальной, социальной и иной), в отношении которых потенциально или реально действует угроза деструктивного характера. Ведущим признаком общественной безопасности выступает публично-частный интерес, кото-



рый в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений является системообразующим явлением.

Отдельным перспективным направлением наращивания усилий в сфере обеспечения общественной безопасности, которое практически не получило развитие в ныне действующей Концепции общественной безопасности, является привлечение к этой деятельности структур гражданского общества, а также негосударственных структур, действующих в сфере безопасности [1]. По нашему мнению, разработка эффективных механизмов сотрудничества государственных и негосударственных структур в сфере обеспечения общественной безопасности позволит наладить максимально прямой контроль за состоянием общественной среды, вплотную подвести субъектов обеспечения общественной безопасности к реализации сервиса предварительного исключения рисков в сфере общественной безопасности.

Новая КООБ 2030 в этой связи должна быть ориентирована на повышение заинтересованности отдельных граждан и их объединений в обеспечении безопасной общественной среды и общественного порядка, а также осознание своей сопричастности с деятельностью государственных субъектов обеспечения общественной безопасности. Формирование новой ветви участия активных граждан в рамках повышения безопасности общественной среды может быть важной частью создания региональных аналитических моделей состояния общественной безопасности с учетом особенностей субъектов Российской Федерации, а также механизмом общественного контроля за деятельностью государственных субъектов обеспечения общественной безопасности. Так, например, в крупных городах все большую роль приобретают региональные сайты и информационные порталы, посредством которых возможно реализовать двусторонний обмен информацией в сфере общественной безопасности. Представляется перспективным мониторинг общественного мнения как критерия оценки эффективности деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности.

С позиций эвристики как совокупности приемов и методов, облегчающих и упро-

щающих решение познавательных и иных практических задач в современной России, в научной, специальной литературе, а также практике деятельности государственной администрации довольно основательно вошел в оборот термин «негосударственная сфера безопасности» (далее – НСБ), при этом до сих пор нет четкого однозначного представления о том, что представляет собой указанная сфера безопасности, кто является ее субъектами, какова их роль в обеспечении национальной, в том числе общественной безопасности.

Негосударственная сфера обеспечения безопасности объединяет на сегодняшний день субъекты, коммерческая и общественная деятельность которых, в соответствии с законодательством, является одним из средств обеспечения безопасности либо направлена на техническое, информационное и иное обеспечение указанной деятельности посредством специально созданных как коммерческих, так и некоммерческих негосударственных предприятий и организаций.

Сообщество предприятий негосударственной сферы безопасности располагает уникальными ресурсными возможностями для реального участия в обеспечении национальной безопасности. По данным экспертов, эта сфера объединяет в общей сложности свыше трех миллионов человек и практически превратилась на сегодняшний момент во вспомогательную отрасль, эффективный элемент системы национальной безопасности, способный участвовать при необходимости в решении масштабных государственных задач, в том числе и в сфере обеспечения общественной безопасности [2].

Как показал анализ достаточно большого массива нормативных правовых актов, научных публикаций, а также изучение практики деятельности сил и средств негосударственной сферы безопасности, до сих пор также не решена проблема с определением границ рынка услуг и работ в области безопасности. Отсутствует анализ современного состояния указанного рынка, прогноз его развития на ближайшие годы, не определены факторы, сдерживающие темпы его роста. Все эти вопросы являются предметом исследования заявленной нами проблематики.

Используя эвристический подход, нами предлагается рассмотрение негосударственной сферы безопасности как



комплексной, значимой не только для сферы безопасности, но и экономики Российской Федерации, а также важной социальной роли субъектов НСБ, которые в своей деятельности успешно сочетают частные и публичные интересы. Как показало исследование, дальнейшее развитие НСБ зависит напрямую от состояния государственно-частного партнерства и эффективного использования института саморегулирования.

При таком подходе составной частью (подсистемой) негосударственной системы обеспечения общественной безопасности является негосударственная сфера безопасности (НСБ). Она объединяет субъектов негосударственной системы обеспечения национальной безопасности, коммерческая и общественная деятельность которых в соответствии с законодательством является одним из средств обеспечения безопасности, либо направлена на техническое, информационное и иное обеспечение указанной деятельности на возмездной основе. Уместно отметить, что данная структура хорошо организована и находится в тесном взаимодействии с представителями как органов внутренних дел, так и партнеров по бизнесу.

Представляется, сегодня перед негосударственной сферой безопасности стоит системная задача: прежде всего, стать партнером государства в обеспечении общественной безопасности, а точнее безопасности гражданского общества, при этом накапливать положительный опыт взаимодействия на федеральном, региональном и местном уровнях, а также повышать качество услуг, эффективно работать над повышением ее деловой репутации.

Бесспорно важнейшим условием эффективной деятельности любой правоохранительной системы является содействие граждан и их объединений в раскрытии и расследовании преступлений, осуществлении охраны правопорядка, предупреждении и пресечении правонарушений, а также обеспечении общественной безопасности.

Обращаясь к институтам гражданского общества, уместно отметить, что главной тенденцией последних лет стал рост гражданской активности и самоорганизации. Российское гражданское общество повзрослело. Сформировалась фактически целая профессиональная отрасль в сфере деятельности некоммерческого сек-

тора. Вполне естественно, что в последние годы роль и участие гражданского общества в развитии страны неуклонно возрастают.

Главный формат такого участия — это общественный контроль, стремление общества скорректировать или отменить неудачные управленческие решения. Сегодня на этом фундаменте постепенно формируются новый концептуальный подход, стиль и стандарт участия гражданского общества в жизни страны — от контроля к участию. Смысл его состоит в том, чтобы подключать представителей гражданского общества к выработке стратегических проектов. Подготовка важнейших решений должна проходить с участием представителей общественности, среди которых очень много профессионалов, зачастую это люди, которые даже лучше, чем чиновники, разбираются в существе дел.

Сопричастность каждого активного и ответственного гражданина - есть критерий успеха стратегических инициатив, а формирование своеобразного «ответственного класса» вокруг повестки общенационального развития - залог ценностной консолидации, работоспособности политических институтов и социального оптимизма.

С точки зрения государства, новый стандарт отношений с обществом предполагает взаимно ответственное партнерство. Необходимо прилагать усилия, чтобы донести до активных и ответственных граждан существо преобразований, их обоснование, услышать озабоченности, совместно выстроить тактику, которая минимизирует издержки и протесты. В стране имеется много примеров такой политики. Она должна стать стандартом.

В этих условиях необходимой предпосылкой динамичного развития и качественного рывка является широкая конструктивная общественная дискуссия вокруг востребованных большинством населения ценностей и приоритетов. Ключевая задача активного и ответственного гражданского общества - формирование общественной повестки дня, в которой успех «российского прорыва» неразрывно связан с высоко значимыми для большинства россиян понятиями патриотизма и социальной справедливости.

Здесь уместно отметить, что институты гражданского общества имеют весьма разнообразные формы своего выражения.



Как справедливо отмечает Давлетшина Р.Р., «они могут быть как организованными, так и неорганизованными, созданными временно или постоянно, на международном или региональном (локальном) уровнях. Можно привести огромное количество примеров институтов гражданского общества: общественные объединения социальной направленности (такие как частные музеи, культурные объединения, спортивные союзы и клубы, благотворительные фонды, больницы и приюты при церквях, объединения по интересам, небольшие группы самопомощи), а также общественные объединения политической направленности (политические партии, союзы и объединения граждан и проч.), а также общественные объединения правоохранительной направленности (ДНД, частно-охранные и частно-детективные фирмы, службы безопасности частных предприятий, добровольные пожарные дружины и т.д.)» [3, с. 195].

В целом соглашаясь с позицией автора, представляется целесообразным отметить, что она не вполне корректна. Говоря об институтах гражданского общества, уместно отметить, что их отличительной особенностью от других видов общественных объединений, ассоциаций и организаций является то, что они являются некоммерческими, т.е. не преследуют целью извлечение финансовой выгоды при осуществлении своей деятельности, в то время как частно-охранные и частно-детективные фирмы, службы безопасности созданы на коммерческой основе.

На наш взгляд, справедлива трактовка понятия гражданского общества как сферы самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся некоммерчески направленных ассоциаций и организаций, огражденных от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной власти, а также других внешних факторов. В этой связи, согласно классической схеме Дэвида Истона, гражданское общество выступает как фильтр требований и поддержки общества к политической системе [4].

На наш взгляд, определяя вектор развития и формирования основ безопасности, необходимо взять курс на модернизацию (обновление) правового регулирования, в частности отраслевого административно-правового регулирования деятельности институтов гражданского общества в

сфере обеспечения национальной безопасности.

К принятию такого решения нас побуждает Стратегия национальной безопасности [5], также в этом ряду стоит Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [6]. Это политико-юридические документы, правовую основу которых составляют: Конституция РФ и ряд федеральных законов, в том числе Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [7] и «Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8].

Здесь уместно отметить, что в обновленной редакции Стратегии (№ 683 от 2015 г.) прописано, что государственные и негосударственные структуры должны консолидироваться и объединить все свои усилия в обеспечении безопасности личности, общества и государства, а также создать все необходимые условия для реализации национальных интересов и приоритетов.

В этой связи одним из факторов в консолидации государственных и негосударственных институтов по обеспечению безопасности личности, государства и общества, на наш взгляд, будет принятие нового федерального закона «Об участии институтов гражданского общества в обеспечении национальной безопасности».

Во-первых, закон придаст легитимность и правовую основу деятельности негосударственных структур (и субъектов), где под деятельностью следует понимать процесс их взаимодействия в указанной сфере безопасности, т.е. субъектно-объектные отношения.

Во-вторых, закон будет содержать новые понятия, которые сегодня употребляют многие авторы в статьях и публикациях, например использование следующей терминологии: НСОБ (Негосударственная система обеспечения национальной безопасности); НСБ (Негосударственная сфера безопасности) и т.д.

Закон определит сущность, содержание, формы и методы такой деятельности институтов гражданского общества (именно правоохранительной направленности), где в основе поведения субъектов правоотношений - следование гражданскому долгу, а также будет содержать, как любой нормативный документ, ряд иных положений и статей.



Необходимо отметить, что становление и развитие новой системы (негосударственной системы обеспечения национальной безопасности) связано с таким философским постулатом (по сути обусловлено им), как «государство и общество — это разные понятия, это самостоятельные институты (образования), их необходимо различать». Они находятся вместе, в единстве, но они не сливаемые.

То есть государство есть первое, внутри которого семья развивается в гражданское общество. Гражданское общество «вызревает» в государстве. Только в правовом, демократическом государстве возможно появление зрелого гражданского общества, как следствие реализации прав и свобод и обязанности государства по защите, соблюдению и признанию этих прав.

В противном случае политическая власть поглотит полностью или частично структурные элементы гражданского общества при тоталитарном, авторитарном режимах.

Обращаясь к заявленной проблематике в рамках подготовки проекта КООБ 2030, также считаем необходимым акцентировать внимание членов рабочей группы на подготовке конкретных предложений, связанных с привлечением к обеспечению общественной безопасности негосударственных структур, а также институтов гражданского общества, функционирующих в различных сферах безопасности,

определению возможных форм их участия в такой деятельности.

1. Воронов А.М. Развитие теории и совершенствование практики публичного администрирования в сфере обеспечения безопасности гражданского общества: монография. – М.: изд-во «ОТ И ДО», 2017.
2. [Электронный ресурс] // URL: <http://nac.gov.ru/sites/default/files> (дата обращения: 10.01.2020).
3. Давлетшина Р.Р. Правовое положение институтов гражданского общества в Германии // Вестник Башкирского ун-та. 2012. № 4.
4. Easto D.A. Framework for political analysis London; Sydney; Toronto; New Delhi; Tokyo, 1965.
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683.
6. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента от 13.05.2017 № 208.
7. О безопасности: федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1 Ст. 2.
8. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.



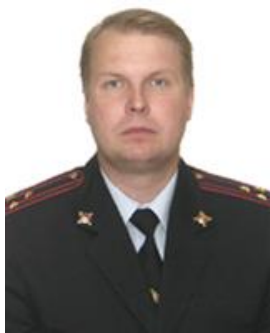


**КОСТЕННИКОВ МИХАИЛ ВАЛЕРЬЕВИЧ,**

профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации

**KOSTENNIKOV MICHAEL VALEREVICH,**  
professor of Police Training Centre For Public Order Protection, doctor of law, professor, Honored employee of Internal Affairs of the Russian Federation

e-mail: m-2263768@yandex.ru



**КУРАКИН АЛЕКСЕЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ,**

профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, доктор юридических наук, профессор

**KURAKIN ALEKSEY VALENTINOVICH,**  
professor of chair of migration service staff training of the police training center for public order protection Advanced Training Institute of the MIA of Russia, doctor of law, professor

e-mail: kurakinaleksey@gmail.com



**САИДОВ ЗАУРБЕК АСЛАНБЕКОВИЧ,**

профессор кафедры конституционного и административного права Чеченского государственного университета, доктор юридических наук, кандидат экономических наук

**SAIDOV ZAURBEK ASLANBEKOVICH,**  
Professor of the Department of constitutional and administrative law Chechen state University, doctor of law, candidate of economic Sciences

e-mail: saidov@chesu.ru

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ: ПРИНЦИПЫ И ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ<sup>1</sup>

#### STATE REGULATION OF MIGRATION: PRINCIPLES AND ISSUES OF EFFECTIVENESS

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы правового регулирования миграционных процессов, обращается внимание на то, что обозначенная проблема носит глобальный характер, миграция детерминирует социальное и экономическое развитие государства. В структуре миграции выделяются различные ее сегменты, которые между собой логически взаимосвязаны и образуют единый миграционный процесс. Эффективность правового регулирования миграционных процессов предопределяется качеством

<sup>1</sup> Статья подготовлена при информационной поддержке компании Консультант Плюс. Отдельные фрагменты настоящей статьи были ранее опубликованы. Данная статья является результатом научного обобщения для создания целостной научной картины относительно исследуемой проблемы.

принципов, на основе которых выстраивается система соответствующего воздействия, в этой связи в работе определена система данных принципов.

**Annotation.** *The article considers the issues of legal regulation of migration processes, draws attention to the fact that this problem is global in nature, migration determines the social and economic development of the state. The structure of migration highlights its various segments, which are logically interconnected and form a single migration process. The effectiveness of legal regulation of migration is determined by the quality of the principles on the basis of which the system of appropriate impact is built, in this regard, the work defines the system of these principles.* **Ключевые слова:** миграция, мигрант, политика, государство, безопасность, рынок, передвижение, государство, процесс, поток.

**Ключевые слова и словосочетания:** миграция, мигрант, политика, государство, безопасность, рынок, передвижение, государство, процесс, поток.

**Key words and word combinations:** migration, migrant, politics, state, security, market, movement, state, process, flow.

Глобализация экономики и пространственное развитие на всей планете способствовали формированию глобального рынка товаров и услуг, а это, в свою очередь, детерминировало развитие миграционных процессов, как в мире в целом, так и в отдельно взятой стране. Исходя из этого, многие страны и даже целые континенты сегодня столкнулись с вопросами массового и системного перемещения людей, причем такое перемещение не всегда носило оправданный и легитимный характер. В этой связи можно без преувеличения сказать, что проблема миграции людей является одной из самых актуальных проблем, как для нашей страны, так и для целого ряда зарубежных стран.

В этой связи неслучайно, что в настоящее время проводятся исследования проблем регулирования миграционных процессов, как на территории Европейского Союза, так и в отдельных его государствах. Проблема миграции людей носит комплексный характер, обозначенный вопрос по своей функциональности затрагивает самые различные сферы государственного управления и жизнедеятельности людей, причем, как уже отмечалось, не только в отдельно взятой стране, но и на целом континенте. Исходя из этого, Ю.А. Сычугова верно отмечает, что «...миграция – это не только термин, характеризующий движение людских ресурсов, но и политика государств всего мира. При этом данная политика, нацеленная на нахождение баланса между жестким правовым контролем миграционных процессов и экономическими потребностями стран в привлечении трудовых ресурсов» [1, с. 3]. Нужно отметить, что в современном мире борьба ведется не только за сферы экономического влияния, но и за

человеческий капитал. В этой связи миграционная политика экономически развитых государств направлена на привлечение квалифицированных интеллектуальных и трудовых ресурсов. Обратим внимание, что целый ряд индустриальных государств добились неплохих результатов в деле привлечения квалифицированных трудовых ресурсов.

Однако некоторые страны, в том числе входящие в Европейский союз, испытывают сложности в обеспечении своей миграционной политики. Как отмечает Е.Ю. Царева «...одним из наиболее «перегруженных» миграцией государств в Европе является Италия. Обусловлено это ее географическим положением, которое обеспечивает возможность для постоянных миграционных потоков и транзитной миграции из стран Африки, Восточной Европы, Восточной и Юго-Восточной Азии, а также Ближнего и Среднего Востока» [2, с. 3].

Нами уже отмечалось, что некоторым странам удалось создать достаточно эффективную миграционную систему, которая принимает только квалифицированную рабочую силу, а также иностранных граждан, имеющих определенный денежный капитал. В этом смысле в качестве примера можно привести Великобританию. Как пишет Л.Ю. Кочеткова «...миграция иностранцев в Великобританию совершается по экономическим причинам. Данная миграция носит временный, но в то же время долгосрочный характер. Значительное количество трудовых мигрантов, приезжающих в Великобританию, являются состоятельными и высококвалифицированными людьми. Для этих людей стимулами для переезда в Англию служат не только более высокая оплата их труда, но и возможности профессиональной самореализации, карьерного роста,



а также более комфортный образ жизни» [3, с. 8].

Как показывает исторический и современный опыт многих стран, остановить миграционный поток людей исключительно средствами прямого ограничительного и принудительного характера достаточно сложно. Исходя из этого, каждым государством разрабатывается своя система правовых средств, позволяющих дифференцированно подходить к вопросам регулирования миграционных отношений. Созданные правовые средства дают возможность въезжать на территории своей страны только тем мигрантам-иностранцам, в услугах и пребывании которых заинтересовано соответствующее государство.

Именно по данному пути правового регулирования миграционных отношений идет целый ряд передовых государств, и этот опыт, с учетом национальной и геополитической специфики, учтен и в нашей стране. Так, в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» отмечается, что въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину может быть не разрешен в случаях, предусмотренных в законе (ст. 26). Также в случаях, предусмотренных законом в отношении иностранного гражданина, может быть принято решение о нежелательности его пребывания на территории нашей страны (ст. 25.10).

Миграция – это термин, означающий передвижение, и изначально он употреблялся применительно к животному миру, применительно к людям ранее использовалась такая категория, как «право граждан на свободу передвижения». Право граждан на свободу передвижения – это атрибут свободного и демократического государства. Как следует из некоторых международных документов, данное право в структуре правового статуса личности является одним из ключевых. Так, во Всеобщей Декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблей ООН 10 декабря 1948 г., определяется, что «...каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Кроме того, каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну» (ст. 13). Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. определя-

ет, что «...каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства. Каждый свободен и может покидать любую страну, включая свою собственную» (ст. 2).

Конституция Российской Федерации, воспринимая основополагающие нормы международного права относительно прав человека, практически дословно воспроизводит соответствующие предписания относительно права на свободу передвижения. В частности, в Конституции определяется, что «...каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» (ст. 27). Механизм реализации обозначенного конституционного положения содержится в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Реализация права на свободу передвижения в нашей стране имеет непростую историю. Право на передвижение, как уже отмечалось, – атрибут свободного государства, да и само право на передвижение осуществляется человеком свободно, исключительно по своему желанию, а принудительное переселение людей идет в противоречие с реализацией права на свободу передвижения. В истории же нашей страны, к сожалению, имели место случаи принудительного переселения людей, причем со значительным нарушением их прав. Так, в свое время, согласно постановлению ЦИК СССР, СНК СССР от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством», властям предоставлялось право применять в районах сплошной коллективизации чрезвычайные меры борьбы с кулачеством, в числе которых было и право принудительно выселять людей из пределов отдельных районов и краев (областей) их проживания. Известен и еще целый ряд случаев, когда на законодательном уровне закреплялось право властей переселять целые народы и национальности. Выслали немцев с Поволжья в период Великой Отечественной



войны, чеченцев, ингушей, кабардинцев, крымских татар и др.

Также в истории нашей страны имели место случаи ограничения прав граждан на свободу передвижения мерами административно-правового характера. В этой связи неслучайно, что в заключении Комитета конституционного надзора СССР от 11 октября 1991 г. «О разрешительном порядке прописки граждан» констатировалось, что «...разрешительная система прописки, необоснованно ограничивая свободу передвижения граждан, препятствует осуществлению гражданами также и других прав и свобод». Важной вехой в вопросах законодательной регламентации права граждан на свободу передвижения в нашей стране можно назвать принятый в свое время Закон СССР от 20 мая 1991 г. «О порядке выезда из Союза Советских Социалистических Республик и въезда в Союз Советских Социалистических Республик граждан СССР».

Обозначенные и некоторые иные нормативные правовые акты подтверждают тезис о том, что «право на свободу передвижения» в СССР и России в своем развитии прошло длительный и непростой путь. Обратим внимание, что в настоящее время в нашей стране созданы все необходимые правовые и организационные механизмы реализации права на свободу передвижения, кроме того, данное право является основой для осуществления миграционной политики в самых различных формах ее проявления. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства – одно из самых существенных субъективных публичных прав личности. В этой связи согласимся с К.С. Бельским, который верно отметил, что «...правом на свободу передвижения человек особо дорожит» [4, с. 371].

Как уже отмечалось ранее, миграция – это акт свободного перемещения людей, насильственное же перемещение миграцией признать нельзя. Отметим, что в современном мире существует явление, связанное с насильственным перемещением людей вследствие их похищения. Похищение людей мотивировано их дальнейшей продажей или сексуальной эксплуатацией и т.п. Озабоченность данным вопросом, который выходит за границы отдельно взятого государства, вынудило международное сообщество принять ряд документов. В качестве примера можно привести:

Конвенцию об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством от 7 сентября 1956 г., а также рекомендацию № R (2000) 11 Комитета министров Совета Европы «О борьбе с торговлей людьми в целях сексуальной эксплуатации» (2000) и др.

Отметим, что насильственное перемещение людей может быть идентифицировано с их криминальным перемещением. По данному вопросу В.С. Свиридов пишет, что «...криминальное перемещение людей – это организованное перемещение любого человека, вопреки его воле, внутри страны или за ее пределы с использованием насилия, нарушающего его права, а равно приводящего к нарушению его прав» [5, с. 9].

Также необходимо сказать, что одним из мотивирующих фактов перемещения людей является обстоятельство, выходящее за рамки легитимных причин. Перемещение людей может в ряде случаев детерминироваться их желанием совершить преступление в другом регионе страны или даже в другом государстве. Такое перемещение людей также в легитимное понятие «миграции» не укладывается. Исходя из общего подхода к категории «миграция», можно еще раз отметить, что это явление по своей природе позитивное и изначально направленное на социальное и экономическое развитие как отдельно взятого человека, так и в целом государства, влияющее на положительное решение целого ряда важных вопросов, способствующее равномерному распределению населения по территории страны. Миграция также способствует привлечению в страну квалифицированных и востребованных кадров, возвращению соотечественников, проживающих за рубежом и др. Тем не менее миграция явление социальное, а это значит, что с ним связано и такое явление, как преступность. Кроме того, непродуманная, стихийная, а также нелегальная миграция может привести к самым различным неблагоприятным последствиям. Так, нелегальные мигранты образуют криминальные сообщества, сложившиеся диаспоры оказывают негативное воздействие на экономику, правопорядок, создавая нередко ненужное напряжение среди местных жителей.

В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013



№ Пр-2685) констатируется, что «...неблагоприятные тенденции наблюдаются во внутренней миграции, в результате усиливается дисбаланс в распределении населения. Имеет место социальная напряженность в обществе, способствующая возникновению ксенофобии, национальной, расовой и религиозной розни, а также увеличивается количество этнических организованных преступных групп». Как отмечает В.А. Андрущенко, «...помимо угроз национальной безопасности, незаконная миграция создает угрозу экономической стабильности государства, негативно воздействует на сферу трудовой занятости» [6, с. 4].

Примерно на те же негативные факторы нелегальной миграции обращает внимание и А.М. Исхаков: «... вследствие незаконной миграции развивается теневая экономика, коррупция государственных служащих в сфере противодействия незаконной миграции оказывает влияние на преступность, социальную напряженность, настроения нетерпимости и ксенофобии» [7, с. 4].

Учитывая негативные последствия нелегальной миграции, полагаем, что государство должно выстроить такую миграционную систему, которая будет противодействовать теневой, а в ряде случаев и криминальной миграции, стимулируя приток в страну только тех мигрантов, в пребывании которых заинтересовано государство и общество.

Исходя из этого, рассмотрим ряд вопросов, которые связаны с правовым регулированием миграции людей. Следует отметить, что передвижение людей – процесс объективный: человеку свойственно менять свое место жительства или место пребывания, это продиктовано интересами решения своих личных, бытовых, экономических, а также социальных проблем. Миграция людей, если она не носит вынужденного характера, способствует социальному и экономическому развитию, а также позволяет человеку найти свое место в экономике. В этой связи в структуре миграционных процессов выделяется такой ее сегмент, как «экономическая миграция». Как отмечает А.В. Колокольцев, «...экономическая миграция – это совокупность правовых отношений, возникающих при территориальном перемещении лиц с целью улучшения своего финансового, экономического со-

стояния. При этом автор указывает на причину данного вида миграции – это невозможность найти на территории своего проживания работу по специальности, квалификации или желаемому размеру заработной платы» [8, с. 10].

Отметим, что экономическая миграция по причинам, ее детерминирующим, а также своей функциональности тесным образом связана с миграцией трудовой. Однако следует подчеркнуть, что данные виды миграции близки, но не тождественны. Экономическая миграция – явление более широкое, нежели миграция трудовая, хотя экономическая мотивация присутствует как в одном, так и в другом случае.

Вопросы трудовой миграции весьма актуальны, особенно в условиях развития цифровой экономики, и именно в деле регулирования отношений, связанных с трудовой миграцией кроются, по сути, ключевые вопросы обеспечения национальной миграционной политики. Как следует из Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» крайне важным вопросом является «...оптимизация потоков трудовой миграции исходя из потребностей национальной экономики» (п. 12). В научной литературе также обращается внимание на специфику вопроса трудовой миграции. Так, А.Н. Рыжикова отмечает, что «...трудовая миграция представляет собой процесс перемещения иностранного гражданина через границу принимающего государства или по его территории в рамках установленного законодательством административно-правового режима с целью заключения трудового (гражданско-правового) договора с работодателем на осуществление трудовой деятельности в пределах процедур и на сроки, установленные принимающим государством» [9, с. 10].

С таким подходом к определению сущности трудовой миграции можно согласиться. Но в то же время отметим, что трудовая миграция касается не только иностранных граждан, которые приезжают в нашу страну для осуществления трудовой деятельности, данный вид миграции интересен и российским гражданам, которые стремятся реализовать себя на рынке труда другого региона Российской Федерации. Тем самым трудовая миграция граждан детерминирует развитие и интенсивность внутреннего миграционного



процесса, в осуществлении которого заинтересовано каждое государство.

Внутренняя миграция является частью общего миграционного процесса, однако, несмотря на это, она выполняет свои особые функции, а именно – способствует равномерному распределению населения по территории нашей страны. По данному поводу Е.А. Мышняева пишет, что «...внутренняя миграция осуществляется с целью равномерного рассредоточения населения в интересах обеспечения экономической безопасности страны» [10, с. 9]. Как говорится в Указе Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы», с 2012 по 2017 год интенсивность внутренней миграции увеличилась на 10 %. При этом имеет место тенденция к оттоку населения в Центральный, Северо-Западный, Юго-Западный регионы страны. Это является постоянным фактором роста диспропорции в размещении населения. Практически весь потенциал внутренней миграции приходится на такие городские агломерации, как Москва и Санкт-Петербург, а также на Краснодарский край».

Обратим внимание, что традиционно мобильность населения нашей страны была невысокой. В Императорской России, например, перемещение людей было продиктовано тем, что люди бежали от чрезмерного налогового бремени, гнета помещиков, а также по религиозным мотивам, образуя свои поселения в труднодоступных для властей территориях нашей страны. Крепостное право на много столетий привязало людей к той или иной территории. В советский период нашей истории значительная часть граждан, проживающих в сельской местности, не имела паспортов, а, следовательно, данные люди не могли перемещаться по территории страны, на которой был установлен жесткий паспортный режим. Кроме того, как уже ранее отмечалось, разрешительный порядок прописки не способствовал развитию внутренних миграционных процессов. Все эти и некоторые иные факторы ментально отражены в сознании многих людей нашей страны, особенно старшего и среднего поколения. В этой связи, как уже отмечалось, внутренняя мобильность населения нашей страны оставляет желать лучшего.

Как отмечает А.И. Алешковский, проанализировав сущность внутренней миграции, «...в России внутренняя миграция не является фактором, влияющим на равномерное распределение населения. Обозначенный автор также указывает, что среднестатистический гражданин США меняет свое место жительства в течение жизни примерно 13 раз, гражданин Великобритании – примерно 7 раз, среднестатистический гражданин России – чуть более 1,5 раза» [11, с. 3]. Данные цифровые показатели красноречиво подтверждают наш тезис о том, что мобильность населения нашей страны оставляет желать лучшего, и причиной тому являются как ментальность населения, так и низкие доходы у значительной части граждан нашей страны, которые не позволяют им реализовать свое субъективное публичное право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах страны. Подобное положение вещей самым негативным образом отражается на социальном и экономическом развитии страны. Низкая мобильность населения не способствует территориальному и демографическому развитию Российской Федерации. В этой связи неслучайно, что проблема миграции населения зачастую увязывается с вопросами демографического развития. Так, Т.А. Фадеева пишет, что «...миграционные процессы нужно увязывать с демографическими процессами, которые имеют разнообразные формы своего проявления» [12, с. 5].

В вопросе развития внутренних миграционных процессов следует использовать самые различные стимулирующие средства. В этом смысле возможно поддержать идею «дальневосточного гектара». В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2016 г. «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа» гражданину может быть предоставлен в безвозмездное пользование земельный участок площадью один гектар. Подобная мера, как нам представляется, призвана привлечь внимание людей, проживающих в центральных регионах нашей страны, а также вызвать у них интерес к переезду на Дальний



Восток. Отметим, что климатические условия в обозначенном регионе весьма суровы, и для создания привлекательности обозначенных территорий необходимо сформировать более качественную социальную инфраструктуру, а также, по нашему мнению, увеличить площадь предоставленных гражданам участков в безвозмездное пользование до ста гектаров (количество необработанной земли в этом регионе это позволяет). Такой подход позволит интенсифицировать миграционный интерес людей к Дальнему Востоку.

Еще один вопрос, на который следует обратить внимание, – это проблема, связанная с возвращением в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. В силу различных обстоятельств граждане нашей страны оказались за пределами своего государства. Заметим, что подобная проблема существует и в других странах, в этой связи те государства, которые заинтересованы в возвращении своих соотечественников, реализуют государственные программы. Отношения, связанные с возвращением соотечественников из-за рубежа, регламентируются Федеральным законом от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Как следует из обозначенного закона, «...соотечественники, проживающие за рубежом, вправе полагаться на поддержку государства в осуществлении своих прав и сохранении самобытности». За счет возвращения в нашу страну соотечественников из-за рубежа можно отчасти решить демографическую проблему, которая весьма остро актуализировалась за последние годы. Как отмечает А.А. Гребенюк, «...одним из путей решения проблемы демографического кризиса является стимулирование миграционного прироста за счет соотечественников. В настоящее время накоплен существенный опыт возвращения в страну мигрантов, ранее выехавших из нее по политическим или экономическим причинам. Обратим внимание, что такие государства, как: Израиль, Греция, Япония, Германия, Финляндия, Польша, Венгрия, либо имели подобные программы в своей миграционной политике, либо используют их и сейчас» [13, с. 3].

Следует обратить внимание на проблему, связанную с демографической ситуацией. Решить обозначенный вопрос

непросто. Уже много лет в нашей стране имеет место устойчивая тенденция, связанная с уменьшением численности населения, причин этому много. Как отмечает И.А. Алешковский, «...современная Россия находится в условиях глубокого демографического кризиса, суть которого заключается в убыли населения нашей страны и негативных качественных изменениях в структуре населения» [14, с. 3].

Демографическая проблема в государстве решается, как правило, различными способами, например созданием условий для увеличения рождаемости, формированием условий для улучшения качества и продолжительности жизни людей, а также посредством замещения собственного населения мигрантами. Нужно отметить, что замещение собственного населения мигрантами возможно только в том случае, если они могут безболезненно адаптироваться в соответствующем обществе, а также принять культуру, традиции, обычаи местного населения и др. Заметим, что в любом случае замещение собственного населения мигрантами из других стран отнюдь не лучший способ решения демографической проблемы. Известно, что подобный способ замещения собственного населения используется в некоторых странах Европейского союза, и сегодня уже отчетливо можно увидеть его негативные последствия.

Как уже отмечалось, миграционные процессы за последние годы стали заметным явлением, связывающим вместе самые различные вопросы экономического, социального, а также политического характера. Миграция и миграционные процессы затрагивают интересы людей всей планеты, а в условиях обострения различного рода инфекционных заболеваний, которые, вследствие глобальной миграции, распространяются по различным государствам, данный вопрос приобрел еще медицинский и эпидемиологический характер. Целый ряд стран сегодня вводят ограничительные и запретительные меры для въезда в страну иностранных граждан из стран, где существуют инфекционные заболевания. В этой связи миграция людей достаточно жестко контролируется многими государствами в интересах обеспечения безопасности граждан, а также для снижения уровня различного рода экономических издержек [15, с. 24].

Понимая важность и сложность регулирования процесса перемещения людей,



еще раз обратим внимание на основы соответствующего правового регулирования. Иными словами, рассмотрим принципы, на которых выстраивается система правового регулирования перемещения людей. Как отмечал в свое время В.М. Ведяхин, «...принципы права указывают на цели правового регулирования, дают ему общие направления, определяют основные тенденции регулирования тех или иных общественных отношений» [16, с. 27].

Таким образом, принципы правового регулирования определяют его качество, в них отражается сущность правового воздействия, а также наиболее важные императивные предписания. По данному вопросу А.П. Корнев писал, что «...принципы – это теоретические положения, идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства» [17, с. 16]. В этой связи принципы правового регулирования миграционных отношений носят ярко выраженный практический характер. В научной литературе указывается на непосредственную взаимосвязь качества принципов и эффективности действия закона. Как отмечает В.И. Зажицкий, «...качество законов и эффективность правового регулирования во многом зависит от того, как в них сформулированы и раскрыты принципы. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что качество законов напрямую зависит от качества принципов» [18, с. 92]. Принцип, исходя из своей функциональности – это общее правовое предписание, как правило, носящее императивный характер. Более того, «принцип» – это базовая, основополагающая идея, к которой «подгоняются» иные нормативные предписания. Исходя из этого Е.В. Скурко верно пишет, что «...суть и назначение правового принципа – получить адекватное воплощение в соответствующих его специфике компонентах правовой системы в форме и объеме, которые позволяют достичь его предельно полной объективизации в общественных отношениях» [19, с. 55].

В этой связи неслучайно, что в структуре большинства законов принципы закрепляются в самом их начале. Однако нужно сказать, что принципы правового регулирования миграции, несмотря на свою функциональность, комплексно не закрепляются ни в одном законе, а поэтому можно сделать вывод о том, что данные принципы являются собирательной категорией. Принципы правового регулирования миграции, помимо того, что они

содержатся в различных законодательных и иных нормативных правовых актах, еще имеют и разнообразную правовую природу. Так, в структуре правового регулирования миграции можно видеть принципы международного характера, они определяют универсальные императивные стандарты передвижения людей, ряд этих принципов получают свое конституционное закрепление, причем в различных странах примерно одинаковый подход к регулированию данного вопроса.

Например, в Конституции Итальянской Республики определяется, что «...каждый гражданин может свободно передвигаться и проживать в любой части национальной территории, с теми ограничениями, которые в общем порядке устанавливаются законом в интересах охраны здоровья и безопасности» (ст. 16). В Конституции Германии установлено, что «...все немцы пользуются свободой передвижения по всей территории Федерации» (ст. 11). В свою очередь, в Конституции Испании определяется, что «...испанцы имеют право свободно выбирать место жительства и свободно передвигаться в пределах национальной территории, они имеют право свободно въезжать в Испанию и покидать ее на условиях, определенных законом. Данное право не может быть ограничено по идеологическим и политическим мотивам» (ст. 19).

Непосредственно механизм реализации «миграционных прав» человека и гражданина в Российской Федерации определяется нормами административного права. Именно в данных предписаниях детально определяется порядок администрирования различных миграционных процессов. В этой связи существенная функциональность в деле регулирования миграции предоставляется принципам административного права. Принципы административно-правового регулирования миграции делают систему управления передвижением людей максимально стабильной, а также позволяют ей адаптироваться к нестандартным ситуациям. Как отмечает С.Д. Князев, «...принципы административного права позволяют социально ориентировать деятельность должностных лиц публичной администрации, а также стабилизировать управление» [20, с. 24].

Отметим, что вопросы управления в сфере миграции имеют первостепенное значение. В этой связи А.Н. Сандугей



верно отмечает, что «...эффективное администрирование в сфере миграции возможно только при прямом управленческом воздействии на миграционные отношения» [21, с. 88]. Во всех странах для осуществления управления миграционными процессами созданы миграционные службы, имеющие различные модификации. Как отмечают Е.А. Никифорова и И.А. Цинделиани, «...миграционные службы в зарубежных странах могут являться составной частью различных министерств (США, ФРГ, Швеция). Кроме того, миграционные службы могут являться самостоятельными органами исполнительной власти, такая модель, в частности, имеет место в Канаде» [22, с. 387].

В нашей стране до недавнего времени существовала самостоятельная Федеральная миграционная служба Российской Федерации. Однако согласно Указу Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств и в сфере миграции» ее функции были переданы Министерству внутренних дел. В настоящее время в структуре МВД России образовано Главное управление по вопросам миграции. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в деле регулирования вопросов миграции, помимо правовых принципов, важное место принадлежит принципам управления миграционными процессами.

Исходя из обозначенного подхода к вопросам регулирования миграции, было бы целесообразно систематизировать соответствующие принципы в базовом законодательном акте о миграции. В научной литературе, посвященной вопросам миграции, с той или иной степенью убедительности предлагается принять Миграционный кодекс. Одной из первых идею принятия Миграционного кодекса сформулировала Т.Я. Хабриева, отметив, что «...первоначально необходим всесторонний анализ миграционного законодательства, обобщение практики его применения, изучение зарубежного опыта. При этом подготовка кодифицированного акта, касающегося регулирования миграции, может рассматриваться в качестве одной из перспективных задач» [23, с. 5].

Прудникова Т.А. с позиции административно-правового регулирования обосновывает необходимость принятия Миграци-

онного кодекса. По мнению этого автора, «...он закрепил бы основы государственной миграционной политики; установил бы административно-правовой статус субъектов миграционных отношений; определил терминологию, а также порядок выезда и въезда через границу, транзитного проезда по территории России, регистрационного учета по месту пребывания и жительства иностранцев. Принятие такого документа позволит объединить разрозненные правовые нормы, действующие в области миграционных отношений, устранить проблему дублирования, пробелов, а также устаревших законодательных норм» [24, с. 33].

Отметим, что систематизация законодательства в форме его кодификации выполняет важные юридические функции. В частности, в ходе кодификации правовых норм происходит их тщательный отбор, в результате чего можно получить новое качество закона, который будет максимально эффективно регулировать общественные отношения. В настоящее время накопилось достаточно много нормативного материала, касающегося вопросов миграции, а поэтому есть объективная необходимость в его обобщении в форме кодификации. Как представляется, Миграционный кодекс помог бы систематизировать большой объем подзаконных нормативных правовых актов, а также определить единые подходы в вопросах регулирования различных миграционных процессов.

Анализируя непосредственно принципы правового регулирования миграционных отношений, необходимо заметить, что в основе данной регламентации лежат предписания, касающиеся вопросов обеспечения прав и свобод граждан. Тем не менее специфика миграционных отношений обуславливает выделение и иных принципов регулирования миграции людей. Так, О.А. Сазонова выделяет систему управленческих принципов регулирования миграции. В частности, представленный автор пишет, что «...в основе регулирования обозначенных отношений имеют место такие принципы, как: конституционные принципы; социально-правовые принципы; организационные принципы и специальные принципы». К последней группе принципов, по мнению О.А. Сазоновой, относятся патентный принцип, а также принцип миграционного учета [25, с. 9]. Рассмотренные принципы в своей основе



ориентированы на регулирование внешне-го аспекта миграции, в то время как внут-ренний аспект миграции нуждается в осо-бом правовом регулировании. Так, для ак-тивизации внутреннего процесса миграции необходимо определение стимулирующих предписаний, закрепление которых может быть осуществлено в законода-тельстве, которое функционально прямо не затрагивает миграционные отношения.

Интересную идею определения принци-пов правового регулирования внутренней миграции высказала Т.Н. Балашова, ука-зав, что «...одним из приоритетных направлений миграционной политики должна стать разработка мер, направлен-ных на развитие малозаселенных терри-торий нашей страны. Для этого необходи-мо предусмотреть принципы дифферен-цированного квотирования въезда мигран-тов; принципы, связанные с культурной адаптацией мигрантов; принципы зониро-вания территории страны для преимуще-ственного приема нужных трудовых ми-грантов, а также принцип профессиональ-ной специализации мигрантов» [26, с. 87].

Обобщая различные точки зрения отно-сительно принципов регулирования ми-грации, необходимо отметить, что в осно-ве их классификации должен лежать предметный или функциональный крите-рии, которые позволят дифференцировать данные принципы. Так, в основе правового регулирования миграции должны лежать разрешительные и стимулирующие прин-ципы, они призваны интенсифицировать различные миграционные процессы. Также важную роль в деле правового регулиро-вания миграционных процессов должны выполнять принципы, которые связаны с обеспечением «миграционных» и иных прав различных категорий людей. Такие принципы проявляют себя при предостав-лении в сфере миграции определенных государственных услуг. Помимо вышепе-речисленных принципов, можно выделить принципы охранительного и запретитель-ного характера, их цель – обеспечить пра-вопорядок при функционировании мигра-ционной системы. Подчеркнем, что выде-ленные группы принципов между собой взаимосвязаны и взаимно дополняют друг друга.

Можно сделать промежуточный вывод о том, что проблемы правового регулирова-ния миграции находятся в центре внима-ния, как граждан, так и политического ру-

ководства нашей страны. Глобализация эко-номики, а также развитие цифровых техноло-гий в системе государственного управления обязывают государства адаптировать свою миграционную политику к новым социальным условиям, а также своевременно реагиро-вать на новые вызовы и социальные угрозы современности. В этой связи от качества правового регулирования миграционных процессов, а также от развития системы управления рассматриваемой сферы зави-сит социальное и экономическое развитие, а также решение демографической проблемы и проблемы территориального развития Российской Федерации.

Вопросы эффективности занимают ключевое место при осуществлении госу-дарственного управления. В этой связи каж-дое государство стремится сформировать экономичный и организационный механизм действия права. Эффективность – катего-рия по большей части экономическая, в то же время она имеет важное социальное значение. Социальный аспект эффектив-ности самым непосредственным образом ка-сается и действия правовой нормы. Нормативная регламентация охватывает все сфе-ры государственного управления, поэтому и миграционные отношения также являются объектом правового регулирования: от того, насколько эффективно урегулированы дан-ные отношения, зависит динамика передви-жения людей, а также социальное и эконо-мическое развитие государства.

Сфера миграции является достаточно специфическим объектом правового регу-лирования. Говорить об эффективности ее функционирования можно только с уче-том целого ряда иных факторов, выходя-щих за рамки работы миграционной си-стемы. Исходя из этого, представляется верным положение о том, что эффектив-ность действия правовой нормы должно быть увязано с целым рядом факторов, при этом в научной литературе указывается на сложность определения критериев эффективности. Как отметил П.В. Абра-мов, «...оценка эффективности государ-ственной деятельности является сложной, во-первых, из-за различных представле-ний о самой эффективности, во-вторых, отсутствия готового набора критериев эффективности» [27, с. 4]. С таким подхо-дом можно согласиться, но лишь отчасти. Действительно во многих случаях крите-рии эффективности четко не определены, они расплывчаты и неконкретны, однако в



главном все же можно увидеть качество или брак в правовой политике государства, а также в качестве действия правовой нормы.

Учитывая сложности в определении эффективности действия правовой нормы, О.С. Рогачева к эффективности действия правовой нормы административного права, указывающей на наказание, относит «...целевой компонент, социальный компонент эффективности действия нормы, а также экономический и психологический компонент» [28, с. 12].

Рассуждая об эффективности правового регулирования миграции, следует заметить, что сегодня современный мир невозможно представить без развития миграционных процессов. Детерминирующими факторами развития миграции людей являются самые различные социальные и экономические обстоятельства. Однако в структуре миграционных процессов весьма существенное место занимают обстоятельства, продуцирующие ситуацию вынужденной миграции. Так, различного рода социальные и вооруженные конфликты на территории некоторых государств вызывают гуманитарную катастрофу, вынуждающую людей оставлять свое жилище, имущество, покинуть свою страну и находить убежище для себя на территории другого государства. Данный аспект миграции совсем не редко встречается в современном мире, вынужденная миграция людей создает серьезное социальное напряжение не только в государстве, принимающем таких мигрантов, но и на территории целого континента.

В этой связи на эффективность регулирования миграционных процессов оказывают влияние различные политико-правовые факторы. Нужно отметить, что эффективность, как институциональная категория, носит междисциплинарный характер, однако, несмотря на это, выработаны общие подходы к определению эффективности. В самом общем смысле эффективность – это достижение максимально возможного результата при минимальной затрате сил, средств и времени. Конечно, понимание эффективности в большей мере подходит к сфере экономики или организации управленческого или производственного процесса. Как отмечали в свое время А.С. Пашков и Л.С. Явич, «...норма права социально эффективна, если она соответствует объективным потребностям прогрессивного развития общества, она

предусматривает оптимальный вариант поведения, требуемого для достижения научно обоснованной цели, и реально обеспечивает наступление фактического результата, соответствующего этой цели» [29, с. 40].

В свою очередь, А.П. Шергин также писал, что «...эффективность правового регулирования предопределяется тем, насколько содержание права адекватно потребностям развития общественных отношений. Исходя из этих обстоятельств, меняется роль, объем и соотношение основных составляющих права – его институтов, отраслей, а также правовых семей» [30, с. 52].

Правовая эффективность предопределяется вопросами экономики, управления, а поэтому экономической составляющей пренебрегать нельзя. Вместе с тем в исследованиях, посвященных вопросу «эффективности правового регулирования», традиционно акцент делается на правовых средствах, а также их соотношении в системе правового регулирования. Так, А.В. Малько в свое время писал о том, что к условиям эффективности действия правовых норм можно отнести «...адекватность правовых стимулов и ограничений социальным и экономическим отношениям. Эффективность правового регулирования предопределяется состоянием законности, а также созданием понятной и доступной среды для стимулирования социально одобряемого поведения» [31, с. 61].

Таким образом, обозначенный автор увязывает эффективность правового регулирования с адекватностью правовых средств различной функциональности. Иными словами, правовые средства определяют эффективность правового регулирования. Правовые средства являются связующим звеном между заявленной законом целью и тем результатом, который необходимо достигнуть в ходе регулирования общественных отношений. В этой связи можно согласиться с В.А. Козловым, который писал, что «...социальная эффективность действия правовой нормы включает такие компоненты, как экономичность действия нормы, социальную полезность результата, моральность последствий применения нормы права, а также оптимальность избранных правовых средств» [32, с. 8].

Одним из первых, кто пытался определить эффективность действия нормы административного права, был И.И. Веремеенко. Однако нужно оговориться, что его



исследование касалось действия нормы административного права, которое указывает на наказание. Автор писал, что эффективность санкции нормы административного права определяется через соотношение результата, достигнутого воздействием этой санкции, с ее целью» [33, с. 185].

В чем-то аналогичной точки зрения в свое время придерживался и А.П. Коренев. В частности, он отметил, что «...правовые средства показывают, каким образом достигаются цели правового воздействия. А поэтому правовые средства определяют качественную сторону правового регулирования, и их совершенствование означает улучшение качества правового воздействия» [34, с. 186]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что эффективность правового регулирования зависит от той цели, которая заявлена в соответствующем нормативном правовом акте.

Исходя из этого, цель, которая определяется нормативно, должна быть реальна в своем достижении. Как верно отметил Ю.А. Тихомиров, «...формулирование целей правовых норм предопределяет показатели их эффективности». При этом автор говорит о том, что «...цели правового регулирования могут быть либо количественные, либо качественные» [35, с. 3]. Определение цели, которую нереально достичь, делает применение нормативного правового акта малоэффективным. Это подрывает основы управленческой работы, а также порождает ситуацию безответственности. Для подтверждения данного тезиса приведем несколько примеров. В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» указано на необходимость «...снижения смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в 3,5 раза. Также определяется цель – «снижение к 2030 году дорожно-транспортных происшествий с летальным исходом к нулевому уровню». Следует отметить, что автомобильный транспорт – это источник повышенной опасности, и гибель людей при его эксплуатации, к сожалению, процесс объективный. Так, в 2019 году на дорогах нашей страны произошло 168 099 дорожно-транспортных происшествий. Количество погибших в авариях составило – 18 214 человек, а число раненых в ДТП

составило 214 853 человека. При этом заметим, что на дорогах США ежегодно гибнет 38-41 тыс. человек и 4,2-4,4 млн получают ранения, которые требуют госпитализации [36, с. 73].

Помимо этого, согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», стоит цель – «...увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет; увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7; увеличение доли граждан, которые ведут здоровый образ жизни. Количество граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, должно увеличиться на 55%».

Обозначенные цели, конечно, социально оправданы, они направлены на улучшение демографической и социальной ситуации в стране, и, как следствие этого, «освобождение» нашего государства от лишнего количества мигрантов, пребывающих из стран постсоветского пространства. Однако достичь цели практически невозможно в силу самого разнообразного количества причин – преимущественно экономического, кадрового и политического характера. Сегодня фактически нет бесплатных спортивных секций, а сложная ситуация на рынке труда, в общем-то для всех возрастных категорий, не позволяет очень часто людям найти работу по профессии и адекватному заработку. Представляется, что в скором времени маховик так называемой «цифровой экономики» выбросит на улицу огромное количество людей самого различного возраста и профессиональной квалификации. Заметим, что профессиональная бесперспективность формирует у многих людей настроение эмоциональной неуравновешенности и депрессивности. Помимо этого, регулярные чрезвычайные события формируют атмосферу восприятия неопределенности будущего, и, как следствие этого, обозначенные моменты позитива людям не добавляют. Таким образом, рассчитывать на увеличение рождаемости, а также продолжительности качественной человеческой жизни в нашей стране в ближайшие годы, к сожалению, не приходится. Естественная убыль населения, по различным экспертным оценкам (Н.В. Зубаревич), будет продолжаться еще не один год, а так называемое «восполне-



ние трудовых и людских ресурсов» пойдет по пути привлечения в нашу страну еще большего количества мигрантов из стран Средней и Юго-Восточной Азии. Исходя из вышеперечисленных обстоятельств доверие к возможности выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» невелико. До его принятия в нашей стране уже действовал ряд программных документов примерно с тем же набором целевых установок.

Ситуация безответственности понижает эффективность действия правовой нормы, в этом смысле приведем еще один пример. В свое время распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Согласно обозначенному документу наша страна должна была к 2020 году войти в пятерку мировых экономик. Темпы роста экономики должны были составить 6,5% в год. В упомянутом документе также говорилось, что «...уровень доходов и качество жизни россиян к 2020 году достигнет показателей, характерных для развитых экономик. Это означает высокие стандарты личной безопасности, доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и обеспечение экологической безопасности».

К сожалению, «в полной мере» достигнуть обозначенных позитивных целей не удалось. Исходя из этого, полагаем, что необходимо определить лиц, готовивших представленную Концепцию (2020), а также непосредственно занимавшихся ее практической реализацией в течение многих лет. А поэтому можно предложить установление в действующем законодательстве института «политической» и «административной» дисквалификации для «политических» и «административных деятелей», ставивших заведомо невыполнимые цели правового, социального и экономического развития. Тут также уместно привести суждения А.А. Гришковца, который дал оценку реформе государственной службы, его суждения вполне актуальны и по отношению к той проблеме, которая затронута в нашей статье. В частности, автор писал, что «...реформа государствен-

ной службы не дала ожидаемых результатов, страна и граждане ее результатов не ощущают, нужно назвать лиц, ответственных за ее провал, и, наконец, страна узнает ее «героев», а политическое руководство страны воздаст им должное» [37, с. 25].

Предлагаемые выше меры помогут, на наш взгляд, повысить эффективность действия правовых норм, в том числе и реализуемых в сфере регулирования миграции и демографического развития. Заметим, что в сфере доктринального определения развития миграционных процессов традиционно принимался и принимается целый ряд программных документов. Так, в свое время Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В настоящее время данная Концепция утратила юридическое значение вследствие принятия нового документа, при этом не совсем понятно, были ли достигнуты ее результаты, и какова была функциональность обозначенного нормативного документа в системе регулирования миграционных процессов. В настоящее время Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы. Во исполнение обозначенного документа распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р определен план мероприятий по реализации в 2019-2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. В рамках этой Концепции миграционной политики (2018) Президентом Российской Федерации 7 марта 2020 г. сформулированы поручения по реформе ряда миграционных режимов. Насколько эффективна будет реализация рассматриваемых документов, покажет время, но уже сегодня можно сказать, что они излишне изобилуют декларациями, а ряд норм не содержат конкретного правового механизма реализации.

Возвращаясь к вопросу регулирования миграции, следует отметить, что в деле регулирования миграции присутствуют самые различные интересы, в этой связи необходима система правовых средств самой различной функциональности. Для подтверждения обозначенного тезиса при-



ведем несколько примеров. Так, для возвращения в нашу страну соотечественников, проживающих за рубежом, необходим комплекс стимулирующих средств, а для противодействия нелегальной миграции - система средств запретительного и принудительного характера. Заметим, что принудительные средства в системе регулирования миграционных процессов выполняют различные функции. В частности, А.С. Огиенко отмечает, что «...административное принуждение в сфере миграции направлено на обеспечение национальной безопасности, обеспечение целей миграционной политики, защищенности населения, а также связано с обеспечением потребностей экономики в трудовых ресурсах» [38, с. 12].

Как уже отмечалось, эффективность правового регулирования миграционных процессов зависит от действия не только правовых средств, но и средств не- правового характера. Еще в недавнем прошлом отмечалось, что эффективность действия правовой нормы зависит от общественного мнения. Так, Е.Л. Бонк писал, что «...общественное мнение обладает нормативной регулирующей функцией. Общественное мнение может быть достаточно четким показателем социальной и юридической значимости правовой нормы и тем самым влиять на эффективность ее действия» [39, с. 41]. Следует согласиться, что на эффективность действия правовой нормы оказывают влияние не только юридические факторы и обстоятельства. В этой связи их необходимо учитывать как при подготовке нормативного документа, так и при его реализации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что эффективность действия правовой нормы предопределяется целым рядом факторов и обстоятельств, как юридического, так и неюридического характера.

Представляется возможным сделать следующие выводы:

цели, заявленные в норме права, должны быть реалистичными;

правовая норма должна быть стабильной и соответствовать объективным реалиям;

правовая норма должна учитывать перспективы и динамику развития общественных отношений;

в правовой норме должны быть оптимально определены как качественные, так

и количественные показатели, которых необходимо добиться;

необходимо минимизировать декларативные предписания и более четко определить механизм реализации правовых норм;

необходимо определить режим политической и юридической ответственности всех субъектов, вовлеченных в процесс подготовки и реализации правовой нормы, в том числе действующей в сфере миграции [40, с. 39-42; 41, с. 25].

1. Сычугова Ю.А. Взаимодействие Российской Федерации и Европейского союза в сфере миграции: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2013.
2. Царева Е.Ю. Особенности миграционной политики Италии на современном этапе: автореф. дис. ... канд. соц. наук. – М., 2015.
3. Кочеткова Л.Ю. Миграционные процессы в Великобритании как фактор социально-демографической реструктуризации населения: автореф. дис. ... канд. географ. наук. – Пермь, 2017.
4. Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. – М., 2004.
5. Свиридов В.С. Криминальное перемещение людей (характеристика и предупреждение): дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2002.
6. Андрюшенков В.А. Уголовная ответственность за организацию незаконной миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2016.
7. Исхаков А.М. Уголовно-правовые и криминологические аспекты организации незаконной миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2018.
8. Колокольцев А.В. Конституционно-правовое регулирование экономической миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.
9. Рыжикова А.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства о трудовой миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015.
10. Мышняева Е.А. Административно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2019. –
11. Алешковский И.А. Детерминанты внутренней миграции населения в России: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2007.



12. Фадеева Т.А. Трансформация миграции населения и ее вклад в демографическую динамику России: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2015.
13. Гребенюк А.А. Миграция соотечественников в Россию и совершенствование миграционной политики: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2008.
14. Алешковский И.А. Детерминанты внутренней миграции населения в России: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. – М., 2007.
15. Саидов З.А., Куракин А.В. Вопросы правового регулирования миграции // Современное право. 2020. № 4.
16. Ведяхин В.М. Принципы правового регулирования рыночных отношений // Правоведение. 1995. № 6.
17. Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. – М., 2000.
18. Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11.
19. Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. 2006. № 2.
20. Князев С.Д. Принципы российского административного права // Административное и информационное право. – М., 2003.
21. Сандугей А.Н. Государственное администрирование в сфере миграции (проблемы теории и правового регулирования). – М., 2018.
22. Никифорова Е.А., Цинделиани И.А. Миграционное право России / под ред. И.А. Цинделиани. – М., 2018.
23. Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11.
24. Прудникова Т.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2016.
25. Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2019.
26. Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2011.
27. Абрамов П.В. Эффективность социально-правовой политики государства. – М., 2016.
28. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Воронеж, 2012.
29. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3.
30. Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9.
31. Малько А.В. Эффективность правового регулирования // Правоведение. – 1990. № 6.
32. Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Л., 1972.
33. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М., 1975.
34. Коренев А.П. Административное право. – М., Ч. I. 2000.
35. Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4.
36. Обзор отдельных вопросов в области больших данных и искусственного интеллекта. – М., 2019.
37. Гришковец А.А. К вопросу о реформе государственной службы (организационно-правовые аспекты) // Государство и право. 2012. № 2.
38. Огиенко А.С. Административно-правовое принуждение в сфере миграции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2019.
39. Бонк Е.Л. Общественное мнение и эффективность юридической нормы // Правоведение. 1979. № 5.
40. Саидов З.А., Куракин А.В., Костенников М.В. Вопросы административно-правового регулирования миграции // Административное и муниципальное право. 2020. № 2.
41. Куракин А.В., Костенников М.В. К вопросу об эффективности правового регулирования (на примере демографического и миграционного развития) // Современное право. 2020. № 6.





**ТРУФАНОВ МИХАИЛ ЕГОРОВИЧ,**

профессор Краснодарского университета МВД России,  
доктор юридических наук

**TRUFANOV MIKHAIL EGOROVICH,**

professor Krasnodar university of the Ministry of the Interior of Russia,  
doctor of law,

e-mail: mihail.trufanov@mail.ru

## О СТАБИЛЬНОЙ АКТУАЛЬНОСТИ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ПРИМЕНЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

### ON THE STABLE RELEVANCE OF RESEARCH ON THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL NORMS

**Аннотация.** В статье обосновано значение обновляющегося образа административно-правовых норм как классического набора средств, необходимого для регламентации публичных управленческих связей. Применение административно-правовых норм сохраняет актуальность и выступает ключевым ориентиром в значительном объеме исследований отраслевого регулирования.

**Annotation.** The article substantiates the importance of the updated image of administrative and legal norms as a classic set of means necessary for the regulation of public management relations. The application of administrative-right norms remains relevant and is a key guideline for a significant amount of research in industry regulation.

**Ключевые слова и словосочетания:** административно-правовые нормы, правоприменение, правовая политика в сфере применения административно-правовых норм, правоприменительный акт.

**Key words and word combinations:** administrative and legal norms, law enforcement, legal policy in the application of administrative and legal norms, enforcement act.

Интерес к теме исследования, указанной в названии статьи, опосредован, в первую очередь, тем, что имеющая сегодня место социальная динамика отношений нуждается в константной и качественной нормативно-правовой регламентации, на состоятельность которой влияет значительное количество существенных обстоятельств.

Административно-правовые нормы показали себя как самые востребованные на фоне колоссальных перемен отечественной юридической практики. Вместе с тем отметим сразу, что современных, основанных на принципах науки исследований, близких к анализу применения данной разновидности правовых норм, очень мало. Это критически влияет на ход модернизации административно-правовых законоположений и не благоприятствует преодолению коллизий, свойственных для правоприменительной практики.

Сегодня имеет большое значение уяснение обновляющегося образа административно-правовых норм как классического набора средств, необходимого для регламентации публичных управленческих связей. Итоги выдающихся научных трудов, посвященных общетеоретической матери реализации данного вида правовых норм, представил аудитории в 1949 году С.С. Студеникин, а спустя 25 лет А.П. Коренев. Не умаляя важности научной работы указанных авторов и публикаций В.М. Горшенева, Н.В. Витрука, Б.И. Пугинского, Е.Е. Тонкова, Н.Н. Волленко и др., необходимо признать наличие дефицита средств доктринального толкования правоприменения в целом и концептуальных суждений о квинтэссенции правовой политики в сфере применения административно-правовых норм, о сущности правоприменительных действий, формирующих узловые этапы в ходе при-

менения административно-правых норм, о тренде в смене обладателей правоприменительных полномочий.

Сложностями, определяющими остроту такого рода размышлений, можно назвать:

небывалый подъем инициативности граждан и хозяйствующих субъектов;

архаизация действующей нормативно-правовой базы;

потребность в осуществлении гармоничной и эффективной деятельности по модернизации и оптимизации применения административного законодательства;

многообразие субъектов, обладающих правоприменительной компетенцией, обусловленной универсальностью или разными уровнями в механизме административно-правового регулирования.

С целью обеспечения системности в представленном исследовании, анализу подвергнуты преимущественно три основополагающих блока проблем, исследование которых, на наш взгляд, обладает перспективностью и сохраняет новые возможности в совершенствовании административной правоприменительной работы.

Основной блок вопросов связан с уяснением смысла применения административно-правовых норм и методологии его исследования. Административно-правые нормы имеют исключительное положение в собственном отраслевом регулировании и выступают ключевым элементом. Наравне с нормами других отраслей права, ими формируется ориентир на предмет отраслевого регулирования. При этом положение системного компонента детерминирует их связь с административно-правовыми отношениями.

В современной России заметно изменились доктринальные мнения о миссии административного права в целом и административно-правовых норм в частности, чему сопутствует переосмысление предмета отрасли. Если учесть, что структура механизма правового воздействия на управленческие отношения обрела современные нормы, направленные:

на регулирование связей, необходимых для оптимизации работы органов федерального, регионального и муниципального уровней управления;

реализацию организационных, координационных и других руководящих решений и сопутствующих им процессуальных действий;

обеспечение национальной безопасности и правопорядка;

регламентацию негативного административно-правового воздействия на критические показатели государственного администрирования либо безответственное отношение к служебным обязанностям.

Можно подчеркнуть, что специфичность действий административного правоприменения продиктована преимущественно:

очевидностью сложного полифункционального комплекса эвентуальных участников правоприменительных процедур;

обязательностью воплощения волеизъявления органов законодательной власти, в свете трансформации социальных ожиданий современного общества;

заинтересованностью государства в совершенных процедурах правоприменения.

И это позволяет с полной уверенностью опираться на проверенный временем вывод о том, что «под применением административно-правовых норм следует понимать – властную, компетентную деятельность специально уполномоченных субъектов, направленную на регулирование в установленном процессуальном порядке поведения участников административно-правовых отношений путем вынесения правоприменительного акта, как правило, определяющего индивидуально-правовые последствия» [1, с. 12].

Современное представление об административном правоприменении формируется в спектре административной политики, зафиксированной в административно-правовых нормах и воплощаемой через правоприменительные действия. Ее возможно определить, как «выраженную в системе властно-правовых установок, организационно-управленческих средств и политических тенденций стратегию государства в сфере применения административно-правовых норм» [2, с. 191]. Тут же подчеркнем, что действенность текущих государственных преобразований в значительной степени обусловлено данным видом правовой политики, содержательный смысл которой основан на научно-доктринальном, директивном, организационном и оценочном компонентах.

Относительно методологии такого рода исследования, отметим сразу, что его смысловая нагрузка не предполагает заимствования дефиниций из политологии, теории государственного управления, фи-



лософии и др. Основной смысл заключается в поиске и формировании оригинальных теоретических категорий, позволяющих получить комплексное представление о формах применения административно-правовых норм, согласующееся с ее квинтэссенцией и результатами индивидуально-правовых административных предписаний.

Классификация форм правоприменительной деятельности способствует определению новых объектов и связей в сущностном содержании применения административно-правовых норм. Так, исходя из текста ст. 2 и ст. 10 Основного закона России, по субъектному критерию в процессе применения административно-правовых норм, возможно констатировать правоприменительную деятельность судов (судей) и аналогичную деятельность органов исполнительной власти, а также должностных лиц органов местного самоуправления. Функциональные качества судебной формы применения административно-правовых норм проявляются в производстве по жалобам, в производстве по делам об административных правонарушениях, в административной процедуре судебного санкционирования.

Несудебная реализация права, в том числе применение административно-правовых норм рассчитана на значительное количество представителей исполнительных органов власти, обладающих полномочиями в правонаделительном, административно-юрисдикционном, исполнительном и дисциплинарном производстве. В то же время становится очевидным, что колоссальное количество обладателей правоприменительных полномочий в сфере государственного управления значительно превосходит общее количество судей в Российской Федерации, и этим можно обосновать вывод о том, что модулировать все процедуры, связанные с рассмотрением разнообразных административных дел, допустимо лишь отчасти. Более того, для оптимизации несудебного реагирования на обстановку в современном обществе административные регламенты следует упростить.

Во втором блоке обратим исследовательский интерес к проблемным вопросам, образованным статусной оригинальностью обладателей административно-правовых полномочий в сфере применения административно-правовых норм. Их системати-

зация возможна по разным признакам, однако основной смысл надо видеть не в подборе новых оснований, а в привлечении критериев, представляющих действительную практическую ценность. Чрезмерная редукция приемов при систематизации часто сопровождается возникновением критического правового качества.

Одними из первых в комплексе характерных черт применения административно-правовых норм следует принять во внимание его властный характер и выполнение особыми субъектами, при этом выделение таких свойств исключает видимость абсолютного административного усмотрения. Концептуально значимо, истолковывая властность обладателя полномочий в административном правоприменении, основываться на итогах исследования, позволяющего достаточно уверенно осознавать его компетентность и законодательно обоснованный вектор действий. Компетентность субъекта публичной властной деятельности – это понятие, которому свойственна текущая полемика. Эффектного толкования данного понятия не наблюдается. По мнению многих специалистов, термин «компетенция» происходит от латинского «competentia» (введение, способность, принадлежность по праву), некоторые считают – от латинского «competere» (достигать). Существование различных мнений о происхождении дефиниции не способствует точному суждению о смысловом содержании и сопровождается тем, что понятие компетенции равноценно правоспособности или предмету ведения.

Ключевым, по нашему мнению, интегративными факторами в структуре компетенции, выступает цель, а также функции, сосредоточенные на ее достижении, и властные полномочия.

В третьем блоке обратимся к исследованию индивидуальной административно-правовой регламентации общественных отношений, которая заключается в выработке на основе административно-правовых норм императивных предписаний в адрес конкретно определенных физических или юридических лиц. Такой вид деятельность обычно проявляется в установленной форме, а итог выражается в административном правоприменительном акте, под которым следует понимать: «основанное на законе квалифицированное действие компетентного субъекта, имею-



щее целью вызов определенных административно-правовых последствий и выраженное в документально оформленном конкретном юридически властном велении» [3, с. 64].

Формирование оптимального определения акта применения административно-правой нормы требует внимания к ряду условий:

акт применения административно-правой нормы не должен позиционироваться как автоматическое уведомление о принятом решении компетентным должностным лицом или органом публичной власти. Субъект правоприменения обязан формулировать текст документа так, чтобы в нем сочетались интересы всех участников административно-правовых отношений, с учетом воли законодателя;

правоприменительный акт является разновидностью подзаконной административно-правовой регламентации;

акт применения административно-правой нормы должен быть адресным.

По причине отсутствия официально признанной дефиниции акта применения административно-правой нормы, многие специалисты, мнения которых были изучены, кладут в основу определения самые типичные признаки, что не способствует формулированию универсального термина посредством элементарной совокупности признаков. Проблема в том, что содержащиеся в юридической литературе мнения по исследуемому вопросу зачастую представлены в истории развития доктрины административного права от периода гегельянства до времен модернизации теоретических воззрений на проблемы государственного управления. Более того, все формы государственного режима, через которые пришлось пройти российскому научному сообществу, различались, а порой даже кардинально отличались в допустимом использовании средств научного познания.

Обращение к методам исследования, генерирующим понимание сути объекта познания сквозь призму важнейшего и неизменного, помогло сформировать аналог понятийной модели, предполагающей пропорциональное введение в определение административного правоприменительного акта таких элементов, как «действие – властное предписание – акт-документ». Формальное обоснование качеств данной пропорции заложено в пер-

вичности документа, являющегося непосредственной проекцией волеизъявления, и предпосылкой для применения властного предписания. При этом, каким бы образом документ не воспроизводил правоприменительные полномочия должностного лица или государственного органа власти, он продолжает быть документом. Предписание органа государственной власти не аутентично фиксирующей его процессуальной форме.

В результате использование метода моделирования представило возможность как для формулирования базового определения акта применения административно-правой нормы, так и выделения свойства, не отраженного в представленном определении. Указанная разновидность отраслевых индивидуально-правовых актов обладает эффектом правового генезиса. Правоприменение является активным элементом в вопросах совершенствования правотворческой работы компетентных органов государства. Оно формирует существенные условия, необходимые при воплощении в действительность законодательных решений, способствует акцентированию управленческих задач в кризисных сферах административно-правового регулирования.

1. Труфанов М.Е. Применение норм административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.
2. Труфанов М.Е. Содержание административной правоприменительной политики // Актуальные проблемы современного российского права: материалы VII междунар. науч.-практ. конф. (Невинномысск, 21-22 мая 2015 г.). – Невинномысск: НГГТИ, 2015. Ч. 1.
3. Труфанов М.Е. Теория административного правоприменительного акта. – Краснодар: Краснодарский ун-т МВД России, 2018.





**ПОПОВА НАТАЛИЯ ФЕДОРОВНА,**

профессор Департамента правового обеспечения  
экономической деятельности Финансового университета

**POPOVA NATALYA FEDOROVNA,**

professor of the Department of legal support of economic  
activity University of Finance

e-mail: nfpopova51@mail.ru

## ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ

### INFLUENCE OF GLOBALIZATION ON PUBLIC IN RUSSIA<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье показано влияние глобализации на публичное управление. Раскрыты основные направления трансформации государственного управления в этих условиях.

**Annotation.** The article shows the impact of globalization on public administration. The main areas of transformation of public administration in these conditions have been revealed.

**Ключевые слова и словосочетания:** глобализация, публичное управление, государственное управление, органы исполнительной власти, новая модель управления, цифровизация управления, антикризисное управление.

**Key words and word combinations:** globalization; public administration public administration; the executive branch; a new management model digitalization of management crisis management.

В настоящее время на осуществление публичного управления в России существенное влияние оказывает ряд новых факторов. Среди них: мировая глобализация социально-экономических и политических процессов, непредсказуемость санкционной политики США и стран ЕС, которые вместо развития экономической конкуренции в отношении России вводят те или иные санкции; развитие информационно-коммуникационных систем; применение цифровых технологий в управлении; мировые миграционные процессы и другие факторы. Поэтому актуальность приобретает применение адекватных данным вызовам моделей государственного и муниципального управления с целью снижения их рисков.

Рассмотрим влияние фактора глобализации на государственное управление в России. Несмотря на наличие определенных органов международного управления, имеющих широкие наднациональные полномочия и материальные ресурсы (например, в Европе), важность осуществления госуправления в отдельных государствах остается.

В научных публикациях отмечается, что глобализация имеет «как позитивные, так и негативные последствия» [1, с. 227]. К последним относятся: совершение цветных революций; усиление международного терроризма, коррупции; возникновение массовой миграции и ее криминализация; противостояние разных культур и религий; вмешательства в осуществление самостоятельной национальной политики в суверенных государствах и т.д. В то же время процессы глобализации на практике могут обеспечить создание более дееспособной мировой экономики.

В условиях глобализации в настоящее время происходит превращение традиционного общества в цифровое общество более высокого порядка и переход от макроэкономики к мировой экономике с определенными центрами экономической инициативы и концентрацией политико-управляющего влияния [2]. Глобализация и цифровизация меняют модель госуправления. Каким же образом?

<sup>1</sup> Статья подготовлена при информационной поддержке СПС Консультант плюс.

*Во-первых*, органы управления должны решать новые проблемы, которые возникают в связи с цифровизацией системы предоставления публичных услуг населению, обеспечением национальной безопасности и разработкой стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на длительный период [3, с. 97-98].

*Во-вторых*, возникает объективная потребность адекватного реагирования органов управления на новые угрозы и вызовы быстро изменяющейся внешней среды и их учет в документах стратегического планирования [4].

*В-третьих*, органам управления необходимо выработать и реализовать внешнеполитические и внутригосударственные меры нейтрализации экономических санкций в отношении России [5]. К ним относятся:

1) введение внешних контрсанкций в отношении определенных государств, физических и юридических лиц, товаров, продукции и услуг; усиление сотрудничества с государствами, входящими в определенные международные организации [6]; «приостановка сотрудничества с США в области утилизации избыточного оружейного плутония, энергетической и атомной сферах» [7, с. 229].

2) реализация внутригосударственной политики: на импортозамещение; создание конкурентных высокотехнологичных российских компаний; продажу определенных госактивов; стимулирование частной внутренней и внешней инвестиционной деятельности; использование налоговых инструментов; поддержку малого и среднего бизнеса; деофшоризацию экономики; «сокращение бюджетного дефицита; совершенствование федеративных отношений и активизацию региональной политики» [8] с целью ликвидации асимметрии в социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации, создание 12 макроэкономических регионов; производство промышленной продукции двойного назначения; внедрение достижений науки в практику; разработку документов стратегического планирования с учетом имеющихся материально-технических, финансовых и кадровых ресурсов и т.д.

Эффективная реализация данных мер возможна только:

при создании отлаженного механизма принятия управленческих решений;

достижении действительно гласного и прозрачного госуправления;

упрощении законодательства;

наличии реальной подконтрольности и подотчетности деятельности органов исполнительной власти и государственных служащих;

усилении борьбы с коррупцией;

внедрении цифровых технологий;

перевода функционирования госаппарата на единую цифровую платформу;

наличии кадров с надлежащей управленческой квалификацией и др. [9].

За последние несколько лет в России удалось стабилизировать социально-экономическую ситуацию, а также добиться небольшого роста промышленного и сельскохозяйственного производства, удержать падение курса рубля, снизить падение розничного товарооборота. Намечился переход от «модели управления по поручениям к управлению о результатах» [10, с. 229].

*В-четвертых*, известно, что рыночная экономика подвержена кризисам, поэтому органы госуправления должны определять и осуществлять антикризисные мероприятия. Это выражается:

в анализе возникшей кризисной ситуации, определении путей ее преодоления путем разработки соответствующих программ, планов и дорожных карт [11];

недопущении развития неконтролируемой ситуации;

прогнозировании социально-экономических рисков и создании адекватного им механизма принятия и реализации управленческих решений;

уходе от сырьевой модели развития экономики и ее диверсификации;

стимулировании конкуренции;

выполнении социальных обязательств государства;

ослаблении налогового давления на бизнес;

выделении бюджетных средств на программы импортозамещения;

усилении банковского надзора;

уменьшении бюджетных расходов на содержание чиновников;

деофшоризации экономических отношений;

уменьшении дисбаланса в пространственном развитии России;

достижении сбалансированности бюджетов субъектов РФ, реализация на практике принципов межбюджетных отношений;



реальном внедрении в деятельность госчиновников стандартов антикоррупционного поведения [12] и т.п.

*В-пятых*, практика доказывает, что госслужащие успешно выполняют стандартные административные процедуры выполнения возложенных функций на органы управления (осуществление контроля и надзора, предоставление госуслуг и др.) в порядке, определенном административными регламентами органов исполнительной власти.

Но более сложным для них представляется решение вопросов, которые выйдут за рамки административных регламентов [13, с. 4].

Ведь нередко госуправление реализуется и путем контрактов чиновников «с некоммерческими и коммерческими организациями, через механизм использования грантов, координации при реализации государственных проектов и программ, других не прямых инструментов» [14] администрирования. Использовать данные инструменты чиновникам сложнее, чем в рамках определенных административных процедур.

*В-шестых*, необходима оптимизация деления органов управления на виды в зависимости от функций, возложенных на органы исполнительной власти. До настоящего времени не удалось четко на практике разграничить функции, возложенные на федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства [15]. Например, по-прежнему, многие министерства реализуют функции по контролю и надзору (МВД, МЧС, Минфин и др.), а также и по управлению госимуществом (Минздрав, Минобрнауки и др.), т.е. выполняют функции федеральных служб и агентств. Федеральные службы, деятельностью которых руководит Президент Российской Федерации, могут выполнять любые функции органов исполнительной власти. А федеральные службы, деятельностью которых руководит Правительство Российской Федерации (ФАС, Роспотребнадзор и др.), наряду с функцией контроля и надзора выполняют и функции по принятию нормативных правовых актов, возложенные на министерства. Постановлениями Правительства Российской Федерации ряд федеральных агентств наделен контрольной функцией в части лицензирования и выдачи разрешений.

*В-седьмых*, налицо потребность усиления государственно-частного партнерства, различных социальных структур в реализации функций госуправления.

*В-восьмых*, важным представляется создание: нового положительного имиджа госслужащего; эффективной системы оценки качества его служебной деятельности; благоприятной среды для привлечения на госслужбу высокопрофессиональных, перспективных и наиболее достойных в моральном отношении работников.

*В-девятых*, без использования новых цифровых технологий невозможно построить новую модель госуправления.

Различные авторы приходят к пониманию того, что их применение будет способствовать большей прозрачности и эффективности госуправления, государственно-частного партнерства, переводу механизма его осуществления на новые технологии для получения новых возможностей [16].

Отправной точкой цифровизации госуправления стала Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации [17].

Преимущества цифровизации госуправления будут реальны только в случае применения цифровых технологий на всех его стадиях, уровнях и осуществления всех функций управления. Она обеспечит совместное использование всей информации, данных, сервисов и инфраструктуры госорганами.

В настоящее время имеется ряд публикаций, в которых раскрыты направления и риски применения конкретных сквозных цифровых технологий [18] в госуправлении [19]. Например, Г.А. Грищенко показала возможности использования технологий искусственного интеллекта [20] в госуправлении экономической и политической сферами жизнедеятельности государства, И.В. Понкин - возможности системы распределенного реестра (технологии блокчейн) [21].

Смотрящая И.И. выделила риски цифровизации госуправления. К ним она отнесла:

госзакупки зарубежных информационно-телекоммуникационных технологий, которые могут выступать в качестве «тройного коня»;

ущерб от неправомерного использования информации;

необеспечение кибербезопасности;



недостижение необходимо уровня взаимодействия между имеющимися структурами госаппарата различных уровней власти;

отсутствие необходимой правовой базы [22];

недостаточное количество кадров с надлежащей управленческой цифровой квалификацией.

В заключение необходимо отметить, что на осуществление госуправления в условиях глобализации оказывают влияние многие угрозы, риски и вызовы современного мира. Они определяют необходимость изменения действующей модели госуправления. В статье предпринята попытка раскрыть новую парадигму государственного управления.

1. Охотский Е.В. Антикризисное государственное управление в условиях глобализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1 // URL: [https://vamu.hse.ru/data/2017/04/05/1168492302/Oxotskiy\\_1-2017.pdf](https://vamu.hse.ru/data/2017/04/05/1168492302/Oxotskiy_1-2017.pdf). (дата обращения: 16.11.2019).
2. Там же.
3. Слатинов В.Б., Батанина И.А. Публичное управление в глобализирующемся мире: в поисках эффективной бюрократии // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 6 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/publicnoe-upravlenie-v-globaliziruyuschemsya-mire-v-poiskah-effektivnoy-byurokratii.pdf>. (дата обращения: 16.11.2019).
4. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017).
5. Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 29.07.2015 № 391 (ред. от 24.06.2019); Бычков А.И. Правовое регулирование экономики совместного потребления. - М.: Инфотропик Медиа, 2019.
6. Например, Таможенный союз, БРИКС, ШОС, АТЭС, АСЕА.
7. Охотский Е.В. Указ. ст.
8. Там же.
9. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017. № 1632; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016; О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы: указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017

№ 203; Попова Н.Ф. Влияние упрощения законодательства на повышение эффективности и качества государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 22-26; Попова Н.Ф. Современная стратегия развития государственного управления // Современный юрист. 2017. № 3 (20). С. 48-62.

10. Охотский Е.В. Указ. ст.
11. В России созданы для этого специальные структуры: Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте Российской Федерации, Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, Институт народно-хозяйственного прогнозирования РАН, исследовательские центры НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Агентство стратегических инициатив (АСИ) и др.
12. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019); О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204; О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 и др.
13. Сморгун Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. - СПб.: изд-во С.-Петерб. ун-та, 2012.
14. Слатинов В.Б., Батанина И.А. Указ. раб.
15. Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. - М., 2006; Губарева Т.И. Административная реформа в России: проблемы и промежуточные итоги // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 29-32; Кирин А.В., Побежимова Н.И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 67-71; Попова Н.Ф. Актуальные проблемы проведения административной реформы: правовая реформа в современной России: опыт и перспективы: Муромцевские чтения: сб. тр. XV междунар. науч. конф. - М., 16 апреля 2015 г. / под. ред. Н.И. Архиповой, С.В. Тимофеева, Л.И. Глухаревой. - М.: РГГУ, 2015. С. 104-110 и др.
16. Смотрицкая И.И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические риски и вызовы [Электронный ресурс] // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-e-upravlenie-v-usloviyah-razvitiya-tsifrovoy-ekonomiki-strategicheskie-vyzovy-i-riski> (дата обращения: 31.10.2019.); Большаков С.Н., Лескова И.В., Большакова Ю.М. Цифровая экономика как составляющая технологической платформы государственной политики и управления [Электронный ресурс] // URL:



<https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovaya-ekonomika-kak-sostavlyayuschaya-tehnologicheskoy-platformy-gosudarstvennoy-politiki-i-upravleniya> (дата обращения: 30.10.2019); Смотрицкая И.И., Черных С.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления [Электронный ресурс] // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-tendentsii-tsifrovoy-transformatsii-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 01.11.2019); Холодная Е.В. О некоторых перспективах развития электронного государственного управления в условиях цифровой трансформации [Электронный ресурс] // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-perspektivah-razvitiya-elektronnogo-gosudarstvennogo-upravleniya-v-usloviyah-tsifrovoy-transformatsii> (дата обращения: 03.11.2019); Понкин И.В. Теория государственного управления: учебник / И.В. Понкин, предисл. А.Б. Зеленцов. – М.: ИНФРА-М, 2019; Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность: доклад к XX Апр. межд. науч. конф. по проблемам развития экономики общества (Москва, 9-12 апр. 2019 г.) / Д.Ю. Двинских [и др.]; под общ. ред. Н.Е. Дмитриевой. – М.: изд. дом Высшей школы экономики, 2019 и др.

17. Утв. Президентом Российской Федерации 07.02.2008 № Пр-212.

18. К ним относятся: большие данные; новые производственные технологии; промышленный интернет; искусственный интеллект; технологии беспроводной связи; компоненты робототехники и сенсорики; квантовые технологии; системы распределенного реестра; технологии виртуальной и дополненной реальностей.

19. Понкин И.В. Указ. раб.; Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность...; Грищенко Г.А. Искусственный интеллект в государственном управлении // Российский юридический журнал. 2018. № 6. С. 27-31 и др.

20. В Национальной стратегии развития искусственного интеллекта под *искусственным интеллектом* понимается комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений; а под *технологиями искусственного интеллекта* – техноло-

гии, основанные на использовании искусственного интеллекта, включая компьютерное зрение, обработку естественного языка, распознавание и синтез речи, интеллектуальную поддержку принятия решений и перспективные методы искусственного интеллекта.

21. *Блокчейн* – выстроенная по определённым правилам непрерывная последовательная цепочка блоков (связный список), содержащих информацию. Чаще всего копии цепочек блоков хранятся на множестве разных компьютеров независимо друг от друга. Преимущества блокчейна – хранение всех данных происходит одновременно у всех пользователей, т.е. эту систему невозможно взломать, гарантируется прозрачность всех управленческих процессов.

22. Для создания правового поля применения цифровых технологий необходимо принятие ряда федеральных законов, которые должны определить: а) механизмы формирования и использования «облачной» электронной подписи; б) унификацию требований по идентификации, расширение возможностей и способов идентификации; в) порядок обезличивания персональных данных, условия и порядок их использования, ответственность за ненадлежащую обработку и безопасность персональных данных; г) требования формирования благоприятных правовых условий для сбора, хранения и обработки данных; д) порядок передачи сведений, составляющих банковскую тайну, тайну связи, врачебную тайну, коммерческую тайну, третьим лицам; д) правоотношения, возникающие по поводу использования сквозных цифровых технологий; е) создание «цифровых профилей» физических и юридических лиц и проактивное оказание госуслуг на основе их развития и др.





**БАРЫШНИКОВ МАКСИМ ВАЛЕРЬЕВИЧ,**

доцент кафедры специальной подготовки  
Орловского юридического института МВД России  
имени В.В. Лукьянова,  
кандидат юридических наук

**BARYSHNIKOV MAXIM VALERYEVICH,**

associate professor of the chair of the Department  
of Special Training,  
candidate of science (law) of the Lukyanov Orel Law Institute  
of the Ministry of the Interior of Russia

e-mail: barymax@yandex.ru



**МИХЕЙКИН СЕРГЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ,**

участковый уполномоченный полиции пункта полиции  
(по обслуживанию Шаблыкинского муниципального района)  
МО МВД России «Сосковское»,  
кандидат юридических наук

**MIKHEIKIN SERGEY VASILIEVICH,**

district police commissioner,  
Candidate of Science (Law) of the Police station  
(for servicing Shablykinsky municipal district) of the Ministry  
of Internal Affairs of Russia "Soskovskoye"

e-mail: miheikin86@mail.ru

## ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ПОРЯДКЕ ИСКОВОГО ПРОИЗВОДСТВА

### FEATURES OF ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE SURVEILLANCE BY BODIES OF THE INTERNAL AFFAIRS IN THE ORDER OF SUIT PRODUCTION

**Аннотация.** В статье рассматривается административный надзор как комплекс административно-процессуальных норм, раскрывающих основания установления надзора, определяющих круг лиц административно-процессуальной деятельности. Авторами анализируются основные подходы к становлению данного института в его исторической самобытности, выделяются характерные черты функционирования в различных правовых системах. Большое внимание в статье уделено раскрытию проблем в деятельности органов внутренних дел при осуществлении административного надзора. В ходе анализа искового производства по делам об административном надзоре раскрыта роль органов внутренних дел как основного инициатора данной деятельности. На основе анализа норм процессуального законодательства авторами раскрывается содержательная сторона искового производства по делам об установлении административного надзора.

**Annotation.** The article reveals administrative supervision as a set of administrative-procedural rules, revealing the grounds for establishing supervision, determining the circle of persons of administrative-procedural activity. The authors analyze the main approaches to the formation of this institution in its historical identity, highlight the characteristic features of functioning in various legal systems. Much attention is paid to the disclosure of problems in the activities of the internal affairs bodies in the implementation of administrative supervision. In the course of the analysis of the lawsuit proceedings in cases of administrative supervision, the role of internal affairs bodies as the main initiator of this activity is revealed. Based on the analysis of the norms of procedural legislation, the authors disclose the substantive side of the lawsuit in cases of establishing administrative supervision.

**Ключевые слова и словосочетания:** административный надзор, административный иск, деятельность органов внутренних дел, поднадзорный, механизм правового регулирования, специфика надзора.

**Key words and word combinations:** administrative supervision, administrative lawsuit, activities of internal affairs bodies, supervised, regulatory mechanism, specifics of supervision.

В настоящее время в юридической науке нет сложившегося единого подхода к изучению специфики установления административного надзора по инициативе органов внутренних дел. Несмотря на то, что Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее - Закон о надзоре) четко не регламентирует порядок действий, необходимый сотруднику органов внутренних дел для подготовки административного искового заявления, в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации<sup>1</sup> (далее - КАС РФ) имеется отдельная глава 29, посвященная этому процессу.

В статье 1 Закона о надзоре определено, что под административным надзором, осуществляемым органами внутренних дел, понимается наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных законом. Исходя из данного положения, наблюдение является мерой негативных правовых последствий, устанавливаемых по решению суда в связи с ранее совершенным преступлением.

При этом в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – Пленум) конкретизировано использование отдельных положений, установленных КАС РФ, применительно к Закону о надзоре. Исходя из разъяснений суда, следует, что указанные ограничения не являются мерой наказания, а представляют собой превентивную меру, направленную на предотвращение повторного совершения преступлений и правонарушений лицами, имеющими судимость. В этой связи остается открытым вопрос о правовой природе административного надзора как юридической конструкции, сочетающей в себе как признаки админи-

стративно-процессуальной деятельности, так и уголовно-правового характера.

Следует отметить, что в юридической науке [2] выделяется ряд составляющих административного надзора, определяющих его содержание, раскрывающих его правовую природу и механизм реализации его отдельных положений.

Первым таким элементом является назначение административного надзора. Оно законодательно закреплено в статье 3 Закона о надзоре и представляет собой предупреждение совершения преступлений и других правонарушений, оказание на субъектов административного надзора индивидуальной профилактической работы. При этом комплекс реализуемых мер в рамках административного надзора направлен на защиту государственных и общественных интересов.

Второй элемент административного надзора - правовое прогнозирование деятельности субъекта административного надзора. Достижение поставленных целей осуществляется совокупностью приемов и способов, установленных Законом о надзоре, при помощи которых регулируется должное и возможное поведение субъекта надзора. При этом органы административного контроля анализируют действия поднадзорного лица на предмет нарушений российского законодательства, а также конкретные акты поведения субъекта надзора, насколько правильно, целесообразно и эффективно он реализует свои полномочия. На практике данное обстоятельство сводится только к проверке законности действий субъекта надзора в рамках ограничений, установленных решением суда.

Третьей составляющей административного надзора является процессуальная регламентация всех юридически значимых действий в рамках административного надзора. Процессуальная регламентация деятельности субъекта надзора, а также контролирующего органа представляет собой реализацию принципа законности, закрепленного в процессуальном законодательстве, а также в законе, регулирующем деятельность контролирующего органа. В связи с этим акты административного надзора должны соответствовать закону, а поведение субъекта

<sup>1</sup>Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (с изм. и доп.) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/).



надзора должно быть правомерным. Реализация полномочий субъектов взаимодействия в рамках надзора должна происходить в регламентированных законом формах в соответствии с административными процедурами, установленными для принятия решений.

Четвертая составляющая - управленческая оценка деятельности поднадзорного лица. Она состоит из административного усмотрения контролирующего органа и соответствия параметрам правомерного поведения деятельности субъекта административного надзора. Данное обстоятельство позволяет разграничить функцию административного контроля за действиями субъекта надзора от непосредственно самого административного надзора.

Пятой составляющей является реализация задачи по удержанию деятельности субъекта административного надзора в рамках правомерного поведения, а также недопущение совершения поднадзорным лицом правонарушений и преступлений. В связи с изложенным органы административного надзора действуют в целях недопущения ухудшения поведения субъекта надзорной деятельности, а также для предотвращения негативных последствий нарушения поднадзорным правил и норм, активно применяя в отношении последнего меры профилактического, стимулирующего правомерное поведение характера.

Следует отметить, что административно-надзорная деятельность отличается четкой процессуальной урегулированностью, имеет ряд специфичных для данного института приемов и методов правового регулирования деятельности как органов административного контроля, так и субъектов административного надзора, одной из основных черт которой является удержание деятельности субъекта административного надзора в рамках правомерного поведения.

Не менее значимой является проблема социальной адаптации субъектов административного надзора, что с практической точки зрения ставит под сомнение реализацию целей административного надзора [3, с. 96]. Так как поднадзорное лицо довольно часто не может найти себе постоянной работы, сталкиваясь с отсутствием денежных средств, а также отсутствием поддержки со стороны родственников и знакомых, вместо становления на путь исправления, недопущения противоправного поведения возобновляет преступную деятельность еще до истечения срока административного надзора, либо непосред-

ственно после снятия последнего. Положение дел усугубляется в связи с отсутствием специализированных государственных программ социальной адаптации лиц, состоящих под административным надзором.

Следует отметить, что институт административного надзора для современного российского законодательства не является новым. В советский период данной правовой конструкции уделялось достаточно большое внимание. Отметим, что становление понятия административного надзора относится к 60-м годам XX века. Это связано с попытками ученых-правоведов разграничить понятия «государственный контроль» и «прокурорский надзор» от административного надзора. При этом в советский период данное понятие относилось к осужденным, которые могут быть склонны к совершению рецидива преступлений, а также имеются реальные основания опасаться возобновления преступной деятельности данными лицами. Правовую основу данного института составляло Положение об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденное приказом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5364-VI. Проводя анализ его содержания, С.Е. Тряпкин отметил, что его положения, регулирующие административный надзор, с одной стороны выработали основные положения данного института, а с другой стороны сильно сдерживают его развитие в современных условиях [7, с. 72].

Административный надзор в его институциональном развитии нашел свое отражение в законодательстве многих иностранных государств. С учетом исторического опыта становления данного института на отдельных территориях он может входить в систему уголовного права и рассматриваться как мера безопасности. Исследуя законодательство об административном надзоре ряда государств, Д.Н. Сергеев [6, с. 1710] отмечает, что согласно британскому закону о преступлениях данный институт рассматривается как надзор на основании специального приказа. Данная мера устанавливается за лицами, срок лишения свободы которых превышает 12 месяцев. Надзор устанавливается на основании приказа, издаваемого государственным секретарем (министром внутренних дел). Осуществляет выполнение данного приказа служба пробации, на условиях, предъявляемых к субъекту надзора, которые устанавливаются в ад-



министративном порядке. Если речь идет о запрете покидать место жительства либо, если поднадзорный приговорен к сроку более 3 лет лишения свободы, то все существенные условия такого надзора определяются в соответствии с рекомендациями Совета по условному освобождению с участием лица, в отношении которого установлен надзор.

Уголовное законодательство Германии определяет административный надзор как систему полицейского права, который является мерой исправительного характера, а также относится к мерам обеспечения безопасности. В законодательстве Японии существует специальная мера уголовно-правового принуждения, которую определяют как защитный надзор. Ее характерной особенностью является то, что поднадзорное лицо обязано проживать в определенном месте, а также соблюдать запреты и ограничения, установленные предписанием. Уголовное законодательство Республики Беларусь рассматривает институт административного надзора как меру уголовной ответственности, где превентивный надзор наряду с наблюдением за поднадзорным рассматриваются исключительно с уголовно-правовой точки зрения.

Таким образом, правовая природа административного надзора не является однородной. Общим признаком для всех государств, в правовую систему которых встроен данный институт, является то, что данная мера уголовно-правовой ответственности или административного права устанавливается в связи с совершенным лицом преступлением и начинает действовать в связи с освобождением от отбывания установленного наказания, неся в себе превентивный характер.

Исследователь содержания административного надзора А.Ю. Астахова отмечает, что данная мера устанавливается в связи с совершением лицом преступления, рассматривает данный институт с позиции «индивидуального превентивного действия», а не меры уголовно-правового характера. При этом обстоятельствами, которые определяют характер ограничений, устанавливаемых лицу, совершившему преступление, являются характер и степень общественной опасности деяния, ранее совершенного до установления надзора, за которое лицо привлечено к уголовной ответственности [1, с. 90].

В своей деятельности сотрудники органов внутренних дел руководствуются при осуществлении административного надзо-

ра не только Законом о надзоре, но и положениями Федерального закона «О полиции»<sup>1</sup> (далее - Закон о полиции). На практике возникают проблемы с вхождением в жилое помещение, где проживает поднадзорное лицо, или иные лица, являющиеся собственниками данного помещения, либо также проживающие там, не позволяющих войти в него. В статье 15 Закона о полиции очерчен перечень обстоятельств, при которых сотрудник органов внутренних дел имеет право войти в жилое помещение против воли проживающих там лиц. Среди указанных оснований не имеется права на беспрепятственное вхождение (проникновение) в жилое помещение, где должно находиться поднадзорное лицо, при осуществлении функции по осуществлению административного надзора в целях проведения индивидуальной профилактической работы, а также наблюдения за выполнением данным лицом ограничений и запретов, установленных решением суда в рамках административного надзора. Таким образом, из-за конфликтной ситуации между участковым уполномоченным полиции и лицом, состоящим под надзором, при невозможности попасть в жилое помещение, помимо воли проживающих там лиц, невозможно осуществить возложенную на органы внутренних дел обязанность по осуществлению данного надзора законными методами [4, с. 88].

В настоящее время административный надзор осуществляется территориальными органами МВД России на основании приказа МВД России от 08.07.2011 № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>2</sup>. Данный приказ раскрывает порядок действий должностных лиц при осуществлении административного надзора. Следует отметить, что сотрудники, осуществляющие надзор, в числе которых участковые уполномоченные полиции, подготавливают рапорта на имя руководителя о необходимости установления надзора за лицами, которым по решению суда может быть установлен надзор, а также подготавливают иски о заявлении об установлении

<sup>1</sup> О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (с изм. и доп.) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110165/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/).

<sup>2</sup> О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 (с изм. и доп.) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_118725/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118725/).



или продлении надзора, в случае привлечения поднадзорного лица к административной ответственности по ряду составов, например против порядка управления, общественной безопасности, здоровья и т.д.

Следует отметить, что при всей правовой урегулированности института административного надзора с точки зрения современного российского законодательства, в территориальных органах внутренних дел, при реализации основных его положений, имеется ряд серьезных проблем:

- излишняя загруженность участковых уполномоченных полиции не позволяет в полной мере качественно реализовывать все положения законодательства об административном надзоре, при этом организационно-штатным расписанием в большинстве территориальных органов не предусмотрено отдельной должности инспектора по надзору;

- требует дальнейшего совершенствования межведомственное взаимодействие территориальных органов внутренних дел с органами УФСИН России, службами социальной занятости и защиты населения в целях социальной адаптации и трудоустройства лиц, которым установлен административный надзор;

- отсутствие эффективных разработанных методик ведения индивидуальной профилактической работы с лицами, как формально подпадающими под административный надзор, так и непосредственно поднадзорных лиц, которым уже по решению суда установлены ограничения и запреты в соответствии с Законом о надзоре;

- существует проблема привлечения поднадзорных лиц к ответственности по ч. 3 ст. 19.24 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации<sup>1</sup> за несоблюдение административных ограничений и возложенных обязанностей. Санкцией данной статьи предусмотрены обязательные работы и административный арест. Однако реализовать данное положение на практике не представляется возможным, т.к. лица, отбывшие наказания в пенитенциарной системе, очень часто имеют хронические заболевания, состоят на туберкулезном учете и имеют инвалидность I и II групп [5, с. 41]. Таким образом, данным лицам в соответствии с административным законодательством административный арест и обязательные работы

не назначаются. В связи с этим поднадзорные лица могут на законных основаниях избегать административного наказания по данной статье.

Анализируя отдельные положения КАС РФ, следует отметить, что все юридически значимые действия по установлению, продлению и прекращению административного надзора подпадают под судебный контроль. Таким образом, административное исковое заявление подается в письменной форме или посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» непосредственно в суд. Среди основных требований к исковому заявлению, установленных ст. 271 КАС РФ, можно выделить общие сведения, установленные ст. 125 КАС РФ. К ним относятся: наименование суда, административного истца и административного ответчика, место их нахождения, непосредственные основания подачи иска, а также подтверждающие их доводы. Среди новелл данного процессуального порядка необходимо отметить, что, как и в общем порядке, лицо, действующее по доверенности, должно иметь надлежащим образом заверенную копию диплома о юридическом образовании. Перечень оснований установления административного надзора указан в ст. 3 Закона о надзоре. При этом в отношении совершеннолетнего лица с непогашенной или неснятой судимостью за совершение преступления против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетнего, а также при опасном или особо опасном рецидиве устанавливается надзор без каких-либо дополнительных оснований. Следует отметить, что надзор может быть продлен судом на срок до шести месяцев, не более срока погашения судимости при условии совершения в течение одного года двух и более правонарушений против порядка управления, общественной нравственности, здоровья населения и общественного порядка.

Руководствуясь ч. 2 ст. 271 КАС РФ, иск об установлении надзора, его продлении или дополнении ограничений подается руководителем органа внутренних дел, о досрочном прекращении или частичной отмене установленных ограничений - поднадзорным или его представителем.

В статье 270 КАС РФ сформулировано общее правило подсудности по данной категории дел, согласно которому административный иск предъявляется органом внутренних дел по месту жительства или месту пребывания лица, которому устанавливается, продлевается администра-

<sup>1</sup> Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661).



тивный надзор или устанавливаются административные ограничения.

При этом в разъяснении Пленума установлено, что в случае отсутствия регистрации при освобождении исковое заявление об установлении административного надзора подается в суд по месту фактического постоянного проживания или нахождения лица. При этом суду должны быть представлены факты, подтверждающие преимущественное проживание или нахождение лица в конкретном месте своих приоритетных каждодневных интересов.

Для лиц, которым установлено ограничение свободы в качестве дополнительного вида наказания, а также при замене неотбытой части наказания в виде лишения свободы ограничением свободы административный иск органом внутренних дел подается не позднее чем за один месяц до отбытия наказания.

Поданные надлежащим образом административные исковые заявления в соответствии с ч. 1 ст. 272 КАС РФ принимаются судом к производству незамедлительно. В случае принятия иска о досрочном прекращении надзора суд уведомляет об этом потерпевшего и его законного представителя, которые могут в случае необходимости реализовать свое право на участие в предстоящем процессе. Суд самостоятельно истребует необходимые ему материалы для правильного, всестороннего и объективного рассмотрения дела и принятия по нему обоснованного и законного решения, а также может возложить на орган внутренних дел обязанность по обеспечению присутствия лица, чьи непосредственные интересы затрагиваются в иске. Рассмотрение административного дела по административному надзору происходит в течение десяти дней. Копии решения суда, в соответствии с ч. 5 ст. 273 КАС РФ, вручаются под расписку или направляются в максимально короткие сроки всем заинтересованным лицам.

Исходя из этого, необходимо отметить, что порядок процессуальной регламентации подачи административного иска касательно института административного надзора и его дальнейшего рассмотрения имеет четко очерченные границы, определенные КАС РФ. При этом в законодательстве закреплен перечень как самих требований к иску, так и прописан круг лиц, которые могут подать его, и в каких случаях. Характерной чертой данной процессуальной деятельности является осо-

бая защита прав потерпевшего при досрочном снятии административного надзора с лица, совершившего преступление, выражающаяся в обязательном предоставлении возможности вступить потерпевшему и его представителю в рассмотрение дела судом по их заявлению.

Таким образом, исходя из особенностей установления административного надзора, под последним следует понимать систему мер административно-правового характера, устанавливаемых исключительно судом, по иску, поданному в соответствии с требованиями КАС РФ, по основаниям, предусмотренным в Законе о надзоре, органом внутренних дел или администрацией исправительного учреждения в рамках управленческой деятельности, направленной на реализацию профилактической и превентивной функции наблюдения за правомерностью поведения лица, совершившего преступление.

1. Астахова А.О. Социально-правовая обусловленность института административного надзора // Вестник Симбирского юридического института МВД России. 2017. № 2 (27).
2. Гайбарева И.Н. Административный надзор как функция публичного управления // Право и практика. 2011. № 2.
3. Зинина Н.А. Административный надзор в предупреждении постпенитенциарной преступности: роль и эффективность // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 1(35).
4. Карягина А.В. Проблемы и пути совершенствования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2019. № 1.
5. Катаева О.В., Шапошников В.Л. Деятельность территориальных органов МВД России по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: современные проблемы // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. № 2.
6. Сергеев Д.Н. Правовая природа постпенитенциарного административного надзора. // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8 (45).
7. Тряпкин С.Е. Понятие, признаки и назначение административного надзора // Бизнес в законе. 2012. № 5.





**ДАНИЛЬЧЕНКО ЭДУАРД ДМИТРИЕВИЧ,**

начальник кафедры кадрового обеспечения и управления персоналом в органах внутренних дел центра кадрового, психолого-педагогического и медицинского обеспечения деятельности органов внутренних дел ВИПК МВД России, кандидат технических наук

**DANILCHENKO EDUARD DMITRIYEVICH,**

head of the department of staffing and personnel management in the bodies of internal Affairs of center personnel, psychological-pedagogical and medical support activities of internal Affairs bodies of the rati MIA of Russia, candidate of technical sciences

e-mail: edanilchenko@mvd.ru



**ВОЛГИНА ГАЛИНА ЕЛЬТАЕВНА,**

старший преподаватель кафедры кадрового обеспечения и управления персоналом в органах внутренних дел центра кадрового, психолого-педагогического и медицинского обеспечения

деятельности органов внутренних дел ВИПК МВД России

**VOLGINA GALINA ELTAEVNA,**

senior lecturer of the Department of staffing and personnel management in the bodies of internal Affairs of center personnel, psychological-pedagogical and administration staff of the rati MIA of Russia

e-mail: gal.volgins@yandex.ru

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ИЗУЧЕНИЯ КАНДИДАТОВ НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **ABOUT SOME QUESTIONS STUDY OF CANDIDATES FOR SERVICE TO THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Аннотация.** Процесс оформления граждан на службу в органы внутренних дел Российской Федерации достаточно долгий и кропотливый. В ходе изучения кандидата при осуществлении проверочных мероприятий возникает много вопросов. В данной статье рассмотрены некоторые вопросы, возникающие на различных этапах изучения данных о кандидате.

**Annotation.** The process of registration of citizens for service in the internal Affairs bodies of the Russian Federation is quite long and laborious, and many questions arise during the study of the candidate during the implementation of verification measures. In this article considers some questions that arise at various stages of studying candidate data.

**Ключевые слова и словосочетания:** этапы изучения данных о кандидате, сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, квалификационные требования, личное поручительство, проверка достоверности данных, представленных гражданином.

**Key words and word combinations:** stages of studying data about a candidate, an employee of the internal affairs bodies of the Russian Federation, qualification requirements, personal guarantee, verification of the reliability of data submitted by a citizen.

Вопросы кадровой политики были и остаются в центре пристального внимания руководства Министерства внутренних дел Российской Федерации. Сохранить опытных профессионалов, способных решать самые сложные задачи, проводить мероприятия по отбору молодых специалистов, к которым государство на сегодняшний день предъявляет жёсткие требования, — основные задачи, которые ежедневно должны решать руководители органов внутренних дел.

Федеральным законом от 30.11.2011 № 342 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> законодательно закреплено, что на службу в органы внутренних дел принимаются граждане не моложе 18 лет, независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, владеющие государственным языком Российской Федерации, соответствующие квалификационным требованиям, установленным Законом о службе. Высокие требования предъявляются к личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья сотрудника органов внутренних дел. Требования, предъявляемые Законом о службе, мало чем отличаются от требований, предъявляемых Законом Российской Федерации от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции»<sup>2</sup>, но все же существенное отличие имеется. Состоит оно в том, что законодатель ввел понятие «квалификационные требования», в число которых вошли требования, предъявляемые к уровню образования, состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел, стажу службы в органах внутренних дел или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для выполнения обязанностей по замещаемой должности.

В силу как объективных, так и субъективных причин комплектование органов внутренних дел идет очень сложно. В соответствии с действующим законодательством в число квалификационных требо-

ваний к должностям среднего, старшего и высшего начальствующего состава, выполнение обязанностей по которым предусматривает расследование или организацию расследования уголовных дел, административное расследование, рассмотрение дел об административных правонарушениях либо проведение антикоррупционных и правовых экспертиз, входит наличие высшего юридического образования. Только в исключительных случаях и на условиях, устанавливаемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, на эти должности могут быть назначены лица, имеющие другое высшее образование и опыт работы, позволяющий выполнять служебные обязанности. Приказом МВД России от 06.07.2012 № 681 «Об условиях замещения отдельных должностей, среднего, старшего и высшего начальствующего состава лицами, не имеющими высшего профессионального образования»<sup>3</sup>, далее приказом МВД России от 19.09.2016 № 541 «О некоторых вопросах замещения должностей среднего и старшего начальствующего состава, выполнение обязанностей по которым предусматривает расследование или организацию расследования уголовных дел, административное расследование, рассмотрение дел об административных правонарушениях либо проведение антикоррупционных и правовых экспертиз, в число квалификационных требований к которым входит наличие высшего юридического образования»<sup>4</sup>, в значительной мере были расширены возможности назначения кандидатов на службу в органы внутренних дел, не имеющих высшего юридического образования. В частности, могли назначаться лица, обучающиеся в образовательной организации высшего образования, имеющей государственную аккредитацию, по

<sup>3</sup> Документ признан утратившим силу приказом МВД России от 19.09.2016 № 541 «О некоторых вопросах замещения должностей среднего и старшего начальствующего состава, выполнение обязанностей по которым предусматривает расследование или организацию расследования уголовных дел, административное расследование, рассмотрение дел об административных правонарушениях либо проведение антикоррупционных и правовых экспертиз, в число квалификационных требований к которым входит наличие высшего юридического образования».

<sup>4</sup> Приказ признан утратившим силу с 03.04.2018 приказом МВД России от 01.02.2018 № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации».

<sup>1</sup> Далее — Закон о службе.

<sup>2</sup> Документ утратил силу с 01.03.2011 в связи с принятием Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ.



направлениям подготовки (специальностям) «Юриспруденция», не являющегося юридическим, при наличии у них стажа службы в органах внутренних дел Российской Федерации. Также могли быть назначены лица, которые имели диплом среднего профессионального юридического образования и высшего образования, не являющегося юридическим, при условии, что стаж службы в органах внутренних дел должен быть не менее одного года. Возможность назначения на должность, не имея диплома о высшем юридическом образовании, представлялась лицам, у которых имелась ученая степень по юридической специальности высшего образования, не являющегося юридическим, и опыт работы по юридической специальности не менее одного года. Но опыт территориальных органов показал, что данная норма в большинстве субъектов не применялась, и, в случае отсутствия у кандидата высшего юридического образования, ему отказывали в рассмотрении вопроса о приеме на службу в органы внутренних дел с замещением должности среднего и старшего начальствующего состава.

На наш взгляд, в полной мере данная проблема была решена с вступлением в силу приказа МВД России от 01.02.2018 № 50, которым утвержден Порядок организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации<sup>5</sup>. В Приложении № 13 к Порядку Министерство внутренних дел Российской Федерации четко обозначило перечень должностей, в число квалификационных требований к которым входит наличие высшего образования. И этот перечень является исчерпывающим. Тем самым проблема комплектования по квалификационным требованиям, касающимся образовательного ценза, по нашему мнению, решена.

Переходя к следующей проблеме комплектования, напомним, что в отношении гражданина, обратившегося в орган внутренних дел с вопросом трудоустройства, необходимо проводить мероприятия по изучению представленных данных, а в его обязанность входит представить полный перечень документов. Данная обязанность предусмотрена как Законом о службе, так и Порядком. Помимо указанного перечня документов<sup>6</sup>, гражданин должен предста-

вить личное поручительство. Согласно Закону о службе поручителем может выступать сотрудник органов внутренних дел, имеющий стаж службы не менее трех лет. Порядок оформления поручительства устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Впервые этот порядок был урегулирован приказом МВД России от 18.05.2012 № 522 «Об утверждении Порядка оформления личного поручительства при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и категорий должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство»<sup>7</sup>.

Положения данного приказа предписывали возможность представления поручительства как в ходе изучения кандидата на службу в органы внутренних дел, так и в период его испытания, в случае установления испытательного срока. Поручителем мог выступать сотрудник, не имеющий дисциплинарных взысканий, наложенных в письменной форме, не состоящий в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с рекомендуемым им лицом. Также поручитель несет моральную ответственность перед служебным коллективом, в котором проходит службу рекомендованное им лицо, за соблюдение указанным лицом соответствующих ограничений и запретов. Предусмотрена также дисциплинарная ответственность для поручителя. Так, поручитель мог быть привлечен к дисциплинарной ответственности в случае, если рекомендованное лицо в течение двух лет после поступления на службу в органы внутренних дел будет уволено по отрицательным основаниям, например в связи:

- с несоответствием сотрудника замещаемой должности в органах внутренних дел - на основании рекомендации аттестационной комиссии;

- грубым нарушением служебной дисциплины;

- неоднократным нарушением служебной дисциплины при наличии у сотрудника дисциплинарного взыскания, наложенного в письменной форме приказом руководи-

<sup>5</sup> Далее - Порядок.

<sup>6</sup> ст. 18 Закона о службе и п. 19 Порядка.

<sup>7</sup> Приказ признан утратившим силу с 03.04.2018 приказом МВД России от 01.02.2018 № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации».



теля федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя;

несоблюдением сотрудником ограничений и запретов, установленных федеральными законами;

утратой доверия и т.д.

На сегодняшний день гл. 2 Порядка установлено единственное требование к поручителю – стаж службы не менее трех лет, указаний на отсутствие дисциплинарных взысканий, признаков родства с поручаемым в Порядке не имеется. Поручительство должно быть оформлено в ходе изучения кандидата на службу в органы внутренних дел. Соответственно, отсутствие личного поручительства на момент принятия решения о приеме гражданина на службу в органы внутренних дел является основанием для отказа гражданину в приеме на службу в органы внутренних дел.

Опыт подразделений указывает на существование еще ряда вопросов по личному поручительству, касающихся, во-первых, количества личных поручительств, оформляемых на кандидата на службу в органы внутренних дел, во-вторых, необходимости оформления личного поручительства при переводе сотрудника по службе в органах внутренних дел.

В отношении первого вопроса хочется отметить, что Порядком предусмотрено личное поручительство. На практике их количество разнится, может быть одно, два, а в некоторых подразделениях предписывается оформлять три личных поручительства и более.

Давайте обратимся к правилам русского языка. Слово «поручительство» относится к имени существительному, и в единственном числе применяется слово «поручительство». Если употреблять его во множественном числе, следовательно, уже будет «много поручительств». Порядком предписано оформлять личное поручительство, следовательно, для решения вопроса о приеме кандидата на службу в органы внутренних дел требуется одно личное поручительство.

По второму вопросу необходимо отметить, что личное поручительство рассматривается руководителем для принятия решения о приеме кандидата на службу. Перевод сотрудника органов внутренних дел, который предусмотрен ст. 30 Закона о службе, не расценивается как прием. Соответственно, при переводе сотрудника по

службе в органах внутренних дел личное поручительство не оформляется. Оформление двух личных поручительств предусмотрено только в тех случаях, когда кандидатуры сотрудников рассматриваются с целью включения в федеральный кадровый резерв.

Еще один вопрос, который требует своего рассмотрения, это проведение мероприятий в отношении гражданина с целью установления либо отсутствия препятствий для поступления на службу в органы внутренних дел. В этой связи сотрудниками кадровых подразделений направляются запросы в различные организации и подразделения.

Статьей 17 Закона о службе установлены ограничения и запреты, наличие которых не позволяет гражданину поступить на службу. Одним из наиболее часто встречающихся обстоятельств является наличие сведений о судимости как самого кандидата на службу в органы внутренних дел, так и сведений о судимости его родных и близких. И во многих случаях кандидату отказывают в приеме на службу в органы внутренних дел. А в некоторых сотрудники кадровых подразделений задают вопрос: «Что делать?». Обратимся к федеральному законодательству.

Если установлена судимость родственников, то Законом о службе не установлено жесткого предписания на отказ в приеме на службу в органы внутренних дел, этот факт не определен как препятствие для поступления на службу, соответственно, кандидату не может быть отказано в приеме на службу в органы внутренних дел.

Если получены сведения о наличии судимости у кандидата, то здесь сотрудникам кадрового подразделения необходимо установить, не утратило ли совершенное деяние уголовно-правовую оценку. Законом о службе определено, что гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел в случаях: установления факта осуждения кандидата за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу; наличия погашенной или снятой судимости; прекращения уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (уголовных дел частного обвинения), в случаях акта об амнистии, а также в связи с деятельным раскаянием.

Но есть в законодательстве исключение. Вышеперечисленные случаи являют-



ся ограничениями и запретами для поступления на службу в органы внутренних дел, если на момент рассмотрения вопроса о приеме на службу данного гражданина преступность деяния не устранена уголовным законом. Для получения ответа на этот вопрос необходимо обратиться к нормам Уголовного кодекса Российской Федерации с целью установления факта декриминализации статьи, по которой кандидат был привлечен к ответственности. Если статья декриминализована, значит, препятствий для назначения кандидата на должность сотрудника органов внутренних дел не существует.

Еще одно обстоятельство может служить препятствием для решения вопроса о приеме гражданина на службу – это установление факта привлечения гражданина в течение года, предшествующего поступлению на службу в органы внутренних дел, в судебном порядке к административному наказанию за совершение умышленного административного правонарушения. При этом необходимо учитывать следующее обстоятельство: если гражданин лишается права управления транспортным сред-

ством, то в соответствии со ст. 32.7 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации течение срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права. Соответственно, срок административной ответственности гражданина, лишенного права управления транспортным средством, будет распространяться как на период лишения этого права, так и в течение года после исполнения административного наказания.

В заключение хотелось бы отметить, что в ходе изучения кандидата с целью принятия на службу в органы внутренних дел могут возникать неординарные ситуации. И принятие правильного решения о приеме кандидата на службу в органы внутренних дел или отказе в приеме на службу должно основываться на всестороннем рассмотрении всех установленных в ходе изучения фактов, что является основной задачей руководителя, имеющего право назначения на должности сотрудников органов внутренних дел.



**КОСТЕННИКОВ МИХАИЛ ВАЛЕРЬЕВИЧ,**

профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации

**KOSTENNIKOV MICHAEL VALEREVICH,**  
professor of Police Training Centre For Public Order Protection, doctor of law, professor, Honored employee of Internal Affairs of the Russian Federation

e-mail: m-2263768@yandex.ru



**АБДУРАХМАНОВ АЛЕКСАНДР АМАНГЕЛЬДЫЕВИЧ,**

доцент кафедры криминалистики юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

**ABDURAKHMANOV ALEXANDER AMANGELDYEVICH,**

Belarusian State University, faculty of law, associate professor of the Department of criminalistics, PhD in Law, associate professor

e-mail: 5680310@mail.ru

### **ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ УЧАСТКОВЫМИ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПОЛИЦИИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ РАНЕЕ СУДИМЫМИ ЛИЦАМИ**

#### **PROBLEMS OF PREVENTION BY DISTRICT POLICE COMMISSIONERS OF OFFENSES COMMITTED BY PREVIOUSLY CONVICTED PERSONS**

**Аннотация.** В статье анализируются правовые и организационные проблемы предупреждения правонарушений, совершаемых ранее судимыми лицами. Исследуются нормативные правовые акты, регламентирующие общественные отношения, возникающие в связи с этим. Приводятся данные правоприменительной деятельности участковых уполномоченных полиции по профилактике противоправных деяний ранее судимых лиц. Обосновываются выводы о причинах недостаточной эффективности реализации функций органов внутренних дел в данной области. Сформулированы предложения по совершенствованию правовой регламентации и организации предупреждения участковыми уполномоченными полиции правонарушений, совершаемых ранее судимыми лицами.

**Annotation.** The article analyzes the legal and organizational problems of preventing offenses committed by previously convicted persons. The author studies the normative legal acts regulating public relations arising in this regard. Provides data enforcement activities of police officers on prevention of illegal acts previously convicted persons. Substantiated conclusions about the reasons for the lack of effectiveness of implementation of the functions of the internal Affairs bodies in this field. Proposals for improving the legal regulation and organization of prevention of offenses committed by previously convicted persons by district police commissioners are formulated.

**Ключевые слова и словосочетания:** участковые уполномоченные полиции, административный надзор, предупреждение правонарушений, ранее судимые лица, несовершеннолетние правонарушители, социальная адаптация, тунеядство и бродяжничество, алкоголизм и наркомания.

**Key words and word combinations:** district police commissioners, administrative supervision, prevention of offenses, previously convicted persons, juvenile offenders, social adaptation, parasitism and vagrancy, alcoholism and drug addiction.

Исследование проблематики государственной превенции в отношении противоправных действий ранее судимых лиц необходимо предварить анализом общих сентенций, касающихся существа указанной в названии статьи сферы общественных отношений. Изыскания в области данной специфической деятельности государственных институтов пролегают, к сожалению, в двух основных плоскостях, характеризующихся узким, односторонне-специализированным подходом к выявлению содержания рассматриваемого вопроса: либо исследованием данного вида противоправных деяний с моноотраслевой позиции, скажем с пенитенциарной или административно-правовой, либо с точки зрения философского и социально-психологического восприятия указанной выше проблемы. Несмотря на существенные успехи в изучении и выработке соответствующих рекомендаций, направленных на минимизацию противоправной деятельности ранее судимых лиц, практическое их осуществление имеет малозначимый коэффициент полезного действия. Такое парадоксальное положение во многом обусловлено нарушениями координации деятельности правотворческих и правоприменительных структур, пренебрежением в отношении непреложного соблюдения принципа функционирования между указанными субъектами механизма прямой и обратной связи как гарантии эффективного взаимодействия. Полагаем, что достижение действительно прорывного результата в рассматриваемой сфере общественно-государственных интересов возможно только в комплексном междисциплинарном процессе, на стыке науки, правотворчества и практики. Первым шагом на этом пути должно стать выявление и устранение недостатков правового и организационного характера. В связи с этим считаем необходимым подчеркнуть и тот факт, что Конституция Российской Федерации в дефинициях главы второй безусловно гарантирует обеспечение соблюдения основных прав человека и гражданина [1]. Противоправные деяния различной юридико-отраслевой принадлежности ставят реальность указанных государственных гарантий под сомнение. Известно, что весомую часть совершаемых в Российской Федерации правонарушений составляют противоправные деяния ранее судимых лиц. Таким образом, деятельность участковых уполномоченных полиции, направленная на предупреждение правонарушений, совершаемых рассматриваемой категорией лиц, представляет собой не только одно из важнейших направлений борьбы с противоправными

деяниями, но и имеет целью обеспечение конституционных прав граждан. Правовое обеспечение анализируемого в рамках данной статьи социально-правоохранительного института заключается, прежде всего, в системе правовых норм содержащихся в Конституции Российской Федерации, Уголовном кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральном законе «О полиции», а также ряде ведомственных нормативных правовых актов [2].

Ретроспективное исследование деятельности участковых уполномоченных полиции (участковых инспекторов милиции) по предупреждению правонарушений, совершаемых ранее судимыми лицами, позволяет сделать вывод о том, что сложившаяся в советский период развития российского государства архитектура профилактики правонарушений, совершаемых лицами, отбывшими наказание в местах лишения свободы, на сегодняшний день лишена правовой и социальной основы. Подобное положение в значительной степени детерминировано существенными изменениями национального правового массива (отменена уголовная ответственность за тунеядство, бродяжничество, по сути ликвидировано принудительное лечение от алкогольной зависимости).

В числе факторов, обуславливающих совершение правонарушений ранее судимыми лицами, необходимо, в первую очередь, подчеркнуть невозможность их общественной реабилитации в рамках современной системы оказания социальной помощи данной категории граждан. Синергетический подход к изучению указанного выше социального феномена позволяет говорить о комплексном характере его причинно-следственных оснований и условий, которые практически детерминируют совершение противоправных деяний данной категорией лиц. К примеру, сюда можно отнести: отсутствие социальных связей и родственных контактов, ограниченные возможности трудоустройства и усложнённый доступ к социальным благам, а также различного рода бюрократические процедуры, в первую очередь в медицинской сфере.

В частности, результаты деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению правонарушений, совершаемых ранее судимыми лицами, указывают на необходимость постоянного, не-шаблонного, качественного и индивидуального взаимодействия с несовершеннолетними правонарушителями, осуждёнными к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, а также не заключен-



ными под стражу во время предварительного следствия с целью реализации превентивного воздействия. Эффективная превентивная работа прямо предопределяет динамику в области правонарушений, совершаемых ранее судимыми лицами в краткосрочной перспективе. Отсутствие надлежащей работы по предупреждению правонарушений указанной категории лиц обусловит по достижению ими совершеннолетия повышение количественных показателей рассматриваемой разновидности противоправных деяний. В процессе реализации профилактических мероприятий требуется индивидуальный подход к разъяснительной работе, индивидуальным беседам, а также к другим предусмотренным законодательством профилактическим мероприятиям по выявлению и изобличению несовершеннолетних правонарушителей, а также совершеннолетних граждан, вовлекающих их в противоправную деятельность. В связи с вышеизложенным представляется, что значительные возможности профилактики правонарушений несовершеннолетних граждан кроются в купировании безнадзорности и беспризорности, так как ими обусловлено более 80% преступлений несовершеннолетних.

На сегодняшний день реальными формами и методами работы участковых уполномоченных полиции являются, как правило, индивидуальные профилактические беседы. Возможности принудительного воздействия участковыми уполномоченными полиции практически утрачены. Подобная ситуация в исследуемой области деятельности социума в значительной мере предопределяется просчётами в правовом регулировании данной сферы общественных отношений. Исключения не составляет и нормативно-правовое обеспечение порядка осуществления административного надзора за ранее судимыми лицами, как на законодательном, так и на подзаконном уровнях [3].

Федеральный закон от 08.01.1998 № 3 «О наркотических средствах и психотропных веществах» в ст. 50 «Административный надзор за лицами, совершившими преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, частей растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» содержит следующее положение: «В отношении лица, совершившего преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсо-

ров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, частей растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, административный надзор устанавливается в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации» [4]. Соблюдение правил административного надзора должны обеспечивать органы внутренних дел. Тем не менее к настоящему моменту практическое осуществление данной меры нуждается в совершенствовании.

Следует указать на такую, в известной степени, латентную проблематику, как не устранённые рудиментарные пробелы, выявленные в процессе практического применения положений приказа МВД России от 29.03.2019 № 205 [5]:

не определён порядок организации работы с лицами, условно-досрочно освобожденными из мест лишения свободы, ранее судимыми, имеющими непогашенные сроки судимости;

не определена периодичность проведения проверок указанной категории граждан, всех иных категорий лиц, в отношении которых осуществляется контроль;

имеются несоответствия по установлению сроков контроля за подучётными. Так, согласно приказу срок контроля за хроническими алкоголиками (п. 33.4), больными наркоманией (п. 33.5), состоящими на учёте в учреждениях здравоохранения, определен в 1 год, но в данных учреждениях эти лица состоят на учёте по несколько лет, а иногда и пожизненно. В связи с этим в рассматриваемых случаях необходим строго дифференцированный подход с учётом личности и поведения подучётного лица;

недостаточно отработана процедура, связанная с документированием фактов, служащих основанием постановления на учёт правонарушителей.

Помимо указанных выше проблемных вопросов осуществление превентивных мероприятий в исследуемой сфере имеет и недостатки организационно-управленческого свойства. Можно указать на сложности координации деятельности участковых уполномоченных полиции и уголовно-исполнительных инспекций. В первую очередь, это относится к организационным основам превентивной работы с ранее судимыми лицами. Участковые уполномоченные полиции в нарушение установленного порядка не всегда извещаются органами исполнения наказания Минюста России о предстоящем освобождении и прибытии граждан из мест лишения свободы на место жительства [6]. Вза-



имодействие органов внутренних дел с УИН Минюста России по обмену информацией о лицах, освобожденных из мест лишения свободы, об их предполагаемом бытовом и трудовом устройстве зачастую носит фрагментарный характер. Поэтому на практике не всегда соблюдаются сроки регистрации лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Имея на руках паспорт, ранее судимые при освобождении, как правило, не обращаются сразу после прибытия в ОВД за постановкой на регистрационный учет, в результате чего многие из них после освобождения выпадают из поля зрения полиции.

Существенным фактором, влияющим на эффективность профилактической деятельности в отношении ранее судимых лиц, является разобщённость учреждений, занимающихся профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, персонал которых не имеет нужной профессиональной квалификации и опыта по выявлению, документированию и правовой оценке соответствующих деяний.

Таким образом, необходимо:

1. Инициировать внесение изменений:

а) в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации в части ужесточения санкций в отношении лиц, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, за нарушение наложенных на них судом ограничений;

б) в Уголовный кодекс Российской Федерации в части введения уголовной ответственности за систематическое тунеядство и бродяжничество.

2. Инициировать разработку и принятие в установленном порядке федерального закона «О принудительном лечении лиц, страдающих хроническим алкоголизмом и наркоманией».

3. Ввести ограничение на условно-досрочное освобождение из мест лишения свободы лиц, не имеющих постоянного места жительства (из-за низкой эффективности осуществления контроля и проведения с ними профилактической работы).

4. Возложить на органы исполнительной власти и местного самоуправления обязанности по созданию центров социальной реабилитации для лиц, отбывших наказание и утративших родственные и иные социальные связи, а также других малозащищенных категорий граждан; законодательно разграничить полномочия в этой сфере, передав соответствующие функции органам здравоохранения и социального развития, тем самым освободив органы внутренних дел от несвойственных функций по трудовому и бытовому устройству ранее судимых лиц и оказанию им социальной помощи.

5. Разработать комплексную федеральную долгосрочную программу для консультационной и профориентационной работы с лицами, освобождаемыми из мест лишения свободы, с участием всех заинтересованных ведомств.

6. Оптимизировать меры организационного и юридического характера, направленные на предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, совершенствование индивидуально-профилактической работы с подростками, особенно младшей возрастной группы, а также семьями социального риска.

1. Официальный текст Конституции Российской Федерации с внесенными поправками от 21.07.2014 // Собр. зак-ва РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации // Собр. зак-ва РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.10.2018) с изм. и доп., вступ. в силу с 29.10.2018 // Собр. зак-ва РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; О полиции: федеральный закон // Собр. зак-ва РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

3. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ // Собр. зак-ва Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2037; О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.05.2017 № 15 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 7.

4. О наркотических средствах и психотропных веществах: федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

5. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205.

6. Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений: приказ Минюста России и МВД России от 04.10.2012 №190/912 (с изм. и доп.) // Рос. газ. 2012. 26 окт.





**АДМИРАЛОВА ИРИНА АЛЕКСАНДРОВНА,**

профессор кафедры подготовки сотрудников полиции по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, доктор юридических наук, доцент

**ADMIRALOVA IRINA ALEKSANDROVNA,**

Professor of Chair Of Migration Service Staff Training of the Police Training Center For Public Order Protection Advanced Training Institute of the MIA of Russia, Doctor of Law, Associate Professor  
e-mail: irina\_adm@mail.ru

**ТИХОНОВ ДМИТРИЙ ВИКТОРОВИЧ**  
**TIKHONOV DMITRY VIKTOROVICH**

**К ВОПРОСУ О НОВАЦИЯХ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ,  
СВЯЗАННЫХ С ПРОБЛЕМОЙ ИСПОЛНЕНИЯ ВЫНЕСЕННЫХ РЕШЕНИЙ  
О НЕЖЕЛАТЕЛЬНОСТИ ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ)  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА,  
ПОДЛЕЖАЩИХ ОСВОБОЖДЕНИЮ ИЗ МЕСТ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

**TO THE QUESTION OF INNOVATION IN LEGISLATION,  
RELATED TO THE PROBLEM OF IMPLEMENTATION OF THE DECISIONS  
ABOUT UNWANTED RESIDENCE (RESIDENCE)  
IN RUSSIAN FEDERATION  
FOREIGN CITIZENS AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP,  
TO BE RELEASED FROM PLACES OF DEPRIVATION OF FREEDOM**

**Аннотация.** В статье освещены проблемы, возникающие в ходе исполнения решений о выдворении иностранных граждан, и предложены способы решения данных проблем. Также рассмотрен вопрос о документировании лиц, не имеющих документов, удостоверяющих личность и подтверждающих их принадлежность к гражданству какого-либо государства, проблемы, возникающие при проведении процедуры установления личности таких лиц. Рассмотрен и один из проблемных вопросов исполнения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, назначенных иностранным гражданам, касающихся выплаты материального ущерба, причиненного преступлением.

**Annotation.** The article highlights the problems that arise during the execution of decisions on the expulsion of foreign citizens and suggests ways to solve these problems. The issue of documenting persons who do not have identity documents and confirming their belonging to the citizenship of any state, as well as problems arising during the identification procedure of such persons, was also considered. One of the problematic issues of execution of criminal penalties not related to deprivation of liberty imposed on foreign citizens, concerning payment of material damage caused by a crime, was also considered.

**Ключевые слова и словосочетания:** административное выдворение, решение о нежелательности пребывания, депортация иностранных граждан, лицо без гражданства, миграция, Министерство юстиции, Федеральная служба исполнения наказаний, миграционный учет, принудительная высылка, возмещение материального ущерба.

**Key words and word combinations:** administrative expulsion, decision on the undesirability of stay, deportation of foreign citizens, stateless person, migration, Ministry of justice, migration registration.

Одним из действенных и эффективных механизмов профилактики совершения

иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории России обще-



ственно опасных деяний является их недопущение на территорию нашей страны после отбытия ими в Российской Федерации уголовных наказаний в местах лишения свободы за совершение умышленных преступлений [1, с. 99-101].

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на принятие таких решений является с 1 января 2020 года ФСИН России, до этого - Минюст России. ФСИН России в индивидуальном порядке, с учетом всех обстоятельств, рассматриваются документы в отношении осужденных иностранных граждан и лиц без гражданства, и в отдельных случаях, если осужденный - иностранный гражданин представляет общественную опасность, принимается решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащего освобождению из мест лишения свободы.

Вместе с тем, несмотря на эффективность данной меры принуждения, в правоприменительной деятельности органов внутренних дел возникают определенные трудности, связанные с ее исполнением.

Согласно положениям ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [2], иностранные граждане и лица без гражданства, отбывающие уголовное наказание в местах лишения свободы, в отношении которых вынесены решения о нежелательности пребывания, подлежат обязательной депортации после отбытия наказания. Осуществление процедуры депортации предполагает обязательное содержание лица в специальном учреждении МВД России или его территориальном органе до исполнения решения о депортации. Однако, как показывает правоприменительная практика, зачастую ФСИН России решения о нежелательности принимаются в отношении лиц, не имеющих действительных документов, удостоверяющих личность и подтверждающих гражданскую принадлежность, либо в отношении лиц, у которых на стадии предварительного расследования личность была установлена со слов, либо в отношении лиц, которые в период пребывания в Российской Федерации утратили гражданство государства происхождения и не приобрели новое.

В этой связи довольно долгое время занимает процедура установления личности такого лица, а также определения государ-

ства, в которое оно может быть депортировано. Подобное положение дел приводит к длительным срокам содержания в специальных учреждениях, нарушениям прав и свобод человека, обоснованным жалобам в правозащитные организации, возникновению чрезвычайных ситуаций в специальных учреждениях, а также к неоправданным расходам федерального бюджета, связанным с содержанием таких лиц [3, с. 62-68].

В настоящее время на территории 76 субъектов Российской Федерации осуществляют деятельность 79 центров временного содержания иностранных граждан, рассчитанных на единовременное пребывание 7 000 лиц. За 12 месяцев 2019 года в центры временного содержания иностранных граждан было помещено 46 049 иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе подлежащих административному выдворению – 40 160, депортации – 5 209, реадмиссии – 585 [4]. Положение с переполнением спецучреждений усугубляется длительными сроками содержания иностранных граждан и лиц без гражданства. Заметим, что в 2019 году срок содержания в центрах временного содержания иностранных граждан подавляющего большинства иностранных граждан (более 80% от числа содержащихся) не превышал 2 месяцев. Между тем более 300 человек (315) содержалось свыше 6 месяцев, среди которых лица без гражданства составили 55 человек.

За 2019 год из ФСИН России в Минюст России направлено 7 748 представлений для принятия решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы. Исполнить решения о депортации в отношении данных лиц крайне затруднительно, а зачастую невозможно в связи с отказами какого-либо государства признать его гражданскую принадлежность и принять такое лицо на своей территории. В случае невозможности исполнить решение о депортации суды имеют право принять решение о нецелесообразности дальнейшего содержания лица в специальном учреждении. Отсутствие законных оснований для нахождения в России и возможность получения любых разрешительных документов в связи с неснятой или непогашенной судимостью приводит к рецидиву преступлений со стороны указанной категории лиц, а также и совершению ими иных правонарушений.

Решением данной проблемы представляется вывод таких лиц в правовое поле и



легализация их на территории России. Разрабатываемый в настоящее время проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» предполагает выдачу лицу, гражданство которого не подтвердило ни одно государство, соответствующего документа, который позволит ему легально находиться на территории Российской Федерации и в последующем в установленном порядке определиться со своим правовым положением. Предполагаем, что временный документ лица без гражданства будет выдаваться на основании заключения об установлении личности лица без гражданства и удостоверяет личность его владельца. Предполагается также, что трудовая деятельность таким лицом будет осуществляться без оформления разрешительных документов.

Учитывая высокую общественную опасность лиц, которым будет выдаваться соответствующий документ, устанавливается их обязанность по постановке на учет по месту пребывания и запрет на изменение его по собственному желанию не только за пределами субъекта Российской Федерации, на территории которого выдан документ, но и в его пределах. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» и сопутствующие ему проекты федеральных законов, вносящие корреспондирующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, предполагают, что выдача лицу без гражданства временного документа будет являться основанием для пересмотра и отмены ранее вынесенных решений об административном выдворении за пределы Российской Федерации, депортации и реадмиссии, а также обеспечительных мер в виде содержания в специальных учреждениях МВД России или его территориальных органов.

До внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации территориальным органам МВД России рекомендуется проводить беседы с лицами, подлежащими депортации, разъяснять их право на обжалование в судебном порядке решений о нежелательности, вынесенных ФСИН России (Минюстом России) [5, с. 109-117]. В случае, если ос-

нования запрета на въезд в Россию отпали, либо выполнить решение о нежелательности невозможно по объективным причинам, в суд подается заявление об отмене действующего решения. В случае, если само решение было принято незаконно (не было оснований принятия, грубо нарушен порядок принятия решения, регламентированный соответствующими инструкциями), в суд также подается заявление об оспаривании принятого решения о нежелательности пребывания на территории РФ иностранного гражданина или лица без гражданства и его отмене.

Суд, как предполагается, должен учитывать семейное положение иностранного гражданина или лица без гражданства, нахождение его семьи на территории Российской Федерации, возможность его проживания в его родной стране, а также необходимость применения именно таких строгих мер к иностранному гражданину. Иск подается от имени лица, которому отказали во въезде в Российскую Федерацию. К иску приобщаются все документы, подтверждающие обстоятельства, на которые ссылается истец.

Отметим, что в 2019 году в судебном порядке удовлетворено 18, а на начало 2020 года - 3 заявления об оспаривании решений Минюста России о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации. Основаниями для удовлетворения заявлений явились: погашение или досрочное снятие судимости; установление факта постоянного проживания в Российской Федерации; возможность признания иностранного гражданина гражданином Российской Федерации; невозможность исполнения решения Минюста России; отсутствие доказательств наличия реальной угрозы общественному порядку, правам и законным интересам граждан Российской Федерации со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства; наличие устойчивых семейных связей на территории Российской Федерации.

В настоящее время ФСИН России разрабатан проект приказа ФСИН России и МВД России «Об утверждении порядка взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел Российской Федерации и их территориальных органов при осуществлении контроля за исполнением принятых Федеральной службой исполнения наказаний решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражд-



данства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, и вынесенных Федеральной службой исполнения наказаний (территориальным органом Федеральной службы исполнения наказаний) решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, осужденных за совершение умышленного преступления», которыми будут более четко регламентированы порядок и сроки осуществления процедуры документирования решений о нежелательности пребывания.

В целях повышения эффективности взаимодействия с консульскими учреждениями, а также сокращения сроков оформления свидетельств на возвращение, МВД России разработан проект соглашения о взаимодействии государств-участников Содружества Независимых Государств по вопросам оформления свидетельств на возвращение лицам, подлежащим принудительной высылке. Проектом Соглашения предусматривается возможность оформления свидетельства на возвращение лицам без гражданства в случае, если они имеют право на пребывание (проживание) на территории государства происхождения, либо им предоставлена государственная защита.

Стоит отметить, что причинами длительных сроков содержания в специальных учреждениях МВД России иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации, в том числе освободившихся из мест лишения свободы, помимо выше обозначенных, являются ограничения на выезд из России, наложенные судебными приставами-исполнителями в связи с неоплаченными уголовными штрафами, а также применение к данным лицам правила 39 Регламента Европейского суда по правам человека, предписывающего государству, которое приняло решение о высылке лица, воздержаться от мер его принудительного перемещения, до рассмотрения жалобы данного лица в Суде [6]. В целях решения проблемы, связанной с ограничением выезда из России на основании постановлений судебных приставов-исполнителей ФССП России разработан и согласован с Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядок действий судебных приставов-исполнителей, предусматривающий обмен информацией с соответствующими территориальными органами МВД России на стадии исполнительного производства на предмет выяснения наличия или отсутствия гражданства Рос-

сийской Федерации у лица, не оплатившего уголовный штраф, а также вынесенных в отношении него решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию или решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации. В случае наличия таких решений, постановления о временном ограничении выезда из Российской Федерации в отношении указанного лица приниматься не будут, а ранее вынесенные подлежат отмене.

Известно, что одним из проблемных вопросов исполнения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, назначенных иностранным гражданам, являются особенности их правового положения в Российской Федерации и осуществления ими трудовой деятельности. Так, в случае осуждения временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина за совершение на территории Российской Федерации преступления или при наличии у него неснятой или непогашенной судимости ему не могут быть выданы разрешительные документы для осуществления трудовой деятельности, а ранее выданные аннулируются (п. 10 ст. 13.2, пп. 2 п. 2 ст. 13.3, пп. 5 и 6 п. 9 ст. 18 Федерального закона от 25 июля 2007 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). В связи с аннулированием указанных документов срок временного пребывания иностранного гражданина сокращается. После такого сокращения иностранный гражданин обязан покинуть территорию Российской Федерации в течение 3 дней, в противном случае он подлежит депортации (п. 1, 3 ст. 31 Федерального закона № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Таким образом, у иностранного гражданина, осужденного приговором суда за совершение в Российской Федерации преступления, отсутствуют основания для законного нахождения на ее территории и осуществления трудовой деятельности, что приводит к невозможности исполнения таких видов наказания, как штраф, обязательные, исправительные работы, а также, если наказание назначено условно. Отсутствие законных оснований для нахождения на территории России и источников средств к существованию не только не позволит исполнить уголовное наказание, но и может спровоцировать совершение рецидива преступлений. Также длительное нахождение на территории России иностранцев без возможности выезда повлечет истечение сроков действия их до-



кументов, удостоверяющих личность, а в отдельных случаях и к утрате гражданства государства происхождения, что впоследствии сделает вообще невозможным их выезд, даже в случае отбытия уголовного наказания.

С учетом вышесказанного, МВД России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части дополнения иной мерой уголовно-правового характера в виде принудительной высылки за пределы Российской Федерации». Проектом федерального закона предлагается установить новую иную меру уголовно-правового характера - принудительную высылку за пределы Российской Федерации, которая будет назначаться судом исключительно иностранным гражданам и лицам без гражданства в случае, если должностные лица органов, исполняющих уголовные наказания, вынесут заключение о невозможности исполнения назначенного приговором суда уголовного наказания или о целесообразности применения иной меры уголовно-правового характера в виде принудительной высылки за пределы Российской Федерации в случае условно-досрочного освобождения лица от наказания в связи с отсутствием у него оснований для законного нахождения в Российской Федерации и осуществления трудовой деятельности.

При этом в данном проекте федерального закона предполагается установить, что применение данной меры уголовно-правового характера не освобождает иностранного гражданина от исполнения обязательств по возмещению материального ущерба потерпевшим.

Частичным решением проблемы депортации иностранного гражданина или лица без гражданства, связанной с применением к ним обеспечительной меры (правило 39 Регламента Европейского суда по правам человека) являются разъяснения Европейского суда по правам человека, согласно которым запрет на административное выдворение, депортацию и иное перемещение иностранного гражданина с территории Российской Федерации, примененный на основании правила 39, адресован исключительно государственным органам и касается только принудительного перемещения. Отметим, что добровольный выезд соответствующих лиц из страны допускается без каких-либо ограничений. В данном случае должностным лицам, исполняющим решение о депортации, необходимо получить письменное объяснение от иностранного гражда-

нина, который выразил желание покинуть территорию Российской Федерации, в целях последующего подтверждения в Европейском суде по правам человека добровольности его волеизъявления. Такая мера в какой-то степени позволит оградить Российскую Федерацию от исков, подаваемых против нее в Европейский суд по правам человека в рассматриваемой сфере.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что на сегодняшний день происходит создание (хотя и, как представляется, недостаточно быстро) эффективного механизма депортации и выдворения лиц, не имеющих документов, удостоверяющих личность (в том числе и лиц, освобожденных из мест лишения свободы), в пребывании которых на территории Российской Федерации наша страна не заинтересована. Проблемы, возникающие в ходе реализации такого механизма, частично уже решаются, но некоторые из рассмотренных в этой статье ждут своего решения в ближайшем будущем.

1. Адмиралова И.А., Зубач А.В. К вопросу о проблеме пребывания в Российской Федерации лиц, не имеющих документов, удостоверяющих личность // Вестник ВИПК МВД России. 2020. № 1 (53).
2. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 16.12.2019).
3. Адмиралова И.А. Проблемы исполнения вынесенных решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе подлежащих освобождению из мест лишения свободы // Вестник ВИПК МВД России. 2019. № 2 (50).
4. Данные ГУВМ МВД России за 2019 год.
5. Тихонов Д.В. Реферат на тему: «Нежелательность пребывания как основание для применения принудительных мер в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства: практика применения в системе органов внутренних дел» // Вестник ВИПК МВД России. 2016. № 1 (37).
6. О правиле 39 Регламента Европейского суда по правам человека в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации: письмо Федеральной службы судебных приставов от 27.01.2017 № 00011/17/7399-СВС.





**МЕШАЛКИН СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ,**

профессор кафедры противодействия терроризму и экстремизму Международного межведомственного центра подготовки и переподготовки специалистов по борьбе с терроризмом и экстремизмом ВИПК МВД России,

доктор юридических наук, доцент

**MESHALKIN SERGEY NIKOLAEVICH,**

professor of the department of counter-terrorism and extremism International inter-Agency training and retraining center experts in the fight against terrorism and the extremism of the Advanced Training Institute of the MIA of Russia, doctor of law, associate professor

e-mail: ser14106442@yandex.ru

**МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА  
УСТАНОВЛЕНИЯ ПРИЗНАКОВ ТЕРРОРИЗМА  
КАК УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ:  
НАУЧНЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЕЁ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

**INTERNATIONAL PRACTICE  
OF ESTABLISHING SIGNS OF TERRORISM  
AS A CRIMINAL CATEGORY:  
SCIENTIFIC AND PRACTICAL APPROACHES TO EVALUATING ITS  
EFFECTIVENESS**

**Аннотация.** Научная статья посвящена вопросам определения уголовно-правовых признаков негативного явления общества – терроризма, дается ретроспективный анализ его элементам. В статье указываются исторические предпосылки возникновения и развития терроризма как уголовно-правовой категории и зарубежная практика установления его признаков. Раскрываются и анализируются позиции отечественного и зарубежного законодательства по отношению к терроризму как негативному явлению общества и как правовой категории. Проводится научная полемика по поводу различных подходов к оценке эффективности уголовно-правовых мер по противодействию преступлениям, относящимся к террористической деятельности, а также криминологических мер по своевременному выявлению и устранению детерминантов терроризма.

**Annotation.** The scientific article is devoted to the definition of criminal and legal signs of the negative phenomenon of society-terrorism, which provides a retrospective analysis of its elements. The article specifies the historical background for the emergence and development of terrorism as a criminal category and foreign experience in establishing its characteristics. The author reveals and analyzes the positions of domestic and foreign legislation in relation to terrorism as a negative phenomenon of society and as a legal category. There is a scientific debate about various approaches to assessing the effectiveness of criminal legal measures to counter crimes related to terrorist activities, as well as criminological measures to identify and eliminate the determinants of terrorism in a timely manner.

**Ключевые слова и словосочетания:** терроризм, международная практика, ретроспективный анализ, позиции отечественного и зарубежного законодательства, эффективность уголовно-правовых мер, выявление и устранение детерминантов терроризма.

**Key words and word combinations:** terrorism, foreign experience, retrospective analysis, the position of domestic and foreign legislation, the effectiveness of criminal measures, identification and elimination of the determinants of terrorism.

Архиважность вопросов противодействия терроризму как уголовно-правовой категории обуславливается многими факторами, к числу которых можно отнести довольно большое количество совершенных и предотвращенных преступлений, относящихся к террористической деятельности, создание не только террористических организаций нового типа, имеющих транснациональные связи, но и мощнейших идеологических центров террористической пропаганды. Все это указывает на реальную необходимость в принятии соответствующих уголовно-правовых мер в сфере противодействия терроризму – негативному явлению современного общества. Более того, противостоять терроризму в одиночку не представляется возможным, поэтому противодействие террористическим угрозам можно осуществлять только сообща на основе международного сотрудничества всех стран без исключения.

Первостепенным вопросом в процессе противодействия терроризму является правовая регламентация данного процесса, в том числе международного объединения позиций по отношению к определению как дефиниции «терроризм», так и установлению общественно опасных деяний в сфере противодействия террористической деятельности.

Необходимо констатировать, что юридическому понятию «терроризм» в мировом сообществе уделялось и уделяется достаточно много внимания.

Терроризм как социальное явление имеет давние исторические корни, и, конечно же, причины его возникновения, условия развития, формы и особенности проявления в различных странах в разные исторические периоды разносторонне исследованы.

Однако анализ правовых подходов к дефиниции «терроризм» позволяет сделать вывод о том, что все детерминанты данного негативного явления общества характеризуются современной реальностью и определяются исходя из социальных, политических, правовых усмотрений общества и государства.

Более того, террористические проявления в каждый исторический период носили ярко выраженный характер для конкретной исторической эпохи.

В этой связи необходимость в исследовании «терроризма» с точки зрения

социального явления, а также правовой категории предопределяется серьезной угрозой для общества и государства, исходящей от международного террористического движения. Конечным результатом данных исследований должен быть международный механизм определения признаков терроризма с обязательным одобрением всего мирового сообщества и с последующим закреплением их законодательно на уровне Организации Объединенных Наций.

Как уже было сказано, дефиниция «терроризм» появилась достаточно давно, и подход к ней был неоднозначен. Так, в Англии слово «терроризм» вошло в обиход с середины XIX в., в Америке – в период Гражданской войны (1861-1865 гг.).

Тем не менее подходы и цели определения данного явления, а также его видов были совершенно разными. Например, утверждение, что терроризм – это негативное молодежное движение, не может претендовать на исключительность, так как по статистике к уголовной ответственности за осуществление террористической деятельности привлекались и привлекаются практически все возрастные категории населения, установленные законом.

Тщательный анализ множества дефиниций «терроризм» различных исторических периодов позволяет сделать вывод о многостороннем подходе к данному явлению, что в большей степени затрудняет выработку четких юридических признаков данного явления современного общества на международном уровне, особенно когда речь идет о разновидностях терроризма.

Так, немецкие исследователи И. Фетчер, Х. Мюнклер и Х. Людвиг утверждают, что терроризм имеет три вида:

терроризм угнетенных этнических меньшинств, стремящихся к культурной и политической автономии;

терроризм освобожденных движений в странах третьего мира;

терроризм индивидов и групп, исходящих из политических мотивов и стремящихся изменить политический и социальный порядок [1, с. 138].

Исследователь Г. Деникер предложил учитывать транснациональный характер терроризма и указал на следующие виды терроризма:

внутренний – действия граждан одного государства против своих соотечественников в пределах собственной территории;



трансграничный – действия граждан одного государства против своих соотечественников, но на территории другого государства;

международный - действия смешанных или однородных по национальному составу групп террористов в другой стране.

Исследователь Л. Диспо определяет четыре вида: терроризм государства против левых; терроризм государства против правых; терроризм правой оппозиции и терроризм левой оппозиции [2, с. 226].

Горбунов Ю.С. предлагает свой вариант систематизации терроризма:

организованный (или профессиональный) и неорганизованный (стихийный) терроризм;

негосударственный или неконституционализированный (имеющий видовой ряд: индивидуальный или организованный); институционализированный (поддерживаемый или инспирируемый государством) и государственный терроризм (конституционализированный, когда государство применяет террористические методы борьбы, действуя формально в рамках национального законодательства);

«проправительственный» или репрессивный, оппозиционный или субверсивный (антиправительственный или «ниспровергательный»), внутриопозиционный [3, с. 145].

Примеров систематизации видов терроризма предостаточно.

Как видно, ни среди зарубежных, ни среди отечественных исследователей нет единства в подходе к типологии терроризма.

Анализируя научную полемику по отношению к видам терроризма, можно констатировать, что проблема систематизации всего многообразия видов терроризма до конца не решена. Данное заключение позволяет высказать некоторые суждения по данному поводу. Во-первых, отсутствует логическая взаимосвязь оснований выбора систематизационных рядов и, как следствие, одновременное присутствие отдельных разновидностей в различных систематизационных рядах. Во-вторых, при составлении большинства систематизаций видов терроризма нарушаются правила деления объема понятий.

Вышеуказанное свидетельствует о необходимости продолжения поиска подходов к решению проблемы, так как систематизация террористических проявлений является важной составляющей для

процесса создания эффективной системы правового регулирования противодействия терроризму. Решение данной проблемы видится в систематизации видов терроризма, которая основывается на применении элементов террористической деятельности как взаимосвязанных оснований такой типологии, что позволит не только исполнить поставленную задачу, но и установить существенные признаки данного негативного явления общества.

Хотелось бы отметить, что многие определения терроризма и его видов не затрагивают основную суть данного явления, а именно идеологическую составляющую, которая в большинстве своем мотивирует человека к осуществлению террористической деятельности. Этот важный аспект терроризма не подвергался глубинному изучению, хотя исследования в этой области могли бы предложить новые направления уголовно-правового противодействия терроризму. Необходимо акцентировать внимание на том, что в данном направлении нужна некая осторожность в выборе уголовно-правовых деликтов, так как не во всех случаях деяния несут в себе повышенную общественную опасность и, как следствие, не могут иметь признаки преступления (общественная опасность, противоправность, наказуемость и виновность).

Усилия в области установления признаков терроризма как уголовно-правовой категории предпринимают и международные организации. Так, Организация Объединенных Наций имеет ряд документов, которые освещают вопросы противодействия терроризма.

Только в период с 1963 по 2005 год были приняты 11 конвенций и 2 протокола, которые должным образом показали существующую террористическую опасность.

Всемирная важность вопроса мирового сообщества по противодействию террористическим проявлениям определяется в Резолюции 2354 Совета Безопасности ООН, где говорится, что терроризм во всех его формах и проявлениях представляет собой одну из самых серьезных угроз международному миру и безопасности и что любые акты терроризма являются преступными и не имеющими оправдания деяниями независимо от их мотивов, когда бы, где бы и кем бы они ни совершались. Что касается определения «терроризма», то, к большому сожалению, данная дефиниция отсутствует в между-



народных документах универсального уровня международного сотрудничества, не говоря уже о уголовно-правовых признаках данного явления.

Справедливости ради, необходимо отметить, что в Резолюции Совета Безопасности ООН от 24 мая 2017 г. [4] существует ряд положений, определяющих некоторые признаки терроризма как уголовно-правовой категории. В ней отмечается, что акты, методы и практика терроризма противоречат целям и принципам Организации Объединенных Наций и что финансирование и планирование террористических актов, подстрекательство к ним и оказание поддержки террористическим организациям также противоречат целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Необходимо констатировать наличие некоторых признаков, относящихся к террористической деятельности и имеющих уголовно-правовой статус, по крайней мере, в Российской Федерации. Однако данных признаков крайне недостаточно, и они не решают проблему установления всех элементов терроризма как уголовно-правовой категории.

Более плодотворно в данном направлении ведется работа на региональном уровне, особенно если рассматривать сотрудничество в рамках международной организации «Шанхайская организация сотрудничества» (ШОС). Особенность регионального уровня международного сотрудничества заключается в наличии наиболее обширных возможностей по выработке нормативно-правовой регламентации процесса противодействия терроризму.

Так, Шанхайская конвенция «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» и последующие соглашения ШОС выработали дефиницию, где установили все основные признаки терроризма, определяя при этом терроризм как крайнюю стадию экстремизма, а именно «терроризм - идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями путем совершения либо угрозы совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения и направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству» [5].

Данная дефиниция, по существу, является единственной международной нор-

мой, которая устанавливает множество признаков, относящихся к уголовно-правовой юрисдикции и определяет терроризм как уголовно-правовую категорию.

Также на региональном уровне международного сотрудничества в области противодействия терроризму в рамках деятельности международной организации Содружества Независимых Государств (далее - СНГ) действует национальное антитеррористическое законодательство на всем территориальном пространстве стран.

Более того, решение государств-участников СНГ объединить свои устремления в сфере противодействия терроризму, на фоне повышающейся террористической угрозы, является вполне обоснованным, а с учетом эффективной организации взаимодействия правоохранительных органов стран, входящих в СНГ, весьма продуктивным.

В этой связи предложение по образованию координирующего центра в указанной сфере, а именно Антитеррористического центра СНГ было поддержано как главами государств-участников СНГ, так и руководителями правоохранительных органов и спецслужб этих стран.

Необходимо констатировать, что АТЦ СНГ является постоянно действующим правоохранительным образованием, предназначенным для обеспечения координации взаимодействия субъектов антитеррористической деятельности на всем пространстве СНГ, в функции которого входит и нормативно-правовое регулирование процесса противодействия террористическим угрозам.

Нормативно-правовая деятельность АТЦ СНГ направлена на решение задач, определенных Положением об Антитеррористическом центре государств-участников СНГ.

Необходимо констатировать, что эта деятельность носит многоаспектный характер и включает в себя следующие основные направления:

1. Подготовка модельных законодательных актов и рекомендаций, направленных на гармонизацию национального антитеррористического законодательства. Данное направление играет исключительно важное значение для международного сотрудничества в сфере противодействия террористическим угрозам, так как унификация норм уголовного законодательства, относящихся к террористической деятель-



ности, государств-участников СНГ позволит решить вопрос неотвратимости наказания.

2. Разработка международных договоров, затрагивающих вопросы борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма, где ведется подготовка отдельных документов, регламентирующих сотрудничество государств-участников СНГ в данной сфере.

3. Обмен опытом законотворческой работы в сфере борьбы с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма.

Как видно, работа по установлению признаков терроризма как уголовно-правовой категории на региональном уровне международного сотрудничества в области противодействия терроризму, особенно на территориальном пространстве стран ШОС и СНГ, проводится на достаточно высоком уровне, что предполагает наиболее эффективную защиту от террористических угроз.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы.

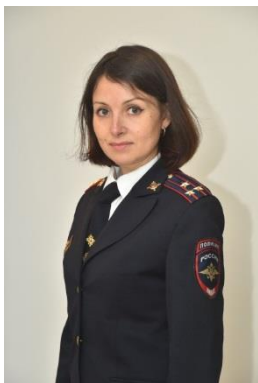
При установлении признаков «терроризма» как уголовно-правовой категории в федеральных законах, уголовных кодексах стран международного сообщества существует тенденция неполного законодательного реагирования на новые террористические проявления. Данная ситуация весьма негативно воздействует не только на процесс единообразия оценки данных проявлений всего мирового сообщества,

но и на результативность противодействия террористическим угрозам. Более того, существует необходимость в закреплении всех уголовно-правовых признаков терроризма на уровне Организации Объединенных Наций.

Систематизация террористических проявлений является важной составляющей для процесса создания эффективной системы правового регулирования противодействия терроризму, поэтому она должна основываться на применении элементов террористической деятельности как взаимосвязанных оснований типологии терроризма, что позволит установить существенные признаки данного негативного явления общества.

1. Терроризм в современном капиталистическом обществе. – М., 1983. Вып. 3.
2. Диспо Л. Машина террора // Терроризм в современном капиталистическом обществе. – М., 1981. Вып. 1.
3. Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему: монография. – М.: Молодая гвардия, 2008.
4. Резолюция 2354 Совета Безопасности ООН от 24.05.2017. 7949-е заседание Совета Безопасности ООН [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.ru>.
5. Конвенция Шанхайской организации сотрудничества против терроризма: ратифицирована Федеральным законом от 02.10.2010 № 253-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru>.





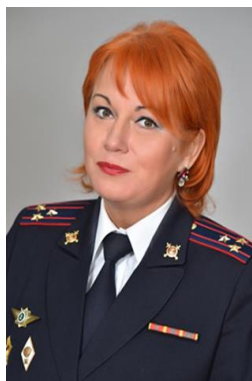
**БОНДАРЬ ЕЛЕНА ОЛЕГОВНА,**

заместитель начальника кафедры административного права  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
кандидат юридических наук, доцент

**BONDAR ELENA OLEGOVNA,**

deputy head of the Department of Administrative Law  
Moscow University of the Ministry of Internal  
Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya,  
PhD of law, associate professor

e-mail: bondar\_elena@mail.ru



**СОСНОВСКАЯ ЮЛИЯ НИКОЛАЕВНА,**

доцент кафедры административного права  
Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент,

**SOSNOVSKAYA JULIA NIKOLAEVNA,**

associate professor department of Administrative Law  
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
named after V.Ya. Kikotya, PhD of law, associate professor,

e-mail: lisenok1214@yandex.ru

## КОРРУПЦИЯ КАК УСЛОВИЕ, СПОСОБСТВУЮЩЕЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ

### CORRUPTION AS A CONDITION CONDUCIVE TO ILLEGAL MIGRATION IN RUSSIA

**Аннотация.** В статье авторами подчеркивается, что коррупция находит свое выражение в политической, экономической, социальной жизни российского общества и является одной из ключевых проблем страны. В современной России миграция и коррупция являются достаточно масштабными проблемами. Авторы отмечают, что коррупция в сфере миграции возникает, в частности, по причинам, связанным с недостатком знаний у мигрантов законодательства Российской Федерации о миграционном учете. Для решения данных проблем государству следует создать четкий план по регулированию/легализации незарегистрированных мигрантов, усовершенствовать механизмы защиты заявителей для мигрантов, информирующих о взятках, вымогательстве.

**Annotation.** In the article, the authors emphasize that corruption finds expression in the political, economic, social life of Russian society and is one of the key problems. In modern Russia, migration and corruption are quite large-scale problems of the country. The authors rightly believe that corruption in the field of migration arises, in particular, for reasons related to the lack of knowledge of migration legislation of the Russian Federation among migrants. To solve these problems, the state should create a clear plan for the regulation / legalization of unregistered migrants, improve the protection mechanisms of applicants for migrants reporting bribes and extortion.

**Ключевые слова и словосочетания:** коррупция, миграция, мигрант, условие, фактор, коррупциогенность, угрозы, антикоррупционная политика, должностные лица, совершенствование, миграционное законодательство, коррупционные риски.

**Key words and word combinations:** corruption, migration, migrant, condition, factor, corruption, threats, anti-corruption policy, officials, improvement, migration legislation, corruption risks.

Термин «коррупция» зародился еще в глубокой древности. Упоминание об этом явлении встречается в литературных источниках практически во всех центрах древневосточных цивилизаций Египта, Индии, Китая. К первопричинам возникновения коррупции можно отнести появление несправедливости в обществе и отсутствие наказания, точнее, возможности его избежать. Именно фактор безнаказанности является одним из основополагающих факторов, так как «брать» или «не брать» взятку зависит от самого человека, от его морально-волевых качеств.

В настоящее время подход к пониманию коррупции таков: это использование должностным лицом своих возможностей, которые дает ему занимаемая должность в личных целях или в интересах узкой группы лиц, в том числе попытка подкупа должностных лиц с целью получения личной выгоды, в ущерб интересам других лиц или общества. Коррупция находит свое выражение в политической, экономической, социальной жизни российского общества и является одной из ключевых проблем страны. Замедление экономического роста, дифференциация населения, увеличение роли теневой экономики, нелегальное проникновение на территорию России мигрантов, которые, в свою очередь, способствуют росту уровня преступности, – это последствия, которые возникают в стране в связи с распространением коррупционной составляющей.

В современной России миграция и коррупция являются относительно большими проблемами. Мигранты превратились в инструмент для извлечения прибыли из коррупции [1]. Коррупция в сфере учета миграции связана с плохим знанием законодательства.

Все это приводит к тому, что иностранному работнику гораздо проще и выгоднее приобрести поддельные документы (регистрацию, разрешение на работу) у официальных органов власти, чем пройти все те же процедуры оформления законным путем. Правовая неграмотность иностранных граждан вынуждает прибегать к методам, направленным на осуществление действий, нарушающих российское законодательство.

Так каким же образом существенно снизить уровень коррупции в миграционной сфере? Какие необходимо сделать для этого шаги в национальном законодательстве, правоприменительной практике, в международном сотрудничестве, совершенствовании системы местного самоуправления? На эти вопросы мы попыта-

емся ответить, проанализировав данные процессы.

В современном обществе, как в высших эшелонах власти, так и в повседневных ситуациях, создается система отношений, вызывающая коррупцию в различных сферах общественной жизни. Коррупция нашла свое проявление и в миграционной сфере:

- при оформлении документов – паспортов, видов на жительство;
- прохождении пограничного и таможенного контроля;
- выдаче лицензий и квот на иностранную рабочую силу и использовании незаконных мигрантов в качестве трудовой рабочей силы.

Проанализировав сегодняшнюю ситуацию с коррупцией в сфере временно-постоянной трудовой миграции и руководствуясь законодательной базой, регулирующей положение трудовых мигрантов в России, деятельность сотрудников в области предотвращения и противодействия коррупции, можно сделать вывод о том, что основные причины формирования коррупционных рисков от коррупции со стороны сотрудников Главного управления миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации основаны, прежде всего, на ошибках, пробелах и конфликтах миграционного законодательства, ведущих к коррупции, и его неуместная правоприменительная практика. Формулируя современную миграционную политику, Российская Федерация не должна забывать о наличии регионального компонента, что означает, что мы должны учитывать разнообразие миграционных ситуаций в нашей большой стране.

В последние годы для снижения криминальности коррупции в сфере миграции была проведена масштабная работа по совершенствованию миграционного законодательства: введено патентное разрешение на работу граждан другой страны; сняты ограничения на квоты; запрещены зоны трудовой деятельности мигрантов; регистрация мигрантов из стран СНГ на срок до трех месяцев может быть оформлена на почте с уведомлением [2]; созданы центры по регистрации и решению других вопросов мигрантов в одном месте [3].

Выделяют следующие формы связи коррупции с миграцией:

1. Стремясь получить прибыль, российский бизнес повсеместно использует нелегальный труд мигрантов, не доплачивает им, не заботится о мониторинге их жизни и санитарных условиях проживания. Все это становится возможным в результате кор-



рупционных отношений между организаторами бизнеса и контрольными органами, местными муниципальными властями.

2. Лишь изредка проводится массовая идентификация нелегальных иммигрантов на строительных площадках, предприятиях и, главным образом, с громкими преступлениями с участием иностранцев. Поскольку результаты этой работы неэффективны, мы можем предположить их ориентировочный характер, опять же влияние коррупционной составляющей.

3. Как правило, коррупционные риски возрастают при контакте работодателей с представителями органов контроля и надзора, муниципальных органов власти при выявлении фактов нарушения миграционного законодательства [4]. Стороны прибегают к минимизации санкций Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с высокими размерами штрафов для юридических лиц, нарушающих миграционное законодательство [5].

Таким образом, можно выделить следующие угрозы, к которым может привести коррупция в сфере миграционных отношений:

- потенциальная возможность проникновения террористов на территорию Российской Федерации;
- ухудшение социально-экономического положения страны;
- увеличение роли теневой экономики, рост преступности;
- обострение межэтнических и межрелигиозных отношений.

Для решения данных проблем государству следует создать четкий план по регулированию/легализации незарегистрированных мигрантов, усовершенствовать механизмы защиты заявителей для мигрантов, информирующих о взятках, вымогательстве.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что коррупция представляет собой серьезную угрозу для современного российского общества [6].

Непринятие решительных мер против этого явления может иметь негативные последствия для государства и общества. Антикоррупционная политика должна предусматривать комплекс мер и процедур, реализация которых приведет к ожидаемому положительному результату. Представляется необходимым создать независимый орган для проведения антикоррупционной политики на федеральном и региональном уровнях с особыми полномочиями.

Конкретные меры должны включать в себя: исключение коррупционных правонарушений из списка статей, объявляющих амнистию, установление достаточного периода для надлежащего рассмотрения коррупционных правонарушений, формирование позитивного имиджа российского государственного служащего и государственной службы; повышение престижа государственной службы, использование метода провокации, разнообразные информационные системы о совершенных коррупционных преступлениях. Текущая миграционная ситуация требует поиска новых подходов к ее изучению и контролю [7].

Неотъемлемой частью антикоррупционной политики также должна стать ратификация и реализация международных договоров и конвенций.

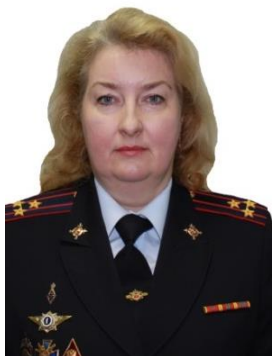
1. Глущенко Г.И., Пономарев В.А. Миграция и развитие, 2009.
2. Уткин В.А. Оптимизация мер противодействия коррупции в органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 6 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/optimizatsiya-mer-protivodeystviya-korruptsii-v-organah-vnutrennih-del> (дата обращения: 26.05.2020).
3. Филь М. Миграция и коррупция: системная взаимосвязь системных проблем [Электронный ресурс] // URL: <http://niisocio.ru/napravleniya-deyatelnosti/problema-korruptsii/160-migratsiya-i-korruptsiya-sistemnye-vzaimosvyazi-sistemnykh-problem>.
4. Уткин В.А. Указ. ст.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
6. Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. – СПб: изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.
7. [Электронный ресурс] // URL: <http://know>.

#### Литература.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс».

О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».





**МИЛЯКИНА ЕЛЕНА ВИКТОРОВНА,**

начальник отдела

ФГКУ «ВНИИ МВД России»,

кандидат экономических наук, доцент

**MILYAKINA ELENA VIKTOROVNA,**

head of department

National Research Institute of the Ministry of Interior

of the Russian Federation, candidate of economic sciences,

associate professor

e-mail: milena807@yandex.ru

## ОСОБЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ МОШЕННИКА-ОРГАНИЗАТОРА МОШЕННИЧЕСТВА ПО ТИПУ ФИНАНСОВОЙ ПИРАМИДЫ

### PERSONALITY PERSONALITIES OF A FRAUD ORGANIZER FOR FRAUD BY TYPE OF FINANCIAL PYRAMID

**Аннотация.** В статье обоснованы научные подходы к характеристике личности мошенника-организатора финансовой пирамиды, отличные от научных подходов, применяемых в исследованиях общеуголовной преступности. На основе изучения эмпирического материала и его систематизации, с учетом способов введения в заблуждение и обстановки совершения преступления, сформулированы поведенческие особенности преступников, совершающих мошенничество по принципу финансовой пирамиды.

Использованы методы систематизации и анализа анкетных данных, содержащихся в обвинительных заключениях и приговорах лиц, совершивших мошенничество по принципу «финансовой пирамиды» за период с 2016 по 2018 годы в различных субъектах Российской Федерации.

Выявлен ряд закономерностей, отражающих влияние на характеристику личности преступников особенностей семейного положения, уровня материального обеспечения, пола, возраста, образования.

В статье сделаны выводы о целесообразности формирования характеристики личности организаторов финансовых пирамид, исходя из поведенческих особенностей преступников.

**Annotation.** The article substantiates scientific approaches to the characterization of the identity of the fraudster-organizer of the pyramid scheme principle, which differ from the scientific approaches used in the research of ordinary crime. Based on the study of empirical material and its systematization, taking into account the ways of misleading and the circumstances of the crime, the behavioral characteristics of criminals who commit fraud on the principle of a financial pyramid are formulated.

We used methods systematization and analysis of personal data contained in the indictments and sentences of persons who committed fraud on the principle of a "financial pyramid" for the period from 2016 to 2018 in various regions of the Russian Federation.

A number of patterns of influence on the characteristics of the personality of criminals of family status, level of material security, gender, age, education are revealed.

The article draws conclusions about the feasibility of forming a personality characteristic of the organizers of financial pyramids, based on the behavioral characteristics of criminals.

**Ключевые слова и словосочетания:** финансовые пирамиды, личность, мошенничество, половозрастные, конспирация, денежные средства, доверие.

**Key words and word combinations:** pyramid schemes, identity, fraud, age and gender, conspiracy, money, trust.

Как известно, за совершение преступлений, связанных с организацией деятельности по привлечению денежных средств и (или) иного имущества, предусмотрена уголовная ответственность по ст. 172.2 УК РФ. На практике, в большинстве случаев, действия организаторов финансовых пирамид квалифицируются по ч. 3 и ч. 4 ст. 159 УК РФ «Мошенничество», если они совершены физическими лицами с целью завладения имуществом граждан для осуществления производственно-хозяйственной и финансовой деятельности, а также под видом ее осуществления. Однако статистическими формами отчетности не предусмотрен отдельный учет преступлений данной категории, квалифицируемых по ст. 159 УК РФ. Известны факты привлечения к ответственности за организацию мошенничества по принципу финансовой пирамиды по ст. 210 УК РФ. В частности, ГСУ МВД по Республике Татарстан было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 и ч. 2 ст. 210 УК РФ, в отношении лидеров и участников организованного преступного сообщества «Нурисламов», совершивших в период с 2009 по 2015 год на территории 14 городов Российской Федерации хищения денежных средств граждан путем создания финансовой пирамиды. Причиненный ущерб составил более 550 млн руб., задержаны 11 участников организованного преступного сообщества.

Динамика показателей деятельности правоохранительных органов по выявлению преступлений, предусмотренных ст. 172.2 УК РФ, за три года, прошедших с момента введения этой статьи, свидетельствует о колебании значений показателя. В 2016 году было зарегистрировано 10 преступлений, в 2017 году – 13, а в 2018 году – 5, в 2019 году – 15 [1]. При этом в 2019 году к ответственности были привлечены всего три лица. Как показывает практика, нередко к моменту выявления преступлений такого рода возникают сложные ситуации, характеризующиеся недостаточной информацией о личности субъектов мошенничества, их местонахождении, местах хранения похищенных средств. В тех случаях, когда лица установлены и обнаружены, они нередко отрицают наличие заранее возникшего умысла на завладение денежными средствами граждан. Таким образом, изучение личности мошенника – организатора финансо-

вой пирамиды имеет большое прикладное значение как для установления умысла, направленного на совершение преступления, так и для разработки оперативно-розыскной тактики.

В юридической науке личность преступника исследуется не только в криминологическом и криминалистическом аспектах, но и в оперативно-розыском аспекте для установления типичных признаков для выявления и раскрытия замаскированных преступлений оперативно-розыскными средствами и методами. Представляется, что без учета личности мошенника- организатора финансовой пирамиды нельзя разработать научно обоснованную методику и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий, которые в наибольшей степени способствовали бы раскрытию преступления.

Структура личности преступника исследовалась применительно как к общеуголовной преступности, так и к экономической преступности [2; 3, с. 23-38]. Представляется, что сходство научного подхода в исследованиях общеуголовной и экономической преступности проявляется в обязательном рассмотрении социально-демографических и социально-ролевых признаков, а также морально-интеллектуальных качеств. Как справедливо отмечали ведущие криминологи, преступность социальна потому, что в основе поведения каждой личности лежат не биологические, а социальные причины, социально-экономические законы, обусловленные совокупностью сложившихся общественных отношений с их закономерностями и противоречиями. В этой связи закономерным является выделение наиболее характерных для преступников особенностей в семейном положении, уровне материальной обеспеченности и месте жительства, а также констатация таких сведений, как пол, возраст, образование, социальное положение, род занятий, национальная и профессиональная принадлежность. В морально-интеллектуальном разрезе обязательно рассматриваются мотивы, потребности, интеллектуальный уровень развития личности.

Говоря о различиях в подходах, отметим, что ряд характеристик применяется преимущественно к лицам, совершающим общеуголовные преступления, например характеристики нравственно-психологических качеств, психического и физического состояния здоровья. В свою



очередь, для характеристики личности экономических преступников применимы психо-эмоциональные и логико-мотивационные категории: умение планировать, обдумывать все до мелочей; склонность к риску; хорошее знание психологии людей; высокий самоконтроль, самообладание, терпение и др. Перечисленные признаки можно рассматривать как качества, необходимые мошеннику-организатору финансовой пирамиды. Немаловажное значение имеют и уголовно-правовые характеристики: судимость, склонность к групповой преступности и пр.).

Дискуссионным остается вопрос о перечне социально-демографических и социально-ролевых признаков, которые целесообразно раскрывать в рамках характеристики личности. Дело в том, что в уголовно-правовом подразделе системы юридических наук сложился, на наш взгляд, стереотипный подход к применению социально-демографических и социально-ролевых признаков личности преступника. Представляется очевидным, что стандартный набор половозрастных, интеллектуально-образовательных признаков, с помощью которых довольно точно описываются лица, совершающие преступления против жизни и здоровья, не помогут установить мошенника-организатора финансовой пирамиды или иного экономического преступника.

Та же ситуация складывается с признаками социально-урбанистического статуса личности. Например, преобладание среди налоговых преступников городских жителей вряд ли связано с влиянием урбанизации на личность. Учитывая, что в нашей стране в последние годы численность городского населения в разы превышает сельское, то этот признак будет присущ лицам, совершающим подавляющее большинство преступлений.

Для исследования личности мошенника-организатора финансовой пирамиды методом случайного отбора было изучено около 100 обвинительных заключений и приговоров в отношении лиц, совершивших мошенничество по принципу «финансовой пирамиды» за период с 2016 по 2018 год в различных субъектах Российской Федерации.

Личность преступника, совершающего рассматриваемые преступления, имеет специфические социально-демографические и социально-ролевые

признаки. Организаторы и участники финансовых пирамид имеют достаточно высокий образовательный уровень, в 53% изученных обвинительных заключений и приговоров обвиняемые имели высшее образование, в 18% - незаконченное высшее. Мошенники-организаторы финансовой пирамиды обладают глубокими познаниями в области экономики, права, психологии. Профессионально разбираются в специфике организации обслуживания граждан, осуществления финансовых операций, сетевом маркетинге. Отлично ориентируются в социально-экономической ситуации в стране и конкретном регионе.

Распространенность финансовых пирамид обусловлена высоким спросом населения на средства защиты сбережений от девальвации. Населением предпринимаются попытки инвестирования денежных средств в различные финансовые инструменты. При этом каждый руководствуется собственным мнением и является потенциальной «жертвой» организаторов финансовой пирамиды. Традиционно мошенники в целях привлечения клиентов ориентировались на лиц, одержимых стяжательством, жадной «легких денег» (получить много, не затрачивая больших усилий). На клиентов, рассчитывающих успеть получить дивиденды, пока финансовая пирамида не «обрушилась», ориентируются мошенники авантюрного склада характера, прямо указывающие в своей рекламе: «Мы - финансовая пирамида». Так поступил широко известный Сергей Мавроди, запуская в Интернете свой проект «МММ-2010».

Спецификой мошенничеств, совершенных по принципу финансовой пирамиды, является тщательная, целенаправленная подготовка к приему денежных средств. В основном мошенники действуют открыто, так как по своей форме деятельность пирамид зачастую совпадает с законной предпринимательской деятельностью и направлена на создание условий для последующего совершения преступления и сокрытия следов, а также маскировки умысла на совершение мошенничества.

Общим для всех видов финансовых пирамид является привлечение денежных средств от физических и юридических лиц под обещания высоких дивидендов, доходов, путем создания иллюзии продуманности и обоснованности инвестиционной деятельности. Это предполагает наличие



у мошенников экономических и юридических знаний, а также знаний в области психологии и иных наук. Так, например, в финансовых пирамидах, действующих под видом различных клубов (социальных новаций, поддержки предпринимателей), для разработки сценария проведения информационных семинаров (лекций) привлекались профессиональные психологи.

Следующей особенностью рассматриваемой категории мошенничеств является то, что 45% из числа мошенников составляют граждане, занимающие руководящие должности, как в государственных, так и в коммерческих структурах. Эта особенность объяснима рядом факторов: во-первых, для создания финансовой пирамиды и обеспечения ее деятельности человек должен обладать хорошими организаторскими способностями. Во-вторых, для этого необходимы финансовые средства. В-третьих, для обеспечения длительной деятельности финансовой пирамиды необходимо иметь связи в государственных и коммерческих структурах.

Важной особенностью рассматриваемой категории преступлений является соучастие при их совершении. По результатам проведенного нами исследования в группе совершается почти 85% мошенничеств по принципу финансовой пирамиды. В организованную группу могут входить как местные жители, так и жители других субъектов Российской Федерации, при этом большинство участников организованных групп имеют опыт создания финансовой пирамиды. Обычно после пресечения их преступной деятельности в одном из субъектов Российской Федерации они перемещаются в другой регион для создания аналогичной финансовой компании. Положительные сдвиги в борьбе с финансовыми пирамидами повлияли на поведение типичного преступника, совершившего мошенничество по принципу финансовой пирамиды. Если в 1990-2000 гг. на момент возбуждения уголовного дела преступники не спешили исчезать, но оказывали противодействие следствию, то в настоящее время они скрываются, надежно спрятав похищенные средства.

Социально-ролевые признаки личности преступника характеризуются тем, что, как правило, данные лица располагают тесными связями с различными социальными группами, имеют стойкую антиобщественную позицию, направленную на незакон-

ное личное обогащение путем совершения умышленных тяжких преступлений против собственности. Организаторы и иные лица, причастные к деятельности финансовых пирамид, характеризуются коммуникативностью, способностью легко вступать в контакт, располагать к себе, оказывать психологическое воздействие и т.п.

Таким образом, мошенничество, совершаемое путем организации финансовой пирамиды, отличается от прочих видов мошенничеств, совершаемых в сфере экономической деятельности, тем, что обман и злоупотребление доверием происходит не только на документальном, но и на вербальном уровне.

Кроме того, личность преступника, совершившего мошенничество по принципу финансовой пирамиды, отличается от личности преступника, совершившего иные виды мошенничества, тем, что в своем большинстве это лица, ранее не судимые [4].

Исходя из материалов уголовных дел, в роли организаторов финансовой пирамиды могут выступать как мужчины, так и женщины. Их соотношение можно определить как три четверти мужчин и одна четверть женщин. Причем возраст лиц колеблется от 30 до 70 лет. Наибольшее число лиц, привлекаемых к ответственности за совершение указанных преступлений, относится к возрастной категории 40-50 лет (32%) и 30-40 лет (23%), самой малочисленной является возрастная группа до 30 лет (2%). В совокупности эти данные свидетельствуют о том, что для организации финансовой пирамиды нужно иметь жизненный опыт, но не утратить способность выдерживать профессиональные нагрузки. На последнее указывает малочисленность представителей возрастной группы старше 60 лет (13%).

Женщины присутствуют во всех возрастных группах. Следует отметить увеличение количества женщин, совершающих преступления рассматриваемой категории в последние годы. Вовлечение женщин обусловлено их способностью «входить в доверие», природным стремлением выглядеть респектабельно независимо от уровня доходов, быстро приобретать профессиональные навыки. Половина женщин по изучаемым материалам имели высшее образование, в том числе экономическое. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что существенная доля



женщин-организаторов финансовых пирамид (43%) являлись одиночками, без семьи и детей. На решение женщин совершить преступные действия не оказывали влияния трудные семейные обстоятельства, в том числе нужда.

Таким образом, половозрастные характеристики заемщиков коррелируются с их деловыми качествами, так как мошенничество по принципу финансовой пирамиды требует определенных интеллектуальных способностей, эрудиции и образовательного уровня.

Важной особенностью является преобладание мужчин среди мошенников (75%). Это обстоятельство обусловлено способностью мужчин к неразглашению конфиденциальных сведений об организации, действующей по принципу финансовой пирамиды, в силу того, что мужчины менее коммуникабельны, более скрытны, зачастую ведут замкнутый образ жизни. Показательно, что среди мужчин, привлеченных к ответственности за организацию финансовых пирамид, 30% не имели детей и 33% не состояли в браке, а среди женщин – всего 12% не имели детей и 18% не состояли в браке.

Не стоит забывать, что финансовая пирамида обеспечивает приток наличных денежных средств, что требует обеспечения физической защиты офисов, организации транспортировки и хранения банкнот. По материалам уголовных дел было установлено, что для создания массовости персонала в офисах финансовой пирамиды, чтобы клиентам было тяжело запомнить всех лиц, находящихся там, на работу принимались дополнительные сотрудники, которые постоянно переводились из одного офиса в другой. При этом предпочтение отдавалось сотрудницам женского пола, так как персонал офиса, состоящий только из мужчин, вызывал у граждан больше подозрений. В этих же целях постоянно менялись используемые для работы с клиентами сим-карты, приобретаемые на подставных лиц. Закономерно, что близкие люди мошенников обычно не подозревают о полученных ими деньгах, а зачастую и введены в заблуждение о месте их работы.

Для типологии изучения личности организаторов финансовых пирамид не применимы психологические типы преступников, так как их нельзя относить к классическому виду мошенников «на доверии».

Изучение эмпирического материала и его систематизация с учетом способов введения в заблуждение и обстановки совершения преступления позволяют заключить, что характеристика личности мошенника-организатора финансовой пирамиды состоит из совокупности поведенческих особенностей преступников.

Содержание поведенческих особенностей сигнализирует оперативным сотрудникам о том, что поиск и изобличение злоумышленников будет сопряжен с преодолением не только приёмов повышенной конспирации, но и с возможным противодействием со стороны подозреваемых, включая сохранение ими в тайне информации о соучастниках и местах хранения похищенных средств.

1. Сведения о результатах работы подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции органов внутренних дел Российской Федерации за 2019 год (форма «495») // АИС «Портал ГИАЦ». 10.5.16/ cms/.
2. Антонян Ю.М. Проблемы изучения личности преступника (соотношение социального и биологического) // Профилактика правонарушений. - М.: Академия МВД СССР, 1976.
3. Ларичев В.Д. Личность преступника: междисциплинарный подход к проблеме изучения: сб. материалов межведомственного круглого стола «Личность преступника теоретические и практические проблемы» (Москва, 19.10.2011) / под ред. д-ра юрид. наук, доц. Э.А. Васильева - М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2012.
4. Белицкий В.Ю. Криминалистическая характеристика личности преступника, совершившего мошенничество по принципу «финансовой пирамиды» [Электронный ресурс] // URL: [https://cyberleninka.ru/article/n/kriminalisticheskaya-harakteristika-lichnosti-prestupnika-sovershivshego-moshennichestvo-po-printsipu-finansovoy-piramidy](https://cyberleninka.ru/article/n/kriminalisticheskaya-harakteristika-lichnosti-prestupnika-sovershivshego-moshennichestvo-po-principu-finansovoy-piramidy) (дата обращения: 28.07.2019).





**КОЛЧЕВСКИЙ ИГОРЬ БОРИСОВИЧ,**

заместитель начальника научно-исследовательского центра  
ФГКУ «ВНИИ МВД России», кандидат юридических наук, доцент

**KOLCHEVSKIY IGOR BORISOVICH,**

deputy head of scientific research center  
of National Research Institute  
of the Ministry of Interior of the Russian Federation,  
PHD in law, associate professor

e-mail: kolchevsky@yandex.ru

**ФАКТОРЫ,  
ДЕТЕРМИНИРУЮЩИЕ  
КРИМИНАЛЬНУЮ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ КРИПТОВАЛЮТЫ**

**FACTORS THAT DETERMINE THE CRIMINAL ATTRACTIVENESS  
OF CRYPTOCURRENCY**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию комплекса детерминант мошенничества и иных преступлений, связанных с криптовалютами. Автор подробно рассматривает комплекс причин привлекательности криптовалюты для её использования в механизме преступного поведения. По итогам проведенного исследования автором выделяются свойства криптовалюты, определяющие её привлекательность для граждан и криминального элемента. Внедрение технологий больших данных и распределённых реестров способствуют появлению новых способов совершения преступлений, сопряжённых с применением информационных технологий. Отмечается, что новые технологии также предоставляют новые возможности для сокрытия преступной деятельности. Цифровая среда обусловила переход в киберпространство так называемых обычных преступлений, применение цифровых технологий при совершении ряда традиционных деяний. Выделяются факторы высокотехнологичной преступности, основные свойства криптовалюты, обеспечивающие её криминальную привлекательность.

**Annotation.** The article is devoted to the study of the complex of determinants of fraud and other crimes related to cryptocurrencies. The author examines in detail the complex of reasons for the attractiveness of cryptocurrency for its use in the mechanism of criminal behavior. According to the results of the research, the author highlights the properties of cryptocurrency that determine its attractiveness for citizens and for the criminal element. The introduction of big data technologies and distributed registries contributes to the emergence of new ways of committing crimes involving the use of information technologies. It is noted that new technologies also provide new opportunities for hiding criminal activity. The digital environment has led to the transition to cyberspace of so-called ordinary crimes, the use of digital technologies in the Commission of a number of traditional acts. Factors of high-tech crime are highlighted. The main properties of the cryptocurrency that ensure its criminal attractiveness are highlighted.

**Ключевые слова и словосочетания:** киберпреступность, криптовалюта, причины, условия, криминализация, виктимизация, финансовый инструмент.

**Key words and word combinations:** cybercrime, cryptocurrency, causes, conditions, criminalization, victimization, financial instruments.

Современные реалии развития средств обеспечения жизнедеятельности общества позволяют с уверенностью говорить об актуальности противодействия преступлениям, совершаемым с использова-

нием информационных технологий. История права показывает, что развитие общественных отношений, научно-технический прогресс сопровождаются возникновением новых способов совершения преступлений.



Преступность, которой присуще свойство инерционности в проявлении объективных показателей, таких как количество, уровень, динамика, обладает высокой адаптивностью к социально-политическим и экономическим изменениям общества, быстрой восприимчивостью к технологическим новациям. Поэтому и совершенно новые технологии, и новые способы традиционных, уже существующих, технологий, средств личностных, производственных, финансовых сношений принимаются на вооружение лицами, склонными к обогащению по противоречащему нормам морали либо вообще общественно опасному пути.

Период конца XX - начала XXI века связан не только с взрывным развитием технологий коммуникации, но и с развитием технологий совершения преступлений, включая отмывание преступных доходов. В России и в мире отмечено изменение характера преступности. Она приобрела новые качества: вооруженность, криминальный профессионализм, организованность преступных группировок, в том числе и совершающих насильственные преступления против личности [6, с. 279]. Переход к шестому технологическому укладу предполагает отказ от централизации информационных систем и информационных потоков, внедрение технологий больших данных и распределённых реестров. Данные обстоятельства способствуют появлению новых способов совершения преступлений, сопряжённых с применением информационных технологий.

Быстро меняющиеся социально-политические и экономические процессы дают в распоряжение лиц с девиантным поведением, располагающих более современными средствами совершения преступления. Следует согласиться с тем, что это оказывает существенное влияние на преступность, проявляющееся в появлении новых видов преступлений или новых способов совершения уже криминализованных деяний [12, с. 3]. Цифровая среда обусловила переход в киберпространство так называемых обычных преступлений, применение цифровых технологий при совершении ряда традиционных деяний, таких как контрабанда и незаконный оборот подакцизной продукции, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, радиоактивных материалов, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, порнографии и

др. Высокие технологии предоставляют широкие возможности совершения преступлений экономической направленности, например незаконной банковской деятельности, хищений, в особенности мошенничества, а также легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем.

Способ совершения преступления, наряду с уголовно-правовым, уголовно-процессуальным, криминалистическим, имеет и криминологическое значение [9, с. 1-2]. Изменение способа совершения преступления является непосредственной формой адаптации преступников к общественному и технологическому прогрессу. Но говорить о том, что архаические формы способов уступают место иным, новым, отвечающим измененным условиям существования, пока рано [12, с. 3]. Скорее, мы будем и далее наблюдать симбиоз традиционной и инновационной преступности.

Несомненно, традиционная преступность в ближайшем будущем не уступит лидирующее место высокотехнологичной, тем не менее последняя связана с применением способов, которые затрудняют выявление, пресечение и документирование преступной деятельности. Поскольку способы являются наиболее динамичной и подвижной характеристикой преступления, их исследование, причин их формирования весьма актуально и значимо в наши дни [12, с. 3]. Новые способы обусловлены особенностями и предмета, и средств совершения таких преступлений, использованием в преступных целях действующего порядка проведения банковских операций и возможностями хищения денежных средств, находящихся на счетах банковских платежных карт потерпевших, с использованием сотовой связи, специализированного программного обеспечения.

Новая промышленная революция проявляется в разработке и использовании аддитивных технологий, искусственного интеллекта, робототехники, интернета вещей (промышленного интернета), но при этом создаются условия для удалённого посягательства на высокорисковые и критически важные объекты промышленности, инфраструктуры и финансовых информационных систем в террористических, экстремистских и корыстных целях.

Новые технологии также предоставляют новые возможности для сокрытия преступной деятельности, например крипто-



валютные операции позволяют с достаточной долей скрытности проводить криминальные платежи и расчёты.

Основными факторами высокотехнологичной преступности выступают:

модернизация способов экономических и финансовых сношений на основе цифровых технологий;

совершенствование традиционных и создание новых отраслей промышленности на основе фундаментальных открытий и прикладных инноваций;

применение облачных технологий и элементов искусственного интеллекта, как в сфере государственного управления, так и в секторе предпринимательской деятельности;

развитие непрозрачных для фискального контроля псевдофинансовых систем, основанных на технологии блокчейн<sup>1</sup>.

Эти же факторы обуславливают привлекательность блокчейн-технологии для преступной деятельности, где данная технология может использоваться как средство, способ и предмет.

Технологическая привлекательность криптовалюты для преступной деятельности состоит в самой сущности данного феномена. Криптовалюты представляют собой симбиоз основанных на математических принципах пиринговых виртуальных обязательств с открытым исходным кодом, у которых нет центрального администратора, централизованный контроль или надзор над их обращением, как правило, невозможен. К наиболее известным разновидностям криптовалюты относятся: Биткойн (Bitcoin), Эфириум (Ethereum), Лайткоин (LiteCoin), Риппл (Ripple). На биржах котируется более двухсот основных различных криптовалют.

Одна из главных особенностей блокчейн-платформ – полная децентрализация: нет центрального администратора или какого-либо его аналога. Запущенные на множестве компьютеров программы-клиенты соединяются между собой в одноранговую сеть, каждый узел которой равноправен и самодостаточен. Присваиваемые участникам биткойн-кошельки получают секретный ключ, который используется, чтобы подписывать транзакции,

обеспечивая математическое доказательство того, что транзакция действительно одобрена владельцем кошелька.

В криптовалютах используются открытые и закрытые ключи для перевода валюты от одного (физического или юридического) лица другому. Виртуальная валюта не эмитируется и не обеспечивается ни одной юрисдикцией и выполняет вышеуказанные функции только по соглашению в рамках сообщества пользователей виртуальной валюты [5, с. 6-10].

Для обналчивания криптовалюты («выхода из биткойна») в основном используются три способа: сайты-обменники, криптовалютные биржи и прямые, «личные», сделки по купле-продаже биткойнов. Торговля биткойнами осуществляется пользователями в цифровой форме с высокой степенью анонимности, биткойны могут обмениваться (покупаться или продаваться) на любые фиатные или виртуальные валюты.

Безопасность, целостность и актуальность реестров операций с криптовалютой обеспечивается сетью несвязанных друг с другом лиц, которые защищают сеть в обмен на возможность получения произвольно распределяемых комиссионных сборов. Вся информация о транзакциях между адресами системы доступна в открытом виде. Тем не менее специализированные программно-аппаратные комплексы – криптомиксеры – позволяют значительно затруднить выявление и установление маршрута транзакций, т.е. зафиксировать взаимосвязь отправителя (плательщика) и получателя.

Данные свойства криптовалюты обуславливают её привлекательность для реализации схем легализации преступных доходов, проведения расчётов в криминальных сделках, финансирования преступной деятельности.

Конечно, появление криптотехнологий в денежном обороте создаёт не только условия для непосредственно преступной деятельности, данная проблема обостряется тем, что данное явление несёт в себе ряд угроз экономической безопасности страны, связанные с возможной утратой барьеров для проникновения преступного капитала в национальную экономику, с выводом прибыли из-под юрисдикции России и последующим возвратом в страну уже под видом иностранных инвестиций [10].

<sup>1</sup>Технология блокчейн (англ. *blockchain* или *block chain*), которая лежит в основе криптовалют, представляет собой непрерывную последовательную цепочку информационных блоков. Копии цепочек блоков, как правило, хранятся и независимо друг от друга обрабатываются на множестве разных компьютеров.



Эти же свойства делают привлекательной криптовалюту для совершения мошенничества. Мошенничество в данном случае может состоять в организации финансовой пирамиды или в банальном переводе привлечённых активов клиентов криптобиржи на счета обезличенных электронных кошельков либо в организации планового «обвала» такой биржи.

Перечисленные факторы можно назвать объективными. Но также можно выделить и «субъективные», личностные, социальные факторы, которые состоят в следующем:

обострение социально-экономических противоречий в части увеличения разрыва между социальными группами по уровню потребления – экономическое неравенство;

социальная стратификация общества по новому типу – по степени вовлечённости в цифровую среду и адаптированности к ней – цифровое неравенство.

Современный этап общественной жизни характеризуется изменением социальной структуры общества, выражающимся в социальной стратификации, которая оказывает значительное, во многом определяющее, воздействие на параметры виктимности социальных статусов и каждой личности [6, с. 280]. Исследователями отмечаются аномические явления, связанные с ускоренным размыванием всех национальных ценностей и идеалов, расхождением между нормами, определяющими цели деятельности, и нормами, регулирующими средства их достижения, возникающими на фоне аморфности системы ценностей.

На этом фоне выделяются два процесса: виктимизация и криминализация людей. Виктимизация обусловлена, с одной стороны, цифровым неравенством и отсутствием финансовой грамотности, а с другой стороны, привлекательностью рискованных и мнимых инструментов обогащения, не относящихся к производственной сфере получения прибавочного продукта, таких как биржевая торговля, финансовые пирамиды.

При этом криминализация людей путём вовлечения в сферу киберпреступности идёт по пути маргинализации представителей социальных групп, куда входят лица, обладающие высоким уровнем знаний, глубокими познаниями в области программирования, навыками применения цифровых технологий в финансовом обо-

роте. Питательной средой для такой криминализации выступает внедрение электронных форм экономических сношений, в особенности, криптотехнологий, которые создают иллюзию невыявляемости и безнаказанности незаконного, преступного обогащения за счёт электронной коммерции и мошеннических действий в цифровом пространстве.

В этих условиях образуется «беловоротничковая» организованная преступность, формируются и активно действуют организованные преступные сообщества, специализирующиеся на компьютерных преступлениях корыстной направленности. Эксперты указывают на ряд группировок, которые представляют реальную опасность финансовому сектору, например три из них – Cobalt, Silence, MoneyTaker – причисляют к русскоязычным, группу Lazarus считают северокорейской, SilentCards – кенийской, Infinity Black – польской [11].

В 2019 году доля криптомайнерских атак в общем числе посягательств в цифровой среде, включая распространение мобильных, банковских, вирусов, краж данных и др., составила 38% [13]. По прогнозам Group-IB – международной компании, специализирующейся на предотвращении кибератак, – криптобиржи станут новой целью для наиболее агрессивных хакерских групп, атакующих банки, количество целенаправленных атак на криптобирже будет возрастать [14].

Вторым фактором дихотомичных взаимоотношений процессов виктимизации и криминализации выступает размытие рамок правомерного поведения в условиях правовой неопределённости ряда сфер жизнедеятельности (например, криптовалютного рынка), нивелирование традиционных человеческих ценностей перед первичностью социально-экономического статуса личности в обществе потребления.

Одним из факторов, обуславливающих криминальную привлекательность криптовалют, выступает правовой фактор. Данный фактор является решающим, поскольку такое понятие, как «криптовалюта», в законодательстве Российской Федерации не закреплено, оборот криптовалют и использование криптотехнологий в кредитно-финансовой системе нормативно не урегулированы.

Операции, связанные с приобретением или реализацией криптовалют с использо-



ванием валютных ценностей (иностранной валюты и внешних ценных бумаг) и (или) валюты Российской Федерации, являются валютными операциями, порядок проведения которых установлен Федеральным законом от 10.12. 2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (ст. 6, 9, 10), и должны осуществляться через счета резидентов, открытые в уполномоченных банках [3]. Но существующая система валютного контроля не предусматривает получение органами валютного контроля (Банк России, ФНС России, ФТС России) и агентами валютного контроля (уполномоченные банки и не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг) от резидентов и нерезидентов информации об операциях купли-продажи криптовалют [4].

Криптовалюты не отвечают требованиям, предъявляемым Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» к цифровым валютам, поскольку не обладают свойствами средств платежа [2]. Криптовалюты не обладают свойствами электронных денежных средств, определёнными п. 18 ст. 3 Закона «О национальной платежной системе», а именно – не являются денежными средствами, предварительно предоставленными одним лицом другому лицу, учитывающему информацию об их размере, для исполнения денежных обязательств лица, предоставившего денежные средства, перед третьими лицами.

Поскольку электронный платёж между двумя сторонами происходит без посредников и необратим, его никто не может заблокировать, за исключением самого владельца, криптовалюта воспринимается как надёжный финансовый инструмент. В данном случае невозможно управление системой блокчейн, невозможно и изменение суммарного количества криптоединиц (биткойнов и др.), поэтому она воспринимается как финансовый актив.

Привлекательность криптовалют, основанных на технологии блокчейн, обусловлена также тем, что при транзакции отсутствует оператор электронных денежных средств, платежи проводятся без использования банковских счетов контрагентов, исключается учет денежных средств клиента путем формирования записи, отражающей размер обязательств оператора электронных денежных средств перед

клиентом, при трансграничных переводах средств исключается применение валютного законодательства Российской Федерации, актов органов валютного регулирования и актов органов валютного контроля<sup>2</sup>. Также исключается идентификация клиента при переводе электронных денежных средств в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [1].

Банк России указал на то, что операции с криптовалютами несут в себе высокие риски как при проведении обменных операций, в том числе из-за резких колебаний обменного курса, так и в случае привлечения финансирования через ICO (*Initial Coin Offering* - форма привлечения инвестиций граждан в виде выпуска и продажи инвесторам новых криптовалют/токенов<sup>3</sup>) [8].

Криптовалюты получают все более широкое распространение, однако операции с ними осуществляются вне правового поля. Криптовалюта в общественном сознании воспринимается в двух позитивных аспектах: как технология, обеспечивающая безопасность, и как заменитель денег. Криптовалюты воспринимаются населением в качестве инвестиционного инструмента и инструмента спекулятивной торговли. Основные свойства криптовалют – нормативная неопределённость, децентрализованность, анонимность, доступность, защищённость – делают их привлекательными для применения (использования) в механизме совершения преступления в качестве предмета преступления и в качестве технологии, образующей способ.

1. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: федеральный закон от 07.08. 2001 № 115-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Рос. газ. 2001. 9 авг.
2. О национальной платежной системе: федеральный закон от 27.06. 2011 № 161-

<sup>2</sup> Это противоречит требованиям ст. 7, 9, 10 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», определяющим особенности осуществления перевода электронных денежных средств.

<sup>3</sup> ICO – одна из привлекательных мишеней фишинговых атак, направленных на хищение средств электронных кошельков инвесторов путём их подмены ложными.



- ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Рос. газ. 2011. 30 июня.
3. О валютном регулировании и валютном контроле [Электронный ресурс]: федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 10.05.2020).
4. Письмо ФНС России от 03.10.2016 № ОА-18-17/1027 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 04.05.2020).
5. Виртуальные валюты – ключевые определения и потенциальные риски в сфере ПОД/ФТ: отчёт ФАТФ. – ФАТФ/ОЭСР, 2014.
6. Вишневецкий К.В. Преступность в России в конце XX – начале XXI в. // Теория и практика общественного развития. 2012. № 5.
7. Европол сообщил об аресте членов польской хак-группы Infinity Black [Электронный ресурс] // URL: <https://haker.ru/2020/05/06/infinity-black/> (дата обращения: 08.05.2020).
8. Информация Банка России от 04.09.2017 «Об использовании частных "виртуальных валют" (криптовалют)» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 10.05.2020).
9. Кругликов Л.Л. Способ совершения преступления (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. - Свердловск, 1971.
10. Лавроненко Р.А. Легализация преступных доходов, совершаемая в кредитно-финансовой системе с использованием криптовалюты // Безопасность бизнеса. 2018. № 5 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 04.05.2020).
11. Русские хакеры переключились с российских банков на иностранные. Но эксперты ждут возобновления атак от молодого поколения [Электронный ресурс] // URL: <https://www.rbc.ru/finances/29/11/2019/5ddf8e0b9a7947adab57e61b> (дата обращения: 08.05.2020).
12. Якубович О.Р. Способ совершения преступления и его уголовно-правовое значение: монография / под ред. А.С. Михлина. – М.: ВНИИ МВД России, 2005.
13. Cyber Security Report 2020. – Check Point Software Technologies Ltd [Электронный ресурс] // URL: <https://www.checkpoint.com/> (дата обращения: 08.05.2020).
14. Group-IB: ущерб от 14 кибератак на криптобиржи составил \$882 млн [Электронный ресурс] // URL: <https://www.group-ib.ru/media/gib-crypto-summary/> (дата обращения: 04.05.2020).





**МИХАЙЛОВА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА,**

преподаватель кафедры криминологии  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
кандидат юридических наук

**MIKHAILOVA ELENA VLADIMIROVNA,**

Lecturer, Department of Criminology  
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
Named after V.Ya. Kikotya  
PhD of law

e-mail: kis-01@mail.ru

**КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА  
НАСИЛЬСТВЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ,  
СОВЕРШАЕМЫХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ**

**CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS OF VIOLENT  
CRIMES COMMITTED BY MINORS**

**Аннотация.** В статье рассматривается состояние преступности на современном этапе развития российского общества. Приводится анализ судебной статистики в отношении несовершеннолетних лиц, осужденных за совершение насильственных преступлений в России (2014-2019 гг.). Отмечается ряд количественных и качественных характеристик детской насильственной преступности: увеличение доли тяжких и особо тяжких насильственных преступлений в структуре общей преступности, что свидетельствует о возросшей агрессии. Обозначены новые тенденции, характеризующие насильственную преступность несовершеннолетних, а именно: массовые убийства в российских образовательных учреждениях, совершаемые обучающимися.

**Annotation.** The article examines the state of crime at the present stage of development of Russian society; analyzes judicial statistics on minors convicted of violent crimes in Russia (2014-2019); notes a number of quantitative and qualitative characteristics of child violent crime: an increase in the share of serious and particularly serious violent crimes in the structure of General crime, which indicates increased aggression; identifies new trends that characterize violent crime of minors, namely: mass murders in Russian educational institutions committed by students.

**Ключевые слова и словосочетания:** насильственная преступность, агрессия, преступность несовершеннолетних, динамика насильственной преступности, структура насильственной преступности.

**Key words and word combinations:** violent crime, aggression, juvenile delinquency, dynamics of violent crime, structure of violent crime.

Сложные социально-экономические, политические и нравственно-культурные процессы, протекающие в Российской Федерации, находят свое отражение в различных общественных явлениях, в том числе таких негативных, как преступность.

Современное состояние преступности в России характеризуется снижением ее количественных показателей, что связывают, однако, с такими факторами, как: высокий уровень латентности; «переструктуризация» преступности<sup>1</sup>; снижение криминальной активности лиц молодого возраста за счет их «вертуализации»<sup>2</sup>; широкое использование современных тех-

<sup>1</sup>Инновационные преобразования, сопряженные с активным развитием информационных технологий и коммуникативных связей, вносят свою лепту и в юридически значимые, правовые аспекты оценок преступности и возможностей противодействия ей. На смену традиционной преступности приходят малоизученные и почти не регистрируемые виды преступлений эпохи научно-технического прогресса, в частности киберпреступность.

<sup>2</sup>Обладающие высокой степенью адаптивности, преступные элементы из социальной реальности переходят в реальность виртуальную. В последние годы подростки «ушли» в виртуальный мир Интернета, где ненавидят, убивают, обманывают, совершают мошеннические действия, зарабатывают средства к существованию.



нических средств безопасности; либерализация общественных отношений путем смягчения санкций уголовного закона.

Произошли изменения и качественной составляющей преступности: снижение удельного веса преступлений небольшой и средней тяжести на фоне существенного роста особо тяжких преступлений, объектом которых становятся жизнь, здоровье и безопасность человека.

В 2019 году зарегистрировано 41 548 преступлений, совершенных несовершеннолетними, что характеризуется ее снижением на 4,6%. При этом количество тяжких (8 010) и особо тяжких (2 103) преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, повысилось на 3,4% и 6,9% соответственно. Фиксируется повышение фона агрессивности и жестокости поведения подростков. По сравнению с 2018 годом наблюдается тенденция увеличения числа несовершеннолетних, совершивших насильственные преступления: убийства (17,0%), изнасилования (16,5%), умышленное причинение вреда здоровью: тяжкого (2,1%) и средней тяжести (0,4%) [1, с. 41].

Действительно, подростками все чаще совершаются немотивированные убийства с особой жестокостью, причиняется тяжкий вред здоровью сверстников, взрослых, в том числе и близких людей, родителей, грабежи и разбои носят групповой характер и сопровождаются применением насилия. Преступные действия отличаются глумлением, издевательствами над жертвой, что фиксируется с помощью смартфонов. Демонстрация видеозаписи используется для повышения статуса среди сверстников, а также для их устрашения (табл. 1).

Таблица 1

### Количество несовершеннолетних, осужденных за совершение насильственных преступлений, за 2014-2019 гг.<sup>3</sup>

Статьи Уголовного кодекса Российской Федерации <sup>4</sup>		Осуждено лиц в возрасте 14-17 лет						
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	Всего
Убийство	ч. 1 ст. 105	131	108	102	72	51	45	509
	ч. 2 ст. 105	114	121	137	93	96	86	647
Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью	ч. 1 ст. 111	399	212	124	121	112	143	1 111
	ч. 2-4 ст. 111	351	514	505	415	368	383	2 536
Умышленное при- чинение средней тяжести вреда здоровью	ст.112	170	165	242	254	264	278	1 373
Грабеж	ч. 2 ст. 161	2 512	2 197	2 092	1 942	1 768	1 569	12 080
	ч. 3 ст. 161	1	4	2	1	8	0	16
Разбой	ч.1 ст. 162	187	144	140	124	98	61	754
	ч. 2-4 ст. 162	827	790	691	593	524	471	3 896
Вымогательство	ч. 1 ст. 163	35	35	46	43	45	52	256
	ч. 2 ст. 163	233	211	215	246	280	344	1 529
	ч. 3 ст. 163	6	7	4	3	7	7	34

<sup>3</sup> Здесь и далее по тексту используются статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2009-2020 гг. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cdcp.ru/> (дата обращения: 23.04.2020).

<sup>4</sup> Далее – УК РФ.



Так, за исследуемый период наибольшее количество несовершеннолетних осуждено за совершение таких насильственно-корыстных преступлений, как грабеж при отягчающих обстоятельствах – 12 080 человек (ч. 2 ст. 161 УК РФ) и разбой при отягчающих обстоятельствах – 3 896 человек (ч. 2-4 ст. 162 УК РФ). В структуре преступлений насильственного характера преобладает умышленное причинение тяжкого вреда здоровью при отягчающих и особо отягчающих обстоятельствах – 2 536 человек (ст. 111 УК РФ).

В последние годы становится все более острой проблема, связанная с вымогательством (ст. 163 УК РФ) - это один из немногих видов преступлений, имеющих тенденцию к постоянному росту и высокой латентности (с 274 человек в 2014 году до 396 в 2019 году). К сожалению, практически в любой школе найдется ни один вымогатель, забирающий деньги и другие ценности у младших детей. Вымогательство носит регулярный, систематический характер и в большинстве случаев (87,7%) совершается с применением насилия.

Необходимо отметить омоложение насильственной преступности. Так, если в 2016 году количество детей в возрасте 14 и 15 лет составляло 26% от числа несовершеннолетних, осужденных за преступления насильственного характера, то в 2017 году оно достигло 27%, в 2018 году – 31%, а в 2019 году – 36%.

Растает удельный вес детей младшего возраста в совершении таких преступлений, как: умышленное причинение тяжкого вред здоровью при отягчающих и особо отягчающих обстоятельствах (с 24% до 30%); умышленное причинение вреда здоровью средней тяжести (с 18% до 26%); изнасилование при особо отягчающих обстоятельствах (с 33% до 49%); грабеж при отягчающих обстоятельствах (с 31% до 38%); разбой при отягчающих обстоятельствах (с 29% до 35%); вымогательство при отягчающих обстоятельствах (с 29% до 35%).

Выделяется особо «активное» участие несовершеннолетних 14-15 лет в совершении насильственных действий сексуального характера (ст. 132 Уголовного кодекса), а также изнасилованиях (ч. 3-5 ст. 131 Уголовного кодекса) (табл. 2).

Таблица 2

**Возрастные характеристики несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности личности в 2014-2019 гг.**

Статья УК РФ	Осуждено лиц в возрасте 14-17 лет											
	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Возрастная группа											
	14-15	16-17	14-15	16-17	14-15	16-17	14-15	16-17	14-15	16-17	14-15	16-17
Изнасилование при особо отягчающих обстоятельствах (ч. 3-5 ст. 131)	31	61	52	60	34	60	34	51	45	46	27	40
Насильственные действия сексуального характера (ст. 132)	115	71	98	96	113	77	119	75	113	65	109	57

По отношению к общей насильственной преступности несовершеннолетних удельный вес преступлений сексуального характера относительно небольшой (3%), но это в значительной степени обусловлено высокой латентностью подобного рода преступных деяний. Последние годы отмечается падение нравственных принципов и духовных ориентиров в обществе, проявляющееся в снижении возраста вступления в половые контакты. Особенно тревожными являются серьезные деформации в стереотипах сексуального поведения подрастающего поколения, когда действия сексуального характера, в том числе и имеющие насильственный характер, направлены в отношении своих ровесников или младших по возрасту лиц.



Значительная часть несовершеннолетних совершает насильственные преступления под воздействием алкоголя, реже под воздействие наркотиков. В состоянии алкогольного опьянения подростки остро реагируют на внешние раздражители, критику, теряют способность оценивать свое поведение и поступки, становятся излишне возбудимыми, импульсивными, агрессивными, склонными к асоциальным немотивированным поступкам. Так, около 50% убийств и 60% изнасилований совершаются под воздействием алкоголя.

Наблюдается тенденция увеличения числа групп с признаками организованности (4,7%), характеризующихся устойчивостью, определенными устоявшимися нормами внутригруппового общения с выраженной ориентацией на преступную деятельность. Результаты криминологических исследований позволили установить: чем моложе преступник, тем реже он совершает преступления в одиночку [2, с. 124].

Групповым характером совершения отличаются: убийства при отягчающих обстоятельствах (70-75%), причинение тяжкого вреда здоровью при отягчающих обстоятельствах (60-64%), изнасилование при отягчающих и особо отягчающих обстоятельствах (73-75%), грабеж при отягчающих обстоятельствах (60-65%), разбой при отягчающих обстоятельствах (80-85%). При этом по ряду составов преступлений группы с участием взрослых преобладают.

За последние несколько лет российское общество столкнулось с новым явлением в подростковой и молодежной преступности – массовые убийства в российских образовательных учреждениях, когда жертвами становятся учащиеся, педагоги, сотрудники правоохранительных органов, пытающиеся обезвредить преступника. При этом преступником является ученик или студент этого же учебного заведения.

По данным Совета Безопасности Российской Федерации, за 2017-2019 годы в образовательных учреждениях было совершено более 20 преступлений с использованием оружия и взрывных устройств, в результате которых получили ранения и погибли преподаватели и учащиеся [3], предотвращено свыше 50 вооруженных нападений [4].

Наиболее резонансным случаем нападения на образовательные организации Российской Федерации стало нападение на политехнический колледж в городе Керчь Республики Крым, в результате которого 21 человек погиб и 67 пострадало.

Осознание преимущества насилия формирует готовность к агрессивному поведению, а также привычку насильственного решения конфликта. Так, более 80% несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях за совершение насильственных преступлений, имели значительный опыт применения насилия по отношению к окружающим, около 15-20% несовершеннолетних, осужденных за совершение убийства или причинение тяжкого вреда здоровью, имеют неснятую и непогашенную судимость или были ранее осуждены к лишению свободы (табл. 3).

Таблица 3

**Количество несовершеннолетних,  
осужденных по ч. 1-2 ст. 105 и ч. 1-2 ст. 111 УК РФ,  
за 2014-2019 гг.**

Статья УК РФ	Год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Убийство ч.1-2 ст. 105	Всего осуждено несовершеннолетних лиц	245	229	239	165	147	131
	Имевшие неснятые и непогашенные судимости	42	35	29	25	22	18
	Ранее осужденные к лишению свободы	12	8	5	6	5	4
Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью при отягчающих и особо отягчающих обстоятельствах ч. 2-4 ст. 111	Всего осуждено несовершеннолетних лиц	351	514	505	415	368	383
	Имевшие неснятые и непогашенные судимости	68	57	51	46	42	46
	Ранее осужденные к лишению свободы	20	21	18	16	8	13



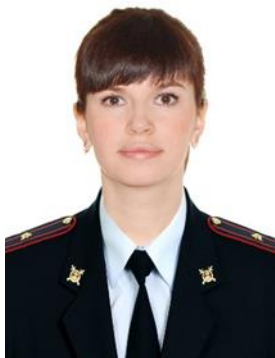
Насильственное поведение было и, к сожалению, остается одной из характеристик любого общества, выступая одной из причин агрессивного и циничного характера не только насильственных, но и корыстных преступлений. Социально-экономическое неблагополучие, нравственное нездоровье, высокая напряженность между людьми, неверие в возможность изменить жизнь к лучшему обуславливают широкое распространение насилия и в наши дни. Чувство неудовлетворенности, острый психологический дискомфорт снимаются попыткой насильственно изменить ситуацию в свою пользу. «Человек, который постоянно держит оборону своего существования, выживает, становится более безжалостным, он видит насилие как единственно возможный выход из ситуации» [5, с. 168].

В заключение необходимо подчеркнуть, что количество зарегистрированных преступлений, а также лиц, осужденных за совершение преступлений в несовершеннолетнем возрасте, имеет тенденцию к снижению. Однако, учитывая демографический кризис в стране, «виртуализацию» молодежи и освоение новых преступлений с использованием киберсреды, высокую латентность подростковой преступности, преждевременно говорить о том, что принимаемые государством меры способны обеспечить долгосрочные положительные изменения в динамике преступности несовершеннолетних<sup>5</sup>.

1. Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации по итогам 2019 года и тенденции ее развития / М.В. Гончарова [и др.]. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2019.
2. Ивасюк О.Н., Калашников И.В. Криминологические особенности современной преступности несовершеннолетних // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2019. № 2.
3. Более 20 резонансных случаев насилия в школах отмечено в России за два года [Электронный ресурс] // URL: <https://www.interfax.ru/russia/651125> (дата обращения: 23.04.2020).
4. В Республике Крым пресечена подготовка террористических актов в двух образовательных учреждениях [Электронный ресурс] // URL: <http://nac.gov.ru/terrorizmu-net/v-respublike-krym-presechena-podgotovka-terroristicheskikh-aktov-v.html> (дата обращения: 23.04.2020).
5. Антонян Ю. М. Психология убийства. – М., 1997.
6. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 26.02.2020).

<sup>5</sup>Удельный вес несовершеннолетних в общем объеме выявленных лиц, совершивших преступления, стабильно занимает 4%.





**ПОПОВА АНАСТАСИЯ АЛЕКСАНДРОВНА,**

доцент кафедры кадрового обеспечения и управления персоналом в органах внутренних дел центра кадрового, психолого-педагогического и медицинского обеспечения деятельности органов внутренних дел ВИПК МВД России, кандидат юридических наук

**POPOVA ANASTASIA ALEKSANDROVNA,**

associate professor of staffing and human resource management in law-enforcement bodies center personnel, psychology and pedagogical and medical support of activity law-enforcement bodies of the Advanced Training Institute of the MIA of Russia, PhD

**НЕЗАКОННЫЕ СПОСОБЫ  
СНЯТИЯ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ  
СО СЧЕТА ПЛАТЕЖНОЙ КАРТЫ ВЛАДЕЛЬЦА**

**ILLEGAL WAYS TO WITHDRAW FUNDS FROM THE OWNER'S PAYMENT  
CARD ACCOUNT**

**Аннотация.** В статье проанализированы статистические данные Министерства внутренних дел Российской Федерации за последние годы, отмечено, что количество преступлений, совершенных с использованием платежных карт, неизменно возрастает. Приведены основные незаконные способы, дающие возможность распоряжаться средствами с чужой платежной карты. Рассмотрена квалификация таких преступлений в Уголовном кодексе Российской Федерации.

Для того чтобы повысить уголовно-правовую защиту граждан и организаций на законодательном уровне ужесточена ответственность за неправомерные действия в сфере компьютерной информации, поскольку специфика совершения таких преступлений возможна из любого места земного шара, где есть доступ к Интернету.

**Annotation.** The article analyzes the statistical data of the Ministry of internal Affairs of Russia in recent years, noting that the number of crimes committed using payment cards is constantly increasing. The main illegal methods that make it possible to dispose of funds from someone else's payment card are given. The article also considers the qualification of such crimes in the Criminal code of the Russian Federation.

In order to increase the criminal legal protection of citizens and organizations, responsibility for illegal actions in the field of computer information has been tightened at the legislative level, since the specifics of committing such crimes are possible from any place in the world where there is access to the Internet.

**Ключевые слова и словосочетания:** платежные карты, поддельные платежные карты, фишинг, скимминг, банкомат, Уголовный кодекс Российской Федерации.

**Key words and word combinations:** payment cards, counterfeit payment cards, phishing, skimming, ATM, Criminal code of the Russian Federation.

В настоящее время все реже совершаются преступления с применением угрозы или физического насилия, все чаще злоумышленники используют ложь или обман. Быстрое развитие процесса обмена информацией, усовершенствование и изобретение новых технологических средств

неразрывно связано с преступными деяниями, совершаемыми в этой области.

В своем выступлении 22 января 2020 г. на совещании в Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Свердловской области эксперт Уральского управления Центрального банка Российской Федерации Александр



Сальников отметил, что каждый год с банковских счетов россиян воруют около 1 млрд рублей. Он также привёл статистику, согласно которой 7 из 10 совершеннолетних россиян имеют хотя одну банковскую карту. Объем операций по карточным счетам оценивается в 100 трлн рублей. Для сравнения, бюджет Российской Федерации - 15 трлн рублей [1].

Уголовный кодекс Российской Федерации квалифицирует такие преступления по следующим статьям: ст. 158 «Кража», ст. 159 «Мошенничество», ст. 159.1 «Мошенничество в сфере кредитования», ст. 159.2 «Мошенничество при получении выплат», ст. 159.3 «Мошенничество с использованием электронных средств платежа», ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации», ст. 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем», ст. 174.1 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления», ст. 187 «Неправомерный оборот средств платежей», ст. 272 «Неправомерный доступ к компьютерной информации», ст. 273 «Создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ» и др.

С января по сентябрь 2019 года зарегистрировано 10,3 тыс. преступлений, квалифицированных по ст. 159.3 «Мошенничество с использованием электронных средств платежа» Уголовного кодекса Российской Федерации. Это в четыре раза больше, чем за аналогичный период прошлого года [2].

Правительством на законодательном уровне принимаются меры с целью повышения уголовно-правовой защиты граждан и организаций путем усиления уголовной ответственности за хищение чужого имущества, совершенного с банковского счета, а равно электронных денежных средств, поскольку способ совершения таких преступлений усиливает их специфика – использование удаленного доступа к банковскому счету при помощи технических средств, что позволяет лицу оставаться анонимным и совершать преступления абсолютно из любого города или страны, имея лишь доступ к сети Интернет.

Так, в июле 2017 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон «О безопасности критической

информационной инфраструктуры Российской Федерации», который ужесточил ответственность за неправомерные действия в сфере компьютерной информации.

Федеральным законом от 23.04.2018 № 111-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» ужесточено наказание за хищение денежных средств с банковского счета или электронных денежных средств, в том числе с использованием электронных средств платежа.

На сегодняшний день существует множество способов, дающих возможность распоряжаться средствами с чужой платежной карты.

Основные из них заключаются в использовании:

- Интернета и телефонных средств связи;
- поддельных платежных карт;
- перехвата информации с платежных карт;
- скиммингового оборудования или поддельных банкоматов;
- украденных или потерянных платежных карт.

Остановимся внимательнее на каждом из способов незаконного снятия денежных средств со счета платежной карты владельца.

**С помощью Интернета и телефонных средств связи.**

Денежные средства платежных систем, например Киви, привязываются к личному номеру владельца сотового телефона в процессе его регистрации и дают возможность пополнять счет любым удобным способом и выполнять перевод средств.

Используя такие сервисы, преступники незаконно завладевают денежными средствами следующими способами:

*Выставление несуществующего счета* – формируется счет на оплату товара, услуги, благотворительного взноса, платежа наподобие сообщений, формируемых платежной системой. Пользователь выполняет подтверждение платежа, не вникая в подробности.

*Мнимый выигрыш* – человек получает смс-сообщение, в котором говорится о крупном выигрыше, для получения которого необходимо положить определенную сумму на счет кошелек, а потом выполнить активацию путем отправки сообщения на короткий номер, после чего производится незаконное списание денежных средств.



*Ошибочная оплата* – заключается в отправке сообщения якобы от сервисной службы платежной системы, свидетельствующего о том, что на кошелек абонента выполнено зачисление определенной суммы денег. После этого приходит другое сообщение от мнимого отправителя денег с уведомлением об ошибке, и формулируется просьба выполнить обратный перевод. Жертва мошенника, не проверив фактическое пополнение своего счета, выполняет перевод на указанный кошелек, тем самым теряя собственные средства.

*Фишинг* – это ещё один способ, дающий возможность распоряжаться средствами с чужой платежной карты с помощью Интернета. Этот способ заключается в совокупности действий, направленных на получение доступа к денежным средствам на платежной карте потенциальной жертвы, используя почтовые рассылки от имени государственных органов или известных компаний, банков или онлайн-магазинов, содержащие в себе ссылки на страницы, которые сложно отличить от официальных сайтов, на которых предлагается ввести данные владельца карты для возможности дальнейшего ее использования. Такие сайты существуют, как правило, недолгое время.

Так, мошенники активно рассылали по всему миру фальшивые уведомления о выигрыше в лотерее, приуроченной к чемпионату Европы по футболу, Олимпиаде в Бразилии и чемпионате мира по футболу в 2018 и 2022 годах. Соответственно, для получения выигрыша получателю предлагалось ввести свои персональные данные на несуществующем сайте.

В 2020 году мошенники придумали новый способ завладения чужими денежными средствами с помощью телефона. Они звонят владельцу платежной карты и сообщают, что в ближайшее время закроют банковский счет, после чего узнают, в каком отделении и когда клиент хочет осуществить операцию. Такая манипуляция рассчитана на то, что владелец платежной карты откажется закрывать банковский счет и тогда ему будет предложено перевести денежные средства на «безопасный счет», после чего его попросят назвать пришедший на телефон код или реквизиты платежной карты.

**С использованием поддельных платежных карт.**

В ходе изучения вопроса о таком незаконном снятии чужих денежных средств необходимо понимать, что поддельной платежной карой считается карта, выпущенная не эмитентом и не платёжной системой, не имеющая такие технические характеристики и (или) внешний вид, которые позволили бы её использовать в безналичных расчётах, которая может быть воспринята участниками платёжной системы в качестве кредитной или расчётной, или карта выпущена эмитентом и не санкционированно модифицирована так, что её возможно использовать в безналичных расчётах и которая может быть воспринята участниками платёжной системы в качестве кредитной или расчётной. С помощью таких карт мошенники распоряжаются чужими денежными средствами.

**Перехват информации с платежных карт.** Преступники незаконно завладевают денежными средствами с помощью:

- «хакерских ридеров», способных сканировать банковские карты с чипами RFID (аналоги легальных бесконтактных PoS-терминалов: RFID-ридеров, посылающих электромагнитные сигналы);

- смартфонов, оснащенных чипами NFC (NFC - разновидность RFID). Технология NFC (NearFieldCommunication) позволяет оплачивать покупки прикосновением.

Принцип использования примерно тот же, что и в магнитных проездных, пропусках и платежных картах MasterCardPayPass и VISA payWave. Сигналы с таких карт злоумышленники перехватывают с помощью кустарно сделанных считывателей. Так, преступникам для снятия денежных средств с платежной карты необходимо лишь узнать ее полный номер и месяц/год окончания обслуживания (в 2016 году таким способом было украдено около двух миллионов рублей).

К тому же появились методы снятия денежных средств с использованием последних моделей смартфонов, в которых присутствует устройство NFC. Технологии PayPass и PayWave применяются на картах с чипом и магнитной полосой и заключаются в упрощении и ускорении платежей в магазинах. При совершении оплаты до тысячи рублей картами с RFID-чипами нет необходимости расписываться на кассовом чеке и вводить в PoS-терминал свой пин-код [3].



**Скимминг** - еще один из способов незаконного снятия денежных средств со счета платежной карты владельца с помощью считывания данных карты при помощи устанавливаемого на банкомат специального устройства (скиммера). Для считывания пин-кода преступники устанавливают на банкомат миниатюрную камеру или накладную клавиатуру.

Когда преступники получили персональную информацию о платежной карте, они изготавливают ее дубликат, который используют для снятия денег. Так, в 2015 году на банкоматы, принадлежащие ОАО, расположенные на территории г. Москвы, было установлено самодельное скимминговое оборудование, благодаря которому была получена информация с 23 карт, дубликаты которых впоследствии были изготовлены. Однако воспользоваться преступники ими не успели, так как были задержаны сотрудниками органов внутренних дел [4].

**Поддельные банкоматы** были установлены в людных местах в Москве, Московской области и в Сочи. Оперативные сотрудники управления «К» МВД России, специализирующиеся на преступлениях в ИТ-сфере, выявили и обезвредили группу мошенников, которые купили списанные банкоматы, обновили их начинку и расставили их по городам. Вместо выдачи денег, банкоматы считывали информацию с магнитной ленты платежной карты и пин-код, после чего сообщали об ошибке и возвращали ее владельцу, затем преступники, используя полученные данные, изготавливали дубликаты карт и снимали с них деньги [5].

**Используя украденные или потерянные платежные карты**, мошенники распоряжаются чужими денежными средствами.

Подводя итог вышеизложенному, еще раз отметим, что количество преступле-

ний, совершаемых с использованием платежных карт, с каждым годом возрастает. Злоумышленники придумывают все более изощренные способы незаконного снятия денежных средств. Правительство, в свою очередь, на законодательном уровне ужесточает ответственность за неправомерные действия в сфере компьютерной информации, повышает уголовно-правовую защиту граждан и организаций. Данные меры необходимы, ведь способ совершения таких преступлений, их специфика таковы, что использование лицом (при помощи технических средств) удаленного доступа к банковскому счету позволяет ему оставаться анонимным и совершать преступления абсолютно из любого города или страны, имея лишь доступ к сети Интернет.

1. Мошенничество с банковскими картами [Электронный ресурс] // URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения: 02.03.2020).
2. Игнатова О. В России участились случаи мошенничества с платежными картами [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2019/11/13/v-rossii-uchastilis-sluchai-moshennichestva-s-platezhnymi-kartami.html/> (дата обращения: 02.03.2020).
3. Баклага Т. Как воруют деньги с бесконтактной карты оплаты? VisaPayWave и MasterCardPayPass под прицелом мошенников [Электронный ресурс] // URL: <http://www.loxotrona.net/> (дата обращения: 12.01.2020).
4. Решение по делу от 13.04.2015 № 1-150/2015//2015 // Архив Черемушкинского районного суда г. Москвы.
5. Панасенко А. В Москве обнаружены фальшивые банкоматы // Московский комсомолец. 2013. 10 июля.





**ЕВСЕЕВ АНДРЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ,**

ведущий научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,  
кандидат юридических наук

**EVSEEV ANDREY VASILYEVICH,**

senior researcher FGKU "All-Russian research Institute  
of MIA of Russia», PhD in law

e-mail: andrei.evseew@yandex.ru

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

### FOREIGN EXPERIENCE OF THE ORGANIZATION CRIMINOLOGICAL SECURITY ACTIVITIES ENFORCEMENT AGENCY

**Аннотация.** Эффективность работы органов внутренних дел, направленной на предупреждение преступлений, во многом зависит от того, насколько обеспечена их деятельность необходимым криминологическим ресурсом. Своевременная нейтрализация (минимизация) криминогенных угроз общественному порядку и общественной безопасности требует создания адекватного криминальным ситуациям алгоритма сбора, анализа, оценки и использования криминологической информации.

В рамках данной статьи автор рассматривает национальные подходы организации наполнения полицейской практики криминологической информацией зарубежных стран и возможность использования их опыта в повседневной деятельности органов внутренних дел нашей страны. Сделан вывод о том, что в ряде стран при осуществлении сбора, анализа и оценки криминологической информации активно используются современные информационные технологии, анализ криминальной ситуации осуществляется специально подготовленными сотрудниками (специалистами-криминологами, аналитиками и т.п.), выработка мероприятий профилактического характера основывается не только на всестороннем и глубоком анализе криминальной ситуации, но и на результатах оценки как эффективности деятельности правоохранительных органов, так и мер борьбы с преступностью.

**Annotation.** The effectiveness of the work of the internal Affairs bodies aimed at preventing crimes depends largely on how well their activities are provided with the necessary criminological resources. Timely neutralization (minimization) of criminal threats to public order and public security requires the creation of an adequate criminal situations algorithm for the collection, analysis, evaluation and use of criminological information.

In this article, the author considers national approaches to the organization of filling police practice with criminological information of foreign countries and the possibility of using their experience in the daily activities of the internal Affairs bodies of our country. It is concluded that in a number of countries, when collecting, analyzing and evaluating criminological information, modern information technologies are actively used, the analysis of the criminal situation is carried out by specially trained employees (specialists-criminologists, analysts, etc.), the development of preventive measures is based not only on a comprehensive and in-depth analysis of the criminal situation, but also on the results of evaluating both the effectiveness of law enforcement agencies and measures to combat crime.

**Ключевые слова и словосочетания:** криминологическое обеспечение, изучение преступности, анализ, прогнозирование, предупреждение преступлений.

**Key words and word combinations:** criminological security, the study of crime, analysis, forecasting and prevention of crimes.



В современных условиях криминологическая информация для деятельности правоохранительных органов является одним из основных управленческих ресурсов, анализ и оценка которой позволяют вырабатывать адекватные криминальным ситуациям меры противодействия преступности, исходя из имеющихся ресурсных возможностей.

В разных странах мира подходы в организации системы сбора, анализа, оценки и использования данных о преступности, процессах, явлениях и факторах, влияющих на ее изменения, имеют свои особенности и зависят, прежде всего, от существующей уголовной политики, основанной на объективных условиях развития общества.

Стоит отметить, что зарубежный опыт изучения преступности и ее предупреждения находит свое отражение в трудах российских ученых-криминологов В.Е. Квашица, И.М. Клейменова, П.А. Кривенцова, Г.Ю. Лесникова и др. [1-4].

Однако следует признать, что вопросы организации обеспечения полицейской практики криминологической информацией, алгоритмы выработки мероприятий, направленных на предупреждение правонарушений в зарубежных странах, и их эффективность по-прежнему остаются недостаточно изученными. К тому же в настоящее время развитие криминологической науки в нашей стране заметно замедлилось, о чем свидетельствует отсутствие новых идей, позволяющих совершенствовать устоявшиеся подходы к решению проблем изучения преступности и ее предупреждения. Проводимые сегодня криминологические исследования по большей части обособлены от практической правоохранительной деятельности и не способствуют позитивным изменениям организации деятельности субъектов профилактики.

Отсюда изучение и внедрение зарубежного опыта организации криминологического обеспечения деятельности правоохранительных органов, возможно, даст тот необходимый импульс дальнейшего развития российской криминологической науки, новые идеи, позволяющие выработать оптимальный и адекватный криминальной ситуации алгоритм сбора, анализа, оценки и использования криминологической информации.

Китайская криминология в настоящее время находится в стадии становления, поскольку еще не получила своего законченного выражения. Ее формирование осуществляется на трех основных источниках: советская (российская) криминология, западная (главным образом англо-американская) криминология и национальная, основой которой является конфуцианское учение и исторический отечественный опыт борьбы с преступностью.

Китайская криминологическая школа отличается от западной криминологии следующими основными признаками: понимание преступления как явления случайного (рискованного предприятия), а не строго детерминированного (научного факта); если западная криминология задается целью, как остановить преступление, то в китайской традиции в центре внимания – как улучшить правление; западные ученые убеждены, что преступление – естественное явление, которое соответствует природе человека (человек от природы зол), а китайские мыслители полагают, что преступление – явление противоестественное, и человек от природы добр и становится на путь преступления под давлением обстоятельств; западные криминологи изучают человека, пытаются ответить на вопрос, почему одни люди совершают преступления, а другие нет. Китайские криминологи исследуют, прежде всего, общество, чтобы установить, какие сбои в государственной политике вносят вклад в развитие преступности [5].

Отмеченные различия связаны в первую очередь с тем, что китайская криминология развивается на основе политической философии, культурологии и социальной практики, нацеленных на оптимизацию правления и социального контроля.

При этом в китайской криминологии, как и в советской, выделяют четыре точки зрения на природу криминологической науки: часть уголовного права; раздел социологии; самостоятельная наука; интегративная наука, привлекающая весь комплекс научных знаний для исследования феномена преступности и реагирования на нее [6, с. 233-237].

Сегодня криминологический центр Гонконгского университета осуществляет мониторинг убийств, виктимизации, наркотизма, измерения преступности и эффективности органов юстиции [7].



В свою очередь, японская криминология, обладая высоким международным авторитетом, имеет большой исторический и эмпирический опыт. Отсюда закономерно, что Япония нередко становится местом проведения международных научно-представительских мероприятий криминологической направленности.

В современной Японии криминологические проблемы интересуют представителей различных сфер деятельности: психологов, медиков, социологов, специалистов в области безопасности и экономики.

Повышение интереса к изучению преступности, процессов, явлений и факторов, влияющих на ее изменения, привело к созданию в 2008 году Японской федерации криминологических ассоциаций.

В отмеченную общественную организацию вошли следующие ассоциации: научного обеспечения безопасности; коррекционной медицины; криминальной психологии; криминологии; социальных проблем; социологической криминологии; виктимологии; права и судебной медицины [4, с. 233–237].

Несомненно, создание федерации оказало позитивное влияние на эффективность криминологического обеспечения противодействия преступности в стране, поскольку каждая из перечисленных ассоциаций вносит свой вклад в развитие японской криминологической науки.

Например, Ассоциация научного обеспечения безопасности осуществляет разработку модели комплексной программы минимизации преступности. В свою очередь, Ассоциация криминальной психологии предлагает ряд развивающих и адаптационных курсов для различных категорий делинквентов, социальных проблем – исследует связи между правом и обществом, а права и судебной медицины – взаимодействие права и социальной работы в стране [8, с. 46-64; 9, с. 47-58].

При этом заметим, что акцент проводимых исследований смещается к анализу и формулировке криминологических проблем национального, субрегионального и глобального уровней.

Это связано, прежде всего, с тем, что в настоящее время в уголовной политике Японии наблюдается смещение акцентов из области государственно-правового контроля преступности в область социального. Отсюда в основе профилактической деятельности государственных органов

страны лежит принцип формирования такого общества, в котором не было бы места совершению преступлений. К тому же японский менталитет способствует активному вовлечению граждан страны в деятельность по профилактике преступлений. Поэтому наблюдается ежегодный рост числа организаций, участвующих в превентивной деятельности.

В Японии важная роль в антидевиантной профилактике отводится таким социальным институтам, как семья, группа сверстников и школа [10, с. 10].

К одним из основных инструментов социального контроля, сдерживающего развитие противоправного поведения молодежи, в Японии по праву относится система таких общественных регуляторов, как чувство привязанности к определенной социальной группе, идентификации себя с ней и т.п.

Поэтому японские криминологи считают, что лучшая уголовная политика – это лучшая социальная политика [11, с. 147].

В Республике Беларусь в настоящее время функционирование и развитие криминологической науки определяют два важных компонента – управление со стороны государства как основного заказчика криминологических исследований и потребителя их результатов в лице различных его органов, а также самоорганизация науки [12, с. 21].

В стране созданы благоприятные условия для проведения масштабных криминологических исследований, которые осуществляются в соответствии с планом приоритетных направлений научных исследований Республики Беларусь на уровне государства и других административно-территориальных образований, министерств, ведомств и учреждений.

К тому же планирование криминологических исследований осуществляется с учетом предложений научных коллективов, ученых-криминологов, представителей других юридических наук, заинтересованных в изучении преступности, ее отдельных видов, организации профилактической работы и др. [12, с. 22].

В республике на основе данных государственной отчетности национальным статистическим комитетом на регулярной основе осуществляется подготовка сборника статистических данных о преступлениях и правонарушениях, которые используются правоохранительными органами при изучении криминологических проблем.



Кроме того, министерствами и ведомствами, заинтересованными в получении криминологической информации, оказывается помощь в получении необходимых сведений, в том числе социологического характера, о факторах, влияющих на преступность и ее изменения.

Важно отметить, что в ходе проведения исследований дается оценка эффективности мер борьбы с преступностью, что, безусловно, влияет на выработку адекватных криминальной ситуации управленческих решений, направленных на профилактику преступлений в стране.

Более того, в Республике Беларусь налажена четкая система внедрения результатов криминологических исследований как в законодательную, правоохранительную, правоприменительную практику, так и в профилактическую деятельность.

Активной работе по изучению преступности и ее минимизации в стране способствовало создание в стране структур целевого криминологического профиля.

Так, созданный в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 3 августа 2006 г. № 482 «О создании государственного учреждения» научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры ориентирован на проведение криминологических исследований по следующим основным направлениям: решение стратегических задач борьбы с преступностью; разработка научно обоснованных мер по ее предупреждению; укрепление законности и правопорядка; повышение эффективности прокурорского надзора; совершенствование правоприменительной практики и законодательства, проведение обязательной криминологической экспертизы проектов законов; внедрение результатов научных исследований в практическую деятельность [13].

Существенный вклад в изучение преступности, процессов, явлений и факторов, на нее влияющих, на территории страны вносит Академия МВД Республики Беларусь.

Одним из инновационных проектов, осуществленных на основе междисциплинарных подходов учеными Академии, является разработка концептуальных подходов по формированию государственной политики борьбы с торговлей людьми и незаконной миграцией, который получил

признание ООН и других международных организаций [14].

В Республике Казахстан криминология в современных условиях вступает в качественно новый этап своего развития, постепенно становясь не только учебной дисциплиной, но и областью особой профессиональной практической деятельности [15, с. 72].

В настоящее время в Казахстане криминология как самостоятельная наука становится научной базой для разработки не только уголовной политики, но и научно-методической основой нормотворчества и практики противодействия преступности.

Определяющее значение в развитии криминологической науки в республике сыграло создание в 2000 году Криминологической ассоциации Казахстана, при которой издается юридический журнал «Предупреждение преступности».

Сегодня специалистами в области криминологии проводятся научные исследования проблем преступности и ее предупреждения по следующим направлениям: преступность и ее причины; личность преступника; виктимологические аспекты преступности; прогнозирование преступности; профилактика преступлений и т.д.

В современном Казахстане в целях создания эффективной системы профилактики преступности проводятся межведомственные комплексные криминологические исследования по изучению преступности и факторов, на нее влияющих, направленные на определение прогнозов возможного развития криминальной ситуации в стране.

В ходе проведения исследования используются все известные методы прогнозирования, а также программное обеспечение. При этом критический анализ преступности и социально-экономических показателей осуществляется в сравнении с государствами-участниками Содружества Независимых Государств и странами дальнего зарубежья [16, с. 4].

В Соединенных Штатах Америки<sup>1</sup> благодаря развитию криминологической науки и активному внедрению в полицейскую практику информационных технологий в последние годы наметился коренной перелом в борьбе с преступностью [17].

Позитивное влияние на криминальную ситуацию в США оказало увеличение ка-

<sup>1</sup> Далее – США, Соединенные Штаты.



мер наблюдения и внедрение компьютерных алгоритмов, позволяющих предсказывать, где будет совершено преступление, и оповещать органы полиции о случившихся инцидентах намного раньше очевидцев происшествий.

В настоящее время в Соединенных Штатах активно используется система TrapWire, в которую загружены данные полиции с лицами преступников, номера угнанных автомобилей и т.д. [18].

Отмеченная система обрабатывает информацию с тысяч камер наблюдения, установленных в общественных местах по всей территории страны. Более того, помимо технологии распознавания лиц, система способна выделять модели поведения, потенциально ведущие к совершению преступлений, что, безусловно, способствует своевременному принятию необходимых оперативных мер к их предупреждению.

В полиции Лос-Анджелеса используется система мониторинга iWatch, работающая совместно с TrapWire. Программа подразумевает информирование жителей города о подозрительной деятельности, которая может иметь отношение к терроризму [18].

Более того, в США разработали и активно используют программы прогнозирования полицейской деятельности [19], выделив при этом следующие основные направления: прогнозирование преступлений – в целях определения мест и времени с повышенным риском совершения преступлений; прогнозирование правонарушителей – в целях выявления лиц, от которых можно ожидать совершения правонарушения; прогнозирование личности преступников – в целях создания профилей, которые точно соответствуют вероятным правонарушителям с конкретными прошлыми преступлениями; прогнозирование жертв преступных посягательств – в целях выявления групп или отдельных лиц, которые могут стать жертвами преступлений.

Под прогнозируемой полицейской деятельностью в Соединенных Штатах понимается использование аналитических методов для определения перспективных действий полиции с целью предупреждения преступлений, выявления потенциальных правонарушителей и жертв преступных посягательств.

Этот процесс представляет собой многоступенчатый цикл, включающий: сбор и анализ данных о преступлениях, инцидентах

и правонарушителях для получения прогнозных оценок; проведение на основе прогнозов полицейских операций (мероприятий); оценку последствий проведенных мероприятий.

Например, полиция Лос-Анджелеса активно использует программное обеспечение (Predpol), позволяющее определять места, где наиболее вероятно произойдут преступления [20].

Использование отмеченной программы позволяет своевременно оценить полученную криминологическую информацию и оперативно организовать проведение мероприятий, направленных на предупреждение преступлений.

Помимо сказанного, в США широко используют программу по картографии преступности [21], поскольку считают, что объединение географических данных (особенности и характеристика городских пейзажей и сельских ландшафтов и т.д.) со сведениями, содержащимися в отчетах полиции, и затем отображение информации на карте является эффективным способом для анализа криминальной ситуации.

К сказанному добавим, что сегодня в США создан Тактический Институт, который осуществляет контроль и анализ социальных сетей посредством использования когнитивной аналитики от IBM [22].

Инновационный когнитивный сервис Watson Analytics использует предсказательную аналитику и позволяет находить релевантную информацию, закономерности и связи, что дает возможность получить анализ социального настроения и оценки того, имеет ли человек умысел совершить преступление, а также средства и возможности для выполнения конкретных угроз.

В свою очередь, в Европе разрабатывается интеллектуальная информационная система для поддержки мониторинга, обнаружения, поиска и безопасности граждан в городских районах (INDECT). Помимо камер наблюдения, в состав мониторинга системы включены беспилотные летательные аппараты и оперативный анализ данных из интернета, включая выборку самой актуальной информации из социальных сетей [23].

Следует признать, что в современных условиях применение названных технологий сбора криминологической информации, ее обработки и анализа ложится в основу перспективных концепций управления правоохранительных органов.



При этом в таких странах, как США, Канада и Великобритания важная роль в подготовке криминологического анализа и выработке мер предупреждения преступлений возложена на специалистов-криминологов.

В номенклатуре полицейских профессий названных стран криминологи именуется криминальными аналитиками (criminal analyst) [4, с. 18].

Самостоятельный вид деятельности, обеспечивающий сбор, систематизацию и анализ информации, впервые появился в Лондонской столичной полиции в середине XIX века.

Именно в Лондонской столичной полиции была разработана и впервые стала использоваться криминологическая аналитическая концепция *modus operandi* как один из методов составления психологического профиля преступников и характеристик преступлений [4, с. 19].

В дальнейшем отмеченная концепция была заимствована как американской правоохранительной системой, так и канадской, поскольку давала возможность разработать классификацию и типологию преступников и преступлений, учитывающую множество различных факторов.

Однако, несмотря на то, что истоки криминологического анализа зародились в Великобритании, своему взлету профессия криминального аналитика обязана американской полиции [4, с. 20].

В США еще в 60-х годах XX века в связи с ухудшением криминальной ситуации создается Управление по оказанию помощи в обеспечении правопорядка (Law Enforcement Assistance Administration<sup>2</sup>), которое было призвано осуществлять финансирование мероприятий, направленных на борьбу с преступностью.

Именно благодаря финансированию вновь созданного Управления полицейские подразделения всех уровней были обеспечены штатными специалистами-криминологами.

Следует отметить, что сегодня в США, Канаде и Великобритании криминальные аналитики большинства полицейских ведомств являются не аттестованными сотрудниками, содержание должностных полномочий которых имеет некоторые различия, обусловленные их национальными особенностями.

Вместе с тем общий перечень таких полномочий включает: мониторинг и анализ преступности; идентификацию, классификацию и типологизацию преступников и преступлений; выявление серийности и иные действия и процедуры, направленные на предупреждение преступности [4, с. 39].

Криминальный анализ, осуществляемый криминологами отмеченных выше стран в значительной степени схож с процессом выработки правоохранительными органами управленческих решений (мер) предупредительного характера нашей страны и состоит из следующих основных этапов: сбор данных, их сортировка, анализ, распространение результатов, а также обратная связь.

Термином «криминальный анализ» обозначается набор аналитических техник, методик, процедур и инструментов, используемых для получения сведений, предназначенных в первую очередь для использования правоохранительными органами в целях предупреждения преступлений [24].

В зависимости от обозначенных целей криминальный анализ делится на следующие виды: тактический, стратегический, административный, разведывательный и следственный.

Так, целью тактического анализа является найти криминальные тенденции, сегменты, признаки серийности. На основании такого анализа осуществляется подготовка вариантов краткосрочных прогнозов возможного развития криминальной ситуации.

В ходе подготовки стратегического анализа исследуется качественно-количественная характеристика преступности, факторы, влияющие на ее изменения, и осуществляется подготовка предложений, направленных на их нейтрализацию.

При подготовке докладов руководителей полиции о состоянии преступности и правопорядка на территории оперативного обслуживания проводится административный анализ криминальной ситуации.

Доклады, подготовленные по результатам такого анализа преступности, являются актами отчетности полиции перед общественностью о проделанной работе и представляются регулярно [25].

В свою очередь, отличие разведывательного анализа от других заключается в том, что, уже имея определенную целевую установку, аналитик приступает к сбору,

<sup>2</sup> Далее – LEAA.



анализу, группировке и распространению информации, относящейся к заданному объекту [26].

Данный вид анализа осуществляется, как правило, на региональном, государственном и международном уровнях в отношении преступных групп, организаций и сообществ, в том числе международных.

Следственный анализ проводится чаще всего при совершении тяжких преступлений, таких как серийные убийства.

При этом аналитик составляет профайлы известных и предполагаемых преступников, содержащие сведения об их социально-демографических, психологических, медицинских и иных характеристиках [27].

Сказанное свидетельствует о том, что каждый отдельный вид криминологического анализа имеет свои особенности, отличающиеся обозначенными целями и поставленными задачами. При этом их объединяет то, что анализ является одним из основных интеллектуальных инструментов противодействия преступности.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

в различных странах мира существуют свои подходы к организации криминологического обеспечения противодействия преступности, зависящие как от существующей уголовной политики, так и от имеющихся ресурсных возможностей правоохранительной системы;

при осуществлении сбора, анализа и оценки криминологической информации активно используются современные информационные технологии, позволяющие значительно сократить время получения необходимых сведений, повысить качество, достоверность и практическую значимость криминологических исследований;

в ряде стран в полицейских ведомствах анализ криминальной ситуации осуществляется специально подготовленными сотрудниками (специалистами-криминологами, аналитиками и т.п.);

при анализе преступности проводится сравнительный анализ криминальной ситуации в других государствах;

управленческие решения (меры), направленные на предупреждение преступлений, основываются на прогнозах возможного развития криминальной ситуации (в городе, регионе и т.д.);

выработка мероприятий профилактического характера основывается не только на всестороннем и глубоком анализе кри-

минальной ситуации, но и на результатах оценки как эффективности деятельности правоохранительных органов, так и мер борьбы с преступностью.

Полагаем, что копировать организацию криминологического обеспечения деятельности полиции зарубежных стран в правоохранительную практику нашей страны нецелесообразно. Однако представляется, что изучение различных концептуальных подходов организации сбора, анализа, оценки и использования криминологической информации в повседневной полицейской практике зарубежных стран, безусловно, будет способствовать выработке оптимального (с учетом имеющихся ресурсных возможностей) и адекватного криминальной ситуации механизма (алгоритма) криминологического обеспечения деятельности органов внутренних дел в нашей стране.

1. Квашис В.Е. Генрих Н.В. Сравнительный анализ латентной преступности в России и зарубежных странах: проблемы методологии и методики // Уголовное право и криминология. 2017. № 2 (36). С. 17-21.
2. Клейменов И.М. Криминология в Великобритании и США // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2011. № 4 (29). С. 147-152.
3. Кривенцов П.А. Зарубежный опыт изучения латентной преступности // Актуальные проблемы российского права. 2012. С. 251-260.
4. Зарубежный опыт использования штатных криминологов в полиции Великобритании, Соединенных Штатов Америки и Канады: науч.-практ. пособие / Г.Ю. Лесников, С.К. Илий, В.В. Аванесян, О.В. Бежан. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2011.
5. Kam C. Wong. The Study of Criminology in China [Электронный ресурс] // URL: [http://www.works.bepress.com/kam\\_wong/19](http://www.works.bepress.com/kam_wong/19) (дата обращения: 05.04.2018).
6. Клейменов И.М. Криминология в Китае и Японии // Вестник Омского университета. Сер. «Право». 2012. № 3 (32).
7. Centre for Criminology, The University of Hong Kong [Электронный ресурс] // URL: <http://www.crime.hku.hk> (дата обращения: 10.04.2018).
8. Johnson D. T. Japanese Punishment in Comparative Perspective // Japanese Journal



- of Sociological Criminology. 2008. № 33. P. 46-64.
9. Tsutomi Hiroshi. A Paradigm Shift in Offender Treatment: Towards a Strength-Based Model // Japanese Journal of Sociological Criminology. 2009. № 34. P. 47-58.
10. Латыпов С. Р. Государственная политика Японии в сфере борьбы с девиантным поведением молодежи (1990-2008 гг.): автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Саратов, 2009.
11. Уэдо Кан. Преступность и криминология в современной Японии. – М.: Прогресс, 1989.
12. Ананич В.А. Организация криминологических исследований преступности в Республике Беларусь // Академическая мысль. 2017. № 1.
13. URL: <http://www.prokuratura.gov.by/ru/about/nauchno-prakticheskiy-tsentr/o-tsentre/uchreditelskie-i-organizatsionnye-rekvizity-tsentra/> (дата обращения: 13.04.2018).
14. Ананич В.А. Государственно-правовая политика Республики Беларусь по противодействию торговли людьми // Российский криминологический взгляд. 2010. № 2.
15. Алауханов Е.О. Развитие казахстанской криминологии // Вестник КPCY. 2009. № 4.
16. Прогнозирование развития криминальной ситуации в Республике Казахстан: монография. – Астана: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2017.
17. Убийств в США стало гораздо меньше [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3514658> (дата обращения: 17.04.2018).
18. Система предсказания преступлений [Электронный ресурс] // URL: <https://geektimes.ru/post/191794/> (дата обращения: 17.04.2018).
19. Predictive Policing Forecasting Crime for Law Enforcement [Электронный ресурс] // URL: [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB9735.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9735.html) (дата обращения: 03.05.2018).
20. The Los Angeles Police Department Is Predicting and Fighting Crime With Big Data [Электронный ресурс] // URL: [datafloq.com/read/los-angeles-police-department-predicts-fights-crim/279](http://datafloq.com/read/los-angeles-police-department-predicts-fights-crim/279) (дата обращения: 03.05.2018).
21. Mapping and Analysis for Public Safety [Электронный ресурс] // URL: [nij.gov/topics/technology/maps/pages/welcome.aspx](http://nij.gov/topics/technology/maps/pages/welcome.aspx).
22. [Электронный ресурс] // URL: <http://ecc.ibm.com/case-study/us-en/ECCF-ASC12410USEN> (дата обращения: 05.04.2018).
23. [Электронный ресурс] // URL: <https://geektimes.ru/post/191794/> (дата обращения: 17.04.2018).
24. Bruce C.W. Hick S.R., Cooper J.P. Exploring crime analysis: Reading on essential skills. North Charleston, SC: Booksurge, LLC, 2004. Pg. 57.
25. Osborne D.A., Wernike S.C. Mentioned work. Pg. 107.
26. Ratcliffe J.H. Intelligence-led Policing and the Problems of Turning Rhetoric into Practice. Policing & Society. London. № 12 (1). Pg. 56.
27. Osborne D.A., Wernicke S.C. Mentioned work. Pg. 113.





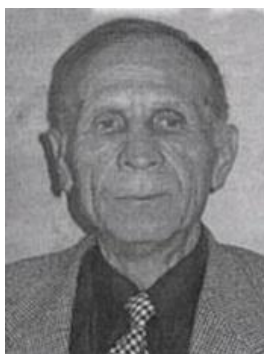
**ГЛАЗУНОВА ИНЕССА ВЛАДИМИРОВНА,**

старший научный сотрудник  
Института государства и права  
Российской академии наук,  
кандидат юридических наук, доцент

**GLAZUNOVA INESSA VLADIMIROVNA,**

senior researcher of  
Institute of state and law  
of the Russian academy of sciences,  
PhD at Law, associate professor

e-mail: ginesa@mail.ru



**ОБРАЗЦОВ ВИКТОР АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

ветеран прокуратуры Российской Федерации,  
ветеран Московского государственного  
юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, профессор

**OBRAZTSOV VIKTOR ALEKSANDROVICH,**

veteran of the prosecutor's office of the Russian Federation,  
veteran of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafin  
(Moscow State Law Academy), doctor of law, professor

**АВТОРСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ  
ПЕРВОЙ СТАДИИ ДОСУДЕБНОГО УГОЛОВНОГО ПРОИЗВОДСТВА**

**THE AUTHOR'S CONCEPT OF IMPROVING THE REGULATORY MODEL  
OF THE FIRST STAGE OF PRE-TRIAL CRIMINAL PROCEEDINGS**

**Аннотация.** Предлагаемая авторами Концепция отражает идеи, положения, понятия и предложения по совершенствованию нормативно-правовой модели первой стадии досудебного уголовного производства, традиционно обозначаемой как стадия возбуждения уголовного дела.

Исследование осуществлено в опоре на результаты системно-структурного анализа основных понятий, используемых в текстах статей из седьмого раздела Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ), а также данные, полученные в ходе проведенных авторами и другими учеными исследований, относящихся к теме статьи.

Показано, что законодателем допущена подмена понятия повода к рассмотрению сообщения о преступлении понятием повода к возбуждению уголовного дела. Установлен также такой недостаток логической конструкции, как смешение понятия повода с понятием отдельных видов (форм) сообщений о преступлении.

Аргументировано предложение о целесообразности замены наименования раздела 7 УПК РФ «Возбуждение уголовного дела» названием «Рассмотрение сообщения о возможном преступлении» и обновлением его структуры путем включения в этот раздел трех глав: «Общие положения рассмотрения сообщения о возможном преступлении», «Основания для принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела», «Основания для принятия решения о возбуждении уголовного дела».

Сформулированы и обоснованы также предложения, связанные с обновлением ряда ключевых понятий действующей нормативно-правовой модели исследуемой стадии.

**Annotation.** *The concept proposed by the authors reflects ideas, provisions, concepts and proposals for improving the regulatory model of the first stage of pre-trial criminal proceedings, traditionally referred to as the stage of initiation of a criminal case.*

*The study was based on the results of a system-structural analysis of the basic concepts used in the texts of articles from the seventh section of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, as well as data obtained in the course of studies by the authors and other scientists related to the topic of the article.*

*It is shown that the legislator allowed the substitution of the notion of an excuse to consider reporting a crime with the notion of an excuse to initiate a criminal case. It also established such a flaw in the logical construction as confusing the concept of occasion with the concept of individual types (forms) of reports of crime.*

*The argument on the advisability of replacing the title of section 7 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation «Prosecution of a criminal case» with the name «Consideration of a message about a possible crime» and updating its structure by including three chapters in this section: «General provisions for considering a message on a possible crime», «Grounds for a decision refusal to initiate criminal proceedings», «Grounds for making a decision on initiating criminal proceedings».*

*Suggestions related to updating a number of key concepts of the current regulatory model of the stage under study were also formulated and justified.*

**Ключевые слова и словосочетания:** *рассмотрение сообщения о возможном преступлении; сообщение о возможном преступлении; формы сообщения о возможном преступлении; поводы к рассмотрению сообщения о возможном преступлении; основания для возбуждения уголовного дела; основания решения об отказе в возбуждении уголовного дела; цели, задачи, средства проверки сообщения о возможном преступлении; носители и источники собираемой информации.*

**Key words and word combinations:** *consideration of a report of a possible crime; report of a possible crime; forms of reporting a possible crime; a reason for considering a report of a possible crime; the grounds for instituting criminal proceedings; the grounds for the decision to refuse to institute criminal proceedings; goals, objectives, means of verifying reports of a possible crime; carriers and sources of information collected.*

Проблемы первого этапа досудебного уголовного производства, определяемого в литературе как стадия (этап) возбуждения уголовного дела - традиционный объект научных исследований в уголовно-процессуальном праве, криминалистике и ряде других наук уголовно-правового цикла. И тем не менее, при всех успехах, достигнутых учеными на этом направлении научного обеспечения нормотворческой и правоприменительной практики, все еще остается немало актуальных вопросов, нуждающихся в глубоком теоретическом осмыслении. К их числу относится проблема дальнейшего укрепления и развития научной и нормативно-правовой базы уголовно-процессуальной деятельности полномочных должностных лиц правоохранительных органов, осуществляемой в рамках обозначенной выше стадии досудебного уголовного производства.

Уголовно-процессуальной модели этой стадии посвящен раздел 7 УПК РФ под заголовком «Возбуждение уголовного дела». Он состоит из двух глав: главы 19 «Поводы и основания для возбуждения уголов-

ного дела» и главы 20 «Порядок возбуждения уголовного дела». Как показывает анализ содержания этого раздела и соответствующих публикаций ученых, оно далеко не в полной мере соответствует упомянутым названиям и стадии, и раздела.

На это, в частности, указывает текст ст. 144 УПК РФ, регламентирующей «Порядок рассмотрения сообщения о преступлении», а также ст. 145 того же Кодекса со следующим названием - «Решения, принимаемые по результатам рассмотрения сообщения о преступлении». В них, в частности, сказано, что наряду с решением о возбуждении уголовного дела, по результатам рассмотрения сообщения о преступлении может быть принято и диаметрально противоположное итоговое процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела.

Обратив внимание на эти обстоятельства, В.Д. Корма, Е.А. Миронова, В.А. Образцов в одной из совместных публикаций выступили с предложением о замене традиционных названий стадии и раздела возбуждения уголовного дела на другое, более



точное словосочетание - «Рассмотрение сообщения о преступлении» [1, с. 25].

Представляется, что данная инициатива является своевременной, правильной и полезной, в первую очередь с точки зрения задачи дальнейшего совершенствования уголовно-процессуальной модели деятельности участников досудебного уголовного производства, оптимизации процесса рассмотрения ими сообщений о возможном преступлении и повышения качественного уровня подготовки кадров для правоохранительных органов. Для такого вывода, судя по всему, имеются необходимые правовые, логические и фактические предпосылки. Они, в частности, связаны со следующими обстоятельствами:

1. Понятие рассмотрения сообщения о преступлении как категория родового уровня адекватно отражает характеризующую им реальность, т.е. того, что, как и для чего делается в рамках первой стадии досудебного уголовного производства.

2. Это понятие органично сочетается с мыслью законодателя, зафиксированной в тексте п. 9 ст. 5 УПК РФ под рубрикой «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе». Здесь сказано, что досудебное уголовное производство начинается «... с момента получения сообщения о преступлении» (подчеркнем, не с момента возбуждения уголовного дела, а с момента получения органом дознания или следственным органом сообщения о преступлении).

3. Традиционные научная и нормативно-правовая концепции вышеупомянутых стадии и раздела, корни которых уходят во времена Советского Союза, базируются на представлениях, не выдерживающих критики с точки зрения логических законов мышления, что и привело к смешению и подмене целого ряда исследуемых понятий. Главным образом это выражается в нарушении логического закона тождества. Сказанное, в первую очередь, касается подмены понятия рассмотрения сообщения о преступлении понятием возбуждения уголовного дела. Важно учитывать, что эти понятия по своим логическим характеристикам не являются тождественными.

Понятие рассмотрения сообщения о преступлении отражает одну из форм уголовно-процессуальной деятельности полномочных должностных лиц правоохранительных органов, осуществляемой в рамках первой стадии досудебного уголовного

производства. Что же касается понятия возбуждения уголовного дела, то оно не может претендовать на статус категории деятельности, поскольку относится к числу одного из вариантов итоговых процессуальных решений<sup>1</sup>, принимаемых, как указано в ст. 145 УПК РФ, «по результатам рассмотрения сообщения о преступлении».

Таким образом, в нашем случае понятие целого (рассмотрения сообщения о преступлении) подменено понятием элемента данного целого, т.е. понятием возбуждения уголовного дела. Парадоксально, но факт: с неменьшим «успехом» первую стадию и раздел УПК РФ, о которых идет речь, по той же логике можно было бы обозначить не словосочетанием «возбуждение уголовного дела», а прямо противоположной ему логической конструкцией - «отказ в возбуждении уголовного дела». В этой связи не лишне вспомнить народную мудрость, которая гласит: «Как назовешь корабль, так он и поплывет».

4. Упомянутая логическая ошибка, развившаяся в подмене целого элементом этого целого, с необходимостью привела к подмене и смешению некоторых других понятий, используемых в рамках характеристики первой стадии досудебного уголовного производства. Это, в частности, касается понятия повода к возбуждению уголовного дела.

В части 1 ст. 140 УПК РФ сказано, что «поводами для возбуждения уголовного дела служат:

заявление о преступлении;

явка с повинной;

сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников».

Далее дается разъяснение позиции законодателя относительно характеризующих им упомянутых и других поводов к возбуждению уголовного дела (см.: ч. 1-2 ст. 140, ст. 141-143 гл. 19 УПК РФ).

В данном случае, на наш взгляд, допущена подмена понятия повода к рассмотрению сообщения о преступлении понятием повода к возбуждению уголовного дела. Кроме того, недостатком этой логической конструкции является смешение понятия повода с понятием отдельных видов (форм) сообщений о преступлении.

<sup>1</sup> В юриспруденции под правовым решением подразумевается юридический акт, являющийся продуктом мышления и оценки сложившейся ситуации (см., например: Юридический энциклопедический словарь. - М., 1984. С. 320).



С этой точки зрения, как представляется, ближе к истине те авторы научных публикаций, которые считают, что поводом к возбуждению уголовного дела служит предусмотренный законом источник первичной информации, из которого органу дознания, дознавателю, следователю или руководителю следственного органа становится известно о готовящемся (подготавливаемом), совершаемом или совершенном преступлении [2, с. 317; 3, с. 267].

Ближе к истине, как мы выразились, но это еще не истина. Как показывают результаты нашего исследования, то, что принято понимать под поводом к возбуждению уголовного дела, на самом деле является поводом к уголовно-процессуальному реагированию правоохранительных органов на сообщение о возможном преступлении. Данное реагирование, как указывается в ст. 144 и 145 УПК РФ, осуществляется в форме обязательного для всех случаев рассмотрения такого рода сообщений путем производства процессуальной проверки содержащейся в них информации и принятия по результатам таких проверок итоговых процессуальных решений о возбуждении уголовного дела либо об отказе в возбуждении уголовного дела.

Изложенное, конечно, не означает того, что понятие возбуждения уголовного дела должно быть вообще исключено из лексики ученых и практикующих юристов, а также разработчиков уголовно-процессуальной модели досудебного уголовного производства. Это понятие не теряет своей актуальности, но может использоваться лишь в нужном месте, в нужном смысле и контексте, т.е. там и в связи с тем, где оно жизненно необходимо.

Важно учитывать также и то обстоятельство, что положение о целесообразности замены одного из исследуемых нами понятий на другое не следует расценивать как своего рода игру в слова, пустопорожнюю риторику или элементарную замену одной «вывески» другой.

Целенаправленное, глубокое, всестороннее теоретическое осмысление понятия рассмотрения сообщения о преступлении открывает дорогу к глубокому проникновению в его сущность, раскрытию его содержания и структуры, выявлению закономерностей, характерных для отражаемого им явления, к появлению новых и со-

вершенствованию известных связанных с ним понятий.

Остановимся лишь на некоторых элементах системы основных понятий авторской концепции<sup>2</sup> научной и правовой моделей деятельности полномочных представителей правоохранительных органов в первой стадии досудебного уголовного процесса:

1. Сообщение о возможном преступлении – носитель первичной информации (сведений, данных), с момента получения и регистрации которого начинается досудебное уголовное производство.

2. Виды (формы) сообщений о возможном преступлении – 1) заявление о совершении деяния, похожего на преступление; 2) явка с повинной; 3) постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для принятия решения об уголовном преследовании конкретного лица<sup>3</sup>; 4) сообщения, полученные из иных источников (сообщения руководителей государственных, коммерческих, финансовых и других организаций, учреждений, предприятий, средств массовой информации, служб внутренней безопасности и т.д.).

3. Повод к началу процедуры рассмотрения сообщения о возможном преступлении – факт получения и регистрации поступившего в орган дознания или следственный орган сообщения о возможно подготавливаемом, совершаемом или совершенном преступлении<sup>4</sup>.

4. Рассмотрение сообщения о возможном преступлении – уголовно-процессуальная деятельность полномочных должностных лиц правоохранительных органов, осуществляемая в рамках первой стадии досудебного уголовного производства.

5. Субъекты рассмотрения сообщения о возможном преступлении – дознаватель, руководитель (начальник подразделения) органа дознания, следователь, руководитель следственного органа, наделенные

<sup>2</sup> Разработана с учетом всех изменений, внесенных в действующий УПК РФ и смежные законы по состоянию на декабрь 2019 г.

<sup>3</sup> В связи с созданием Следственного комитета Российской Федерации прокурор, к сожалению, утратил свои прежние полномочия, согласно которым он имел возможность производства уголовно-процессуальной проверки сообщения о преступлении и принятия решения о возбуждении уголовного дела.

<sup>4</sup> В том случае, когда в сообщении, поступившем в орган дознания или в следственный орган, усматривается наличие признаков преступления, не относящегося к подсудственности получателя сообщения, принимается решение о передаче его для рассмотрения в другой из числа указанных орган, а по делам частного обвинения – в суд.



полномочиями осуществлять производство проверки сообщения о возможном преступлении и принимать по ее результатам итоговое процессуальное решение о возбуждении уголовного дела или решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

6. Цель проверки сообщения о возможном преступлении – установление наличия или отсутствия оснований для принятия одного из двух вариантов указанных решений.

7. Основание для принятия решения о возбуждении уголовного дела – наличие достаточных данных, указывающих на такие, как минимум, признаки уголовно-правового понятия преступления, зафиксированные в ст. 14 УК РФ, как противоправность и общественная опасность, а также, что имеется в виду в ч. 2 ст. 148 УПК РФ, на некоторые признаки, относящиеся к объекту и объективной стороне состава преступления, позволяющие определить родовидовую принадлежность исследуемого деяния.

8. При условии установления ложности сообщения о преступлении, которое в действительности не было совершено или не совершается, выясняется, в силу чего и ради чего сделано указанное сообщение, является ли оно результатом злонамеренного, противоправного умысла или является следствием допущенной ошибки в восприятии, неправильных оценки и распознавания подлинной сущности произошедшего (происходящего), что может быть обусловлено преклонным возрастом лица, сделавшего сообщение, низким уровнем его интеллектуальных возможностей либо иными обстоятельствами некриминальной природы.

9. В случае обнаружения признаков заведомо ложного доноса, заведомо ложного сообщения об акте терроризма или признаков иного состава возможного преступления, определяемого в криминалистике как уголовно наказуемая криминальная фикция<sup>5</sup>, устанавливается: событие пре-

ступления; цель; предмет посягательства; побуждения и интересы, преследуемые субъектом преступления; заведомая ложность сообщаемых сведений; достигнутый преступником результат и другие обстоятельства [1; 4].

10. Задачи проводимой проверки сообщения о возможном преступлении:

- изучение сообщения, оценка содержащейся в нем первичной, ориентирующей информации, составление плана проверки;

- выяснение, произошло ли (происходит) в действительности событие, о котором говорится в проверяемом сообщении (проверка достоверности или ложности сообщения);

- в случае подтверждения реальности данного обстоятельства принятие мер по пресечению начатого, но не завершенного деяния;

- организация и осуществление поиска, обнаружения, осмотра, фиксации и изъятия материально-фиксированных следов содеянного, предметов, документов, веществ – потенциальных вещественных доказательств;

- установление на уровне достоверного или предварительного, предположительного знания об обстановке на месте происшествия и о пространственно-временной характеристике содеянного; его родовидовой принадлежности; предмете, способе посягательства; совершенных и не совершенных, но объективно возможных и необходимых в условиях исследуемой ситуации действий; использованных орудиях и средствах; общественно опасных последствиях совершенных действий (бездействия); наличии причинной связи между тем и другим;

- опрос лица, заподозренного в совершении преступления; сбор данных о личности неизвестных его участников и организация их розыска;

- установление личности не заявивших о себе потерпевшего (потерпевших) и наблюдателей (очевидцев) происшествий;

<sup>5</sup> *Криминальная фикция* – это специально созданная и реализованная одним лицом (группой лиц) дезинформационная система поведенческо-деятельностного типа, служащая средством противоправного введения в заблуждение других лиц, манипулирования их сознанием, чувствами и управления их поведением таким образом, чтобы оно соответствовало псевдокорпоративным, конъюнктурным, корыстным, патосексуальным или иным низменным побуждениям, или интересам дезинформатора-фикционеру в целях достижения намеченного им преступного результата.

В зависимости от особенностей уголовно-правового статуса и функций, криминальные фикции подразделяются на две груп-

пы. Первая – это уголовно-наказуемые деяния, имманентные составу того или иного вида преступления (клевета, заведомо ложные показания, заведомо ложные заключения судебных экспертов и другие). Вторая – это фикции, являющиеся элементами различных групп и видов преступлений, в ходе подготовки, совершения, сокрытия которых использовалась заведомо ложная информация.

При всех отличиях одной группы фикций от фикций другой группы их объединяют такие признаки, как производство и использование заведомо ложной информации.



производство их опроса и - в случае необходимости - освидетельствования;

- выявление и опрос других лиц, которые могут располагать сведениями, представляющими интерес для проверяющих сообщение о возможном преступлении;

- определение круга специалистов, которые могут быть привлечены к участию в осмотре места происшествия, других объектов и производству иных процессуальных действий;

- изъятие образцов для сравнительных исследований;

- подготовка и назначение судебно-экспертных исследований макро-, мезо- или микрообъектов; изучение и оценка полученных заключений судебных экспертов;

- решение вопросов, связанных с информационным, технико-криминалистическим, кадровым, силовым и иным обеспечением производимой проверки;

- организация в необходимых случаях оперативно-розыскного или иных форм сопровождения проверочной деятельности;

- принятие мер, связанных с организацией работы, направленной:

на распознавание личности неизвестного правонарушителя, скрывшегося с места происшествия<sup>6</sup> [1; 5; 6], его задержание вначале в административно-правовом, а затем и в уголовно-процессуальном порядке;

установление места нахождения угнанных транспортных средств, похищенных вещей, сокрытых орудий преступления и других объектов;

- организация необходимых административных, служебных и других видов проверок, ревизий, обследований участков территории, служебных помещений хозяйствующих и других субъектов, строящихся, построенных и эксплуатируемых, заброшенных, сгоревших зданий, сооружений и иных объектов;

- в условиях ситуации, сложившейся в результате установления достоверности сообщения о возможном подготавливаемом, совершаемом или совершенном преступлении может возникнуть необходимость распознавания событий, непосредственно предшествовавших деянию с признаками преступления или последовавших

вслед за ним, связанных с поведением (деятельностью) как самого лица, сделавшего сообщение, так и других лиц, которые, как предполагается, могут располагать сведениями, представляющими интерес для проверяющего сообщение.

11. Источники первичной информации, собираемой при проверке:

лица, обладающие искомой информацией (участники, потерпевшие, очевидцы исследуемых происшествий, других уголовно-релевантных событий, процессов, явлений);

предметы, вещества, образцы для сравнительных исследований, материальные следы, вещи, трупы (людей, животных), сохранившиеся останки сгоревших или взорванных транспортных средств, обрушившиеся сооружения и другие объекты социальной инфраструктуры<sup>7</sup>, контрафактная продукция, поддельные документы и другие изготовленные, поврежденные, видоизмененные документы, подлинные и поддельные денежные знаки, произведения искусства и другие объекты, обнаруженные на обследуемой территории, изъятые на месте происшествия и в иных местах;

заключения судебных экспертов;

материалы документальные проверок, ревизий, обследований, служебных исследований, проведенных по инициативе следователя и других полномочных должностных лиц;

рапорта, справки, письменные объяснения, фото- и видеодокументы, иные материалы, отражающие результаты проведенных по поручению субъектов процессуальных проверок оперативно-розыскных мероприятий; протоколы осмотра места происшествия, освидетельствования, других следственных и иных процессуальных действий, предусмотренных ст. 144 УПК РФ;

акты органов управления и контролируемых органов, изучаемые при проверке

<sup>6</sup> Под распознаванием в следственной практике подразумевается процесс познания ненаблюдаемых следователем объектов (преступлений, других уголовно-релевантных явлений, предметов, понятий) и признаков по наблюдаемым им проявлениям данных объектов и признаков.

<sup>7</sup> В Федеральном законе от 31 декабря 2017 г. № 501-ФЗ «О внесении изменений в статьи 205 и 207 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» нашло отражение понятие объект социальной инфраструктуры. Как сказано в примечаниях к ст. 207 УК РФ «Заведомо ложное сообщение об акте терроризма», под объектами социальной инфраструктуры понимаются организации следующих систем: «здравоохранения, образования, дошкольного воспитания, предприятия и организации, связанные с отдыхом и досугом, сферы услуг, пассажирского транспорта, спортивно-оздоровительные учреждения, система учреждений, оказывающих услуги правового и финансово-кредитного характера, а также иные объекты социальной инфраструктуры».



сообщений о возможных преступлениях, связанных с профессиональной деятельностью в сфере производства, медицины, транспорта, торговли, строительства и других областях народного хозяйства, а также правила поведения граждан в сфере быта, досуга, отдыха, трудовой деятельности (правила безопасности, технологии, стандарты, санитарные нормы, инструкции, технологические регламенты, технические условия, другие документы).

12. Основания для принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела:

1) наличие достаточных данных, указывающих на отсутствие события преступления или отсутствие в деянии состава преступления;

2) наличие данных о других обстоятельствах, исключающих возможность досудебного и судебного производства:

- истечение сроков давности уголовного преследования;

- смерть лица, заподозренного в совершении преступления (за исключением случаев, когда уголовное производство необходимо для реабилитации умершего);

- отсутствие заявления потерпевшего, если уголовное дело может быть возбуждено не иначе как по его заявлению;

- отсутствие заключения суда, содержащего вывод о наличии признаков преступления в содеянном одним из лиц, указанных в п. 2 и п. 2.1 ч. 1 ст. 448 УПК РФ, либо отсутствие согласия соответственно Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда РФ, Квалификационной коллегии судей на возбуждение уголовного дела в отношении одного из лиц, перечисленных в п. 1 и п. 3-5 части 1 ст. 448 УПК РФ.

Изложенное, на наш взгляд, позволяет сделать следующие выводы.

В конкуренции традиционного обозначения раздела 7 части второй досудебного уголовного производства («Возбуждение уголовного дела») и предложенного нами другого названия «Рассмотрение сообщения о возможном преступлении» приоритетным представляется последнее понятие.

Вместо имеющихся в этом разделе двух глав целесообразно включить в него три главы: *глава первая* – «Общие положения рассмотрения сообщения о возможном преступлении» (поводы к рассмотрению сообщения о возможном преступлении; виды (формы) сообщений; порядок рассмотрения сообщения и виды итоговых

процессуальных решений, принимаемых по результатам проверки сообщения о возможном преступлении); *глава вторая* – «Основания для принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела»; *глава третья* – «Основания для принятия решения о возбуждении уголовного дела».

Авторам хотелось бы выразить надежду на то, что изложенные положения и понятия могут представить интерес для законодателя и в определенной мере будут учтены при совершенствовании уголовно-процессуальной модели седьмого раздела УПК РФ.

1. Корма В.Д., Миронова Е.А., Образцов В.А. Процессуальная деятельность следователя как объект межотраслевого исследования. - М.: Юрлитинформ, 2019.

2. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / под ред. И.Л. Петрухина. - М., 2006.

3. Шаталов А.А., Крымов А.А. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник. - М., 2017.

4. Бертовский Л.В., Бертовская Н.В., Образцов В.А. Фикции в криминальной, оперативно-розыскной и следственной практике. - М., 2012.

5. Корма В.Д., Образцов В.А. Криминалистическое распознавание. - М.: Юрлитинформ, 2014.

6. Глазунова И.В. Криминалистическая теория распознавания. Интерпретация основных понятий // Закон и право. 2018. № 2.





**ПОТЁМКИН ИГОРЬ АНАТОЛЬЕВИЧ,**

начальник отдела по изучению проблем истории  
МВД России научно-исследовательского центра  
Академии управления МВД России

**POTIOMKIN IGOR ANATOLIEVITCH,**

chief of division of study of problems related with the history  
of the Ministry for Internal Affairs of Russia, Management Academy  
of Ministry for Internal Affairs of Russia

e-mail: igor.potiomkin@yandex.ru

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ В ТУРКЕСТАНЕ ПО КОНТРОЛЮ  
ЗА ЭТНИЧЕСКИМИ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМИ КОНФЛИКТАМИ,  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ РЕЛИГИОЗНОМУ ФАНАТИЗМУ  
НАКАНУНЕ И В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ**

**ACTIVITY OF POLICE IN TURKESTAN: CONTROL OF ETHNIC AND  
INTERNATIONAL CONFLICTS, SUPPRESSION OF RELIGIOUS FANATICISM  
ON THE EVE AND DURING THE FIRST WORLD WAR**

**Аннотация.** В статье освещаются вопросы контроля полицией за этническими и межнациональными конфликтами, а также противодействия религиозному фанатизму накануне и во время Первой мировой войны в Туркестане. Автор делает обширное введение в проблематику заданной темы и подчеркивает, что решением этих задач занималась, прежде всего, политическая полиция. Дается перечень структурных подразделений политической полиции, которая состояла из губернских жандармских управлений, Туркестанского районного охранного отделения с розыскными пунктами на местах, жандармского полицейского управления Среднеазиатской железной дороги с отделениями. Приводятся разнообразные примеры контроля за ситуацией, в том числе распространением идей религиозно-политической доктрины панисламизма, насаждаемой нашими противниками в войне с политическими целями. Делается вывод об успешном противодействии распространению этой доктрины на территории русского Туркестана, а также своевременному контролю за ситуацией вокруг этнических и межнациональных конфликтов накануне и в первый период войны. Однако указывается, что в 1916 году полиции не удалось предотвратить развития Туркестанского восстания.

**Annotation.** The paper considers the problems related with the police control of the ethnic and international conflicts as well as the suppression of religious fanaticism in Turkestan on the eve and during the First World War. The author prepares detailed introduction of the present theme. The author draws the attention to the fact that it was political police that handled these problems. The author proposes the list of structural units of the political police, which consisted of the provincial gendarmerie directorates, the Turkestan district security department with search points in the field, the gendarmerie police department of the Central Asian Railway with departments. The author gives the examples of the situation control including the spread of the ideas of the religious and political doctrine of pan-Islamism imposed by our opponents in the war aimed to achievement political goals. The author makes the conclusion about successful counteraction to the spread of this doctrine in Russian Turkestan, as well as timely control over the situation around ethnic and interethnic conflicts on the eve and during the first period of war. However, the author stated that in 1916 the police failed to prevent the Turkestan uprising.

**Ключевые слова и словосочетания:** Туркестан, генерал-губернаторство, политическая полиция, этнические конфликты, межнациональные конфликты, конфессиональные противоречия, религиозный фанатизм, панисламизм, восстание, охранное отделение, агент, секретный сотрудник.

**Key words and word combinations:** *Turkestan, governor-generalship, political police, ethnic conflicts, international conflicts, confessional differences, religious fanaticism, Pan-Islamism, uprising, Secret Police Department, officer, secret agent.*

Начало второго десятилетия XX века ознаменовалось в Туркестане межэтническими и конфессиональными противоречиями, особенно проявившимися в Бухарском ханстве, находящимся под протекторатом Российской империи. Такое положение усугубилось на всей территории всего русского Туркестана с началом кровопролитной Первой мировой войны. Для России с её огромными территориальными пространствами и протяжённостью своей границы, многонациональным и разнообразным конфессиональным населением эти противоречия стали настоящим испытанием. Русский Туркестан как лакмусовая бумажка стал тем срезом с общей картины, по рассмотрению положения дел которого можно судить о характере заявленной теме в целом.

Вспыхнувшие в конце XX – начале XXI вв. в Европе, на Ближнем и Среднем Востоке, в Средней Азии межнациональные, конфессиональные и пограничные конфликты пробудили интерес научной общественности к многонациональным империям, разрушенным Первой мировой войной, которой не так давно отмечался 100-летний юбилей. Историки подмечали, что там, в этих многовековых империях, лучше умели регулировать долгосрочные межэтнические и конфессиональные отношения, чем в современных мононациональных государствах. В этом плане современная Россия находится, априори, в более выгодном положении. Российская историческая наука, смежные с ней отрасли оказались перед необходимостью отвечать на вопрос о том, насколько была оптимальна многонациональная империя как форма государственной организации и имеется ли в истории империй некий положительный опыт, который можно использовать сейчас.

Среднеазиатский регион в этом ряду занимает особое место, ибо территории региона – последнее приобретение Российской империи, осложнившее непростые отношения между Российской и Британской империями. Британия имела свои интересы в Афганистане и Персии, её агентура активно работала во всем среднеазиатском регионе. Присоединение Туркмении, южного Таджикистана и Горного

Бадахшана к России вызвало нервную реакцию британских политиков. Спецслужбы Британии на рубеже веков готовили разные варианты развития событий на приграничных территориях, вплоть до подготовки местного вооружённого восстания против русской администрации края. Это накладывало свой отпечаток на решение имперских проблем приграничных территорий.

27 февраля (11 марта) 1895 г. между Российской и Британской империями было подписано соглашение о разграничении сфер влияния на Памире. Территории к северу, согласно составленной комиссией карте разграничения, отходили к России, территории к югу – к Афганистану, а юго-западный район Памира - к Британии. Собственно, приобретения Россией новых территорий в Азии состоялось благодаря силе русского оружия. Все хорошо помнили среднеазиатские походы генерала Скобелева и другие наши военные и дипломатические успехи. Конечно, Британию это не очень устраивало. С началом XX века британские стратеги решили несколько исправить ситуацию. «Потерпев фиаско в открытой конкуренции, они добились заключения русско-британской конвенции о разделе сфер влияния в Азии, точнее – в Персии, Афганистане и Тибете, которая была подписана в Санкт-Петербурге 31 августа 1907 г. Англия получила дополнительные политические и экономические права. Россия, обладавшая бесспорными привилегиями в Персии, была вынуждена пойти на уступки и согласиться на раздел Персии на сферы влияния. Она подтвердила, что при решении вопросов, касающихся Афганистана, будет обращаться к Англии, признав превращение его в протекторат Британской империи» [1, с. 627]. Это обстоятельство несколько позднее создало много проблем нашей военной разведке и политической полиции в силу того, что британские спецслужбы, несмотря на союзничество по Антанте, будут проводить подрывную деятельность на территории русского Туркестана и Бухарского эмирата, проникая туда с территорий Афганистана и Персии.

Туркестанское генерал-губернаторство в начале XX века граничило с такими странами, как Персия (Иран), Афганистан,



Китай, а также с находящимися под протекторатом России, но всё же самостоятельными государствами – Бухарский эмират и Хивинское ханство. Со всеми названными субъектами нашей внешней политики мы имели дипломатические отношения. Большое влияние на мусульманское население региона, особенно в ходе начавшейся Первой мировой войны, оказывала также и Османская империя – союзница Германии. Хотя она не имела общей границы с русским Туркестаном, северная Персия просто кишела от наличия турецких эмиссаров, представителей спецслужб и проповедников идеологий панисламизма и пантюркизма.

Накануне, а затем и в начале Первой мировой войны военный министр Османской империи Энвер-паша неоднократно заявлял о своих планах: разгромив русские войска, овладеть сначала Закавказьем, а затем поднять восстание среди мусульманского населения русского Туркестана, оторвать его от Российской империи. Опорой для него в этих планах служили как разжигание межэтнической и межконфессиональной вражды на территории русского Туркестана, так и проповедование идеологий панисламизма и пантюркизма. Энвер-паша был сторонником продвижения пантюркистского политического проекта «Туран Йолу», согласно которому турецкие проповедники и агитаторы должны были убедить тюрские народы российского Кавказа, Туркестана, Крыма, Поволжья, а также, помимо российских территорий, Персии (Ирана) – отделиться от своих метрополий и войти в состав новой мега-империи «Туран», разумеется, под властью Турции. Одновременно он активно продвигал идеи религиозно-политической доктрины панисламизма – необходимости политического объединения мусульман под властью высшего духовного главы (халифа), который тоже должен быть, по его мнению, из центра мусульманского мира – Османской империи. И во всех этих проектах значительное место отводилось русскому Туркестану, Бухаре и Хиве. Надо присовокупить к этому, что Энвер-паша до войны, с 1909 по 1911 год был военным атташе в Германии и сделался настоящим германофилом. Интересно отметить и такой факт: его «тяга» к Средней Азии привела его туда после окончания Первой мировой войны, во время гражданской войны в России: сна-

чала как представителя Советской России в переговорах с членами правительства Бухарской народной социалистической республики, а затем, переметнувшись на сторону басмачей, как одного из руководителей басмаческого движения. Там же, на территории нынешнего Таджикистана он и был убит в бою с советскими частями.

Накануне Первой мировой войны «силы МИД, МВД и Военного министерства были брошены на борьбу с германскими, турецкими, афганскими и прочими шпионами. Однако равноценная, если не большая, угроза стабильности в регионе исходила от мусульманского населения самого Туркестана. Так считали многие высокопоставленные чиновники, особенно из МВД» [2, с. 298]. Да, иностранные спецслужбы делали все для дестабилизации обстановки в русском Туркестане. С открытием Кавказского фронта в Первой мировой войне на это были брошены немалые силы германских и турецких спецслужб и умельцев шпионажа. «Они использовали и этнический, и религиозный факторы в полной мере. Турецкие спецслужбы в первую очередь стали активно использовать фактор единоверчества в своих целях» [3, с. 88].

Мусульманское население русского Туркестана являло из себя пеструю картину этнически неоднородных, да к тому же малообразованных оседлых и кочевых народностей и племен, было подвергнуто влиянию различных враждебных империи религиозно-политических учений.

До начала Первой мировой войны беспокойство вызывали также социально-политические и межконфессиональные отношения в Бухарском эмирате, где в 1910 году произошёл социальный и религиозный взрыв между суннитами и шиитами – разными ветвями мусульманства. В самом русском Туркестане после присоединения Кокандского ханства и Туркмении в последней четверти XIX века на этих территориях было очень беспокойно. В Туркмении между неоднородными туркменскими племенами мервского, иолотаньского, тахта-базарского и пендинского оазисов существовала вражда, многие племена туркмен-алахтекинцев Закаспийской области Туркестана вели кочевой образ жизни, не считаясь с границами, в торговых и других целях, в том числе контрабандных, регулярно сновали в северную Персию и назад.



Туркестан – особая территория, крупнейшая административная единица в Российской империи. Руководил ею генерал-губернатор, который обладал широкими полномочиями. Например, «Генерал-губернатору было дано право высылать из вверенного ему края «вредных туземцев» - политически неблагонадёжных лиц на срок не свыше пяти лет, а также высылать за границу уроженцев сопредельных ханств и иностранных подданных вследствие вредного характера их деятельности» [4, с. 93]. На территории располагался Туркестанский военный округ. Министерство внутренних дел Российской империи в Туркестане было представлено структурными подразделениями общей и политической полиции. Общая полиция - губернскими и городскими полицейскими управлениями. Политическая полиция - губернскими жандармскими управлениями (ГЖУ), Туркестанским районным охранным отделением (ТРОО) с розыскными пунктами на местах, жандармским полицейским управлением на железной дороге (ЖПУЖД) в лице Среднеазиатской железной дороги, с отделениями. ЖПУЖД не только охраняла полосу отчуждения и объекты, но также занималась политическим сыском. Туркестанское РОО, помимо территории Туркестанского генерал-губернаторства, внедряло политический сыск на территорию Бухарского эмирата и Хивинского ханства. Южные границы Туркестана были в ведении самого окраинного 7-го округа Отдельного корпуса пограничной стражи империи, штаб которого находился в Ташкенте. Политическая полиция тесно сотрудничала с пограничниками.

До самой Первой мировой войны генерал-губернатор подчинялся Военному ведомству, а губерниями руководили военные губернаторы. Но накануне войны Совет министров выработал основные принципы преобразований в управлении Туркестаном. Они были одобрены императором 25 февраля 1913 г. Суть состояла в том, что была обоснована необходимость изменить подчинённость Туркестанского генерал-губернаторства, передав его из ведения Военного ведомства в распоряжение МВД. Как известно, гражданские губернаторы в империи подчинялись Министерству внутренних дел, полиция в губерниях - гражданским губернаторам. Фактически к началу войны все административные органы Туркестанского генерал-

губернаторства находились в ведении Ташкентского краевого управления, все полицейские учреждения края подчинялись ему. Но доклады по линии политического сыска шли в Министерство внутренних дел, в Департамент полиции напрямую.

Для разжигания межэтнической и профессиональной розни, замешанной на общем знаменателе – возбуждении ненависти к русской администрации края, во время войны были задействованы иностранные представители спецслужб, эмиссары и религиозные проповедники. Для этого они использовали все рычаги воздействия, в том числе реализацию одиозной религиозно-политической доктрины панисламизма. Еще в 1910 г. в докладе директора Департамента духовных дел иностранных исповеданий (ДДДИИ) МВД чиновника особых поручений при министре внутренних дел Л. Наумова после объезда Ферганской и части Самаркандской области Туркестана о ситуации в этом регионе говорилось, что «среди мусульманского населения Туркестана, несомненно, усиливается в последнее время противогосударственная пропаганда воинствующего панисламизма, исходящая как из среды местных ишанов и казанских татар, так и из-за границы. Под именем ишанов разумеются люди, сумевшие создать себе в глазах мусульманской массы ореол святости и потому пользующиеся среди населения огромным авторитетом. ...Стремясь сохранить приобретенную с таким трудом репутацию святости и близости к Аллаху, ишаны естественно, обнаруживают крайний религиозный фанатизм, что и соответствует вполне характеру воинствующего ислама» [5, л. 18]. Религиозный фанатизм, как известно, отличается нетерпимостью к приверженцам других верований и к адептам других направлений своей веры. Вот этот крайний религиозный фанатизм и использовали в своих вражеских целях иностранные спецслужбы.

У военных к началу Первой мировой войны не было солидного опыта контрразведывательной работы. Во главе одноименных отделений (КРО) были поставлены повсеместно жандармские офицеры, откомандированные из Отдельного корпуса жандармов. Существовало КРО с совсем небольшим штатом и в Туркестанском военном округе. Но основная нагрузка по противоборству реализации доктри-



ны панисламизма в русском Туркестане с далеко идущими целями легла на плечи политической полиции: розыскных отделений ТРОО, ЖПУ и Среднеазиатской ЖПУЖД, их усилий по «пресечению деятельности иностранных эмиссаров и проповедников, прежде всего турецких, на территории русского Туркестана, их нелегальной деятельности и участия в военном шпионаже» [6].

В своей деятельности структуры политической полиции сотрудничали в силу необходимости с военными и пограничниками. Взаимоотношения с последними установились достаточно деловые в отличие от отношений с военными. Штаб Туркестанского военного округа рассматривал политическую полицию как обслуживающую структуру в контрразведывательной деятельности и часто был недоволен результатами ее работы. Впрочем, и ТРОО, и ГЖУ тоже особо не жаловали военных. Агентурная сеть у жандармов и в «охранке» имела длительный опыт политического сыска, чего не было у военных. Во время войны на эти структуры как раз и легла контрразведывательная работа. Военные же были традиционно сильны в разведке, чего не хватало субъектам политической полиции. Поэтому агентурные данные ТРОО, например по Бухарскому эмирату, штаб ТуркВО и генерал-губернатор перепроверяли и часто эти сводки их не устраивали. Не под силу было наличными силами ТРОО вести ещё к тому же разведывательную работу в Бухарском эмирате и Хивинском ханстве во время Первой мировой войны.

Пограничные отношения русской администрации Туркестана с соседями складывались в разные периоды достаточно сложно. Согласно новому русско-бухарскому договору в январе 1886 г. указом императора Александра III в Бухаре было учреждено представительство России – Российское императорское политическое агентство во главе с политическим агентом, который назначался МИД и подчинялся Туркестанскому генерал-губернатору. В Бухаре в начале XX века законодательную и исполнительную власть осуществлял эмир. Требовались политические реформы, которые все никак не проводились. Социальное недовольство вылилось в конфликт 10 января 1910 г. между суннитами и шиитами. Всё это осложнило и пограничное состояние Туркестана. В июле 1910 года гене-

рал-губернатор А.В. Самсонов доносил главе правительства и министру внутренних дел П.А. Столыпину, что турки в Бухаре готовят новую сунитско-шиитскую резню. Туркестанский генерал-губернатор обратился к Бухарскому эмиру, прося его согласие на создание в Старой Бухаре русского полицейского управления для их же блага. Эмир думал пять месяцев и в конце согласился. В марте 1911 г. в Старой Бухаре стало действовать русское полицейское управление с небольшим штатом в 12 человек. Но это позволило контролировать приток разномастного мусульманского населения в Бухару и положение на границе с русским Туркестаном. Также встал вопрос о создании политической разведки. И в 1911 г. российскому политическому агенту в Бухаре было направлено несколько опытных чинов из ТРОО, которые сразу же развернули нелегальную резидентуру и вступили в незримую борьбу с вражескими агентами.

С началом Первой мировой войны произошла дальнейшая активизация деятельности агентуры противника, различных протурецки настроенных проповедников на территории русского Туркестана, Бухары и Хивы. Полным ходом шла обработка населения приграничной Персии, где активно действовали немецкие и турецкие спецслужбы.

Благодаря близости Закаспийской области к Персии и постоянным сношениям её мусульманского населения с последней, враждебное отношение к России передавалось и мусульманам области, преимущественно персам (персидско-подданным), и отчасти кавказским татарам, составляющим большинство жителей мест Каспийского края. По указаниям агентуры, приезжие по различным делам в Закаспийскую область персы усиленно распространяли слухи, что Россия накануне гибели, Германия в союзе с Австрией и Турцией нанесла России ряд решительных поражений, от потери Российской империи уже не оправиться, что в самом недалёком будущем России и Англии объявит войну Афганистан и что некоторые афганские племена уже воюют с Англией. Мусульманам, несмотря на их подданство и на то, сунниты ли они, или шииты, ввиду объявления священной войны халифом, следует оказать всяческую помощь Турции и принять участие в священной войне.



По докладам Асхабадского розыскного пункта Закаспийской области ТРОО, опираясь на данные агентуры, туземное население области, граничащей с Персией (Ираном), – туркмены мало сочувствовали персидской агитации, что объясняется вековой враждой туркмен к персам. Причём последнее относилось к туркменам Ахал-Текинского оазиса как завоёванного русскими путём оружия. Это играло на руку местной власти и полиции. Лояльны были также в большинстве своём туркмены Мервского и Пендинского оазисов, присоединённых к России путём переговоров. Но и здесь, среди мервских и пендинских туркмен, преимущественно из ханов и богатых людей – баев, были лица, притом пользующиеся большим влиянием среди населения, которые симпатизировали, если не Персии, то Афганистану, с которым тоже была общая граница. И они могли оказать последнему содействие при выступлении против России, а могли, как это уже бывало, настроить своих соплеменников против единоверцев из других племен или народностей, проживающих по соседству. Что же касалось так называемых кавказских татар, проживающих в Закаспийской области Туркестана, то среди них (в первую очередь, духовенство, купцы и интеллигенция) имелись лица, сильно сочувствующие панисламистским идеям, пришедшим из Турции. Последние, при каких-либо политических осложнениях в области, могли оказать дурное влияние своей агитацией на тёмную массу местных мусульман, но лица эти были известны полиции и администрации, и, по докладу начальника Асхабадского розыскного пункта, «в последнее время притихли, после ликвидации в 1914 году мервского панисламистского комитета». Так что недооценивать этого было нельзя.

Из доклада директора Департамента полиции Моллова Гавриила (Русту) Георгиевича министру внутренних дел от 15 октября 1915 г. мы можем узнать, что «...симпатии единоверной Турции среди мусульман, проживающих в Империи, энергично поддерживают турецкие и афганские эмиссары. Благодаря деятельности последних среди кавказских и туркестанских мусульман появилось... стремление к проявлению симпатий в более реальной форме, в виде денежных сборов на военные нужды Турции, а среди сартовского населения Туркестана образовались

даже так называемые «маджахиддины» – тайные комитеты, имеющие своей целью ведение агитации за восстание против России и объединение всех мусульман под эгидой Турецкого султана...» [7, л. 26]. Руководством Департамента отдавались необходимые указания и рекомендации начальникам подразделений местной политической полиции по контролю и пресечению деятельности подобных организационных образований.

Секретный сотрудник «Михайлов» сообщил от 14 марта 1915 г., что «...к сарыкам Пендинского приставства из Афганистана приезжают муллы, которые среди них пропагандируют в духе панисламизма» [8, л. 89]. Это и другие подобного рода сообщения доносились начальнику Закаспийской области и Туркестанскому генерал-губернатору. Было установлено, что подобного рода агитация ложится на благодатную почву и что если соседние этнические группы, близкие по крови племена не воспринимают «истинные» постулаты, они тоже становятся кровными врагами. Борьба с панисламистским движением стало одной из первостепенных задач политической полиции в Туркестане в годы войны, а деятельность этих проповедников из Персии, Турции и Афганистана немедленно пресекалась. «Проповеди таких ишанов под чутким руководством из Афганистана и Турции приобрели агрессивный характер, призывы к вооружённому восстанию против неверных стали основным стержнем их выступлений. Панисламизм в Туркестане стал воинственным. И это опасное явление необходимо было нейтрализовать» [3, с. 92].

Ещё одной проблемой для политической полиции и местной власти было предотвращение межнациональных конфликтов, учитывая специфику окраинной территории Туркестана и Бухары. А сведения были крайне тревожные. Так, осведомитель ТРОО «Бек» докладывал 7 января 1915 г. и руководству охранного отделения, и Туркестанскому генерал-губернатору по поводу опасности, которая нависла над местными евреями: «...В начале войны, когда войска все ушли из Андижана и осталось всего человек 70, мусульмане сразу подняли головы и, хотя русским ничего не говорили, но зато бухарским евреям открыто заявили, что сначала будут вырезаны они, а затем русские. Один из местных евреев, кажется георги-



евский кавалер и сподвижник Генерала Скобелева, тотчас же отправился с заявлением к Начальнику уезда, но кончилось тем, что заявитель засел на три месяца в тюрьму «за возбуждение одной части населения против другой». После того евреи, встревоженные ещё больше усилившимися слухами о готовившейся резне, обратились к Губернатору и убедили его, так как немедленно была прислана казачья часть, которая стоит в Андигане и поныне» [9, л. 8].

Необходимые меры в этом случае были предприняты, в том числе задействованы немногочисленные силы общей полиции для охраны общественного порядка, чего не скажешь о защите русских православных поселений в результате известного Туркестанского (Среднеазиатского) восстания 1916 г. И хотя оно возникло не вследствие межконфессиональной и другой какой-либо розни, а вызвано трудовой мобилизацией, воспринятой в штыки и направленной изначально на русскую администрацию в крае, тем не менее осложнен характер восстания был межэтническим и межнациональным напряжением, и больше всех при этом досталось русским поселенцам. Последствия переросли именно в такое негативное русло и для русского населения были ужасны: конные отряды киргизских мятежников и отряды дунган, науськанных и ослепленных ненавистью, нападали на русские поселения, деревни казаков, рабочих, других переселенцев. Случилось очень много жертв. А в Ферганской долине, к примеру, восстанием руководили дервиши-проповедники, призывающие к газавату. Некоторые из них уже были под контролем структур политической полиции как проповедующие идеи панисламизма.

Активно и небезуспешно работал политический сыск в данном направлении и в ЖПУЖД. Так, секретный сотрудник жандармского полицейского управления на железной дороге «Шихин» сообщал сведения для разработки начальнику Самаркандского отделения ЖПУ Средне-Азиатской железной дороги 1 февраля 1915 г. о том, что «в Самарканд приезжали турецкие эмиссары с воззваниями к объявлению «джихада». Самаркандскими муллами было собрано совещание из почётных лиц, на котором присутствовали и эмиссары, просьба о помощи которых была отклонена. Собрание ответило: «у нас

есть свой Государь, а что будет дальше, посмотрим» [9, л. 16]. Это говорит о том, что ситуация все же была под контролем, агентурная сеть работала успешно и добросовестно. ЖПУ Средне-Азиатской железной дороги силами своей агентурной сети смогло обеспечить безопасность инфраструктуры дороги, не допустить «на своей» территории этнической и межнациональной резни, проповедей чуждых религиозно-политических идей, возникновения случаев саботажа.

Из донесений в Департамент полиции руководства структур политической полиции Туркестана прослеживается, что через год-полтора после начала Первой мировой войны, т.е. к 1916 г. начальство Туркестанского РОО теперь уже видело серьезную угрозу не только со стороны этнических и межнациональных конфликтов, а со стороны распространения экстремистских, антигосударственных идей панисламизма. Оценивало это и руководство Департамента полиции. В аналитической записке Департамента говорилось: «Главную роль в насаждении панисламизма играет мусульманское духовенство, по этому поводу публицисты-мусульмане пишут: «рука об руку медленно, но спокойным шагом идёт мусульманское духовенство всё вперёд и вперёд, ежедневно продолжая пропаганду о будущем величии мусульманского мира. ...Русские мусульмане, населяющие окраины, пограничные с Персией и Афганистаном, по свидетельству чинов жандармского надзора, хотя ничем пока не выражают своего враждебного к России отношения, но, в случае выступления против нас Персии и Афганистана, по-видимому, перейдут на сторону последних. Местные окраинные власти поставлены в известность о настроении мусульман. Изложенное таким образом указывает на то, что наши враги воспользовались панисламизмом как средством, чтобы восстановить мусульман против нас» [10, л. 1-2]. Эта пространная цитата говорит о том, насколько точно и глубоко оценивали ситуацию в Департаменте полиции.

Таким образом, должный контроль структур политической полиции за ситуацией в связи с этническими и межнациональными конфликтами в Туркестане накануне и в первый период Первой мировой войны помог стабилизировать ситуацию в крае. Это позволило вовремя акцентировать внимание на таком зловещем



явлении, как воинствующий панисламизм. Под религиозно-идеологическим знаменем этой доктрины наши противники пытались поднять российское мусульманство Туркестана на внутреннее восстание, уже с целью отрыва этой территории от России. Но, как известно, за все время войны из этого ничего не вышло. Однако в 1916 г. полиции не удалось вовремя предпринять превентивные меры и предотвратить дальнейшего развития Туркестанского восстания, хотя руководству генерал-губернаторства посылались тревожные звонки. Ситуация вышла из-под контроля, пришлось задействовать войска для наведения порядка. Но это уже вопрос в целом о проблемах управления Туркестанским краем русской администрацией в военное время.

1. Ниязатов М. Россия на Востоке: противостояние великих держав (XIX век). - СПб.: Петербургское Востоковедение, 2014.
2. Котюкова Т.В. Окраина на особом положении... Туркестан в преддверии драмы. - М., 2016.
3. Потёмкин И.А. Борьба подразделений Министерства внутренних дел с воинствующим панисламизмом в Туркестане в годы Первой мировой войны // КЛИО. СПб., 2017. № 7.
4. Тимошевская А.Д. Создание Туркестанского генерал-губернаторства и формирование его полицейской системы во второй половине XIX – начале XX вв. // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 4 (32).
5. РГИА. Ф. 821. Оп. 133. Д. 469.
6. Потёмкин И.А. МВД Российской империи – проводник религиозной политики правительства в условиях Первой мировой войны // сб. статей по итогам военно-исторической конференции «100-летие начала Первой мировой войны». - М., 2014.
7. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 00. 1915 г. Д. 74 «Панисламизм».
8. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 00. 1915 г. Д. 74, ч. 84 лит. Б.
9. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 00. 1915 г. Д. 74 ч. 84 ч.1.
10. ГАРФ. Ф. 102. Оп. 246 (00). 1916 г. Д. 74. «Панисламизм. Центральное-комитетское дело».





**МАЙОРОВ ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ,**

профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, доктор юридических наук, профессор

**MAYOROV VLADIMIR IVANOVICH,**

professor department of administrative activities internal affairs bodies

Tyumen Institute of enhancement qualifications of employees of the MIA of Russia, doctor of law, professor

e-mail: 1955715@rambler.ru

**О ПРОБЛЕМАХ ПРИЗНАНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА**

**ABOUT PROBLEMS  
OF THE ADMINISTRATIVE-DELICT LAW RECOGNITION**

**Аннотация.** Представленная статья написана в продолжение дискуссии об административно-деликтном праве и его месте в современной науке. Выделены основные точки зрения по этой проблеме. Обосновано, что административно-деликтное право уже не является лишь идеей, развиваемой в работах отдельных ученых, а его понятие прочно вошло в современный научный оборот.

**Annotation.** The presented article is written in the continuation of the discussion about administrative delict law and its place in modern science. The main points of view on this issue are highlighted. It is substantiated that administrative delict law is no longer just an idea developed in the publications of individual scholars, and its concept has firmly entered into the modern scientific circulation.

**Ключевые слова и словосочетания:** административно-деликтное право, научная дискуссия, административная ответственность, административное правонарушение, отрасль права.

**Key words and word combinations:** administrative delict law, scientific discussion, administrative responsibility, administrative offense, branch of law.

Научная дискуссия является особым жанром научного общения, который предполагает как простой обмен мнениями представителей научной

общественности, так и полемическое обсуждение учеными научной проблемы с целью ее решения и доказательства состоятельности той или иной точки зрения. Из этого следует, что научную дискуссию по праву можно назвать значимым способом развития науки, эффективным средством научного поиска.

В настоящей статье хотелось бы вступить в дискуссию с доктором юридических наук, профессором Алексеем Алексеевичем Гришковцом, которым недавно была опубликована интересная статья «К вопросу о так называемом «административ-

но-деликтном праве» [1, с. 54-61]. В данной работе ученый критически оценивает концепцию административно-деликтного права не только как самостоятельной отрасли права, но и какого-либо самостоятельного образования (подотрасли, института) в рамках административного права в целом, утверждая, что административная ответственность является субинститутом административно-правового института административного принуждения, который входит в такую подотрасль административного права, как полицейское право. Таким образом, автор обосновывает точку зрения, согласно которой административно-деликтного права не должно существовать в современной науке, а посвященные ему работы являются лишь «заблуждени-

ем» отдельных ученых. В связи с этим основное внимание в настоящей статье мы сконцентрируем на проблеме признания и существования административно-деликтного права.

Административно-деликтное право на сегодняшний день является достаточно широко распространенным понятием. Поиск в сети «Интернет» – наиболее доступным и повсеместно используемым информационным источником – по запросу «административно-деликтное право» обнаруживает более чем 8 тыс. результатов, многие из которых относятся к учебной, научной, справочной литературе. В свою очередь, в специализированной научной электронной библиотеке eLIBRARY.RU содержится 329 научных работ (статей, монографий, диссертаций и пр.), в названии или аннотации которых упоминается административно-деликтное право. Остановимся на некоторых из них.

За последние 20 лет появилось немало научных трудов, существенное место в которых занимает исследование административно-деликтного права. Так, в 2011 году была издана монография «Эффективность норм административно-деликтного права» под научной редакцией профессора Ю.Н. Старилова [2], в которой дается развернутое обоснование сущности административно-деликтного права как самостоятельной отрасли права.

Монографическая работа «Реформа административной ответственности в России», опубликованная издательским домом Высшей школы экономики в 2018 году, включает отдельный параграф, посвященный административно-деликтному праву. В нем административно-деликтное право рассматривается как «подотрасль административного права и наука» [3, с. 43].

Таким ученым, как А.В. Кирин, в 2012 году была издана монография «Административно-деликтное право: теория и законодательные основы» [4], а также защищена докторская диссертация на тему «Теория административно-деликтного права» [5]. В диссертационной работе автором была изложена целостная концепция формирования и развития административно-деликтного права в России, начиная с советского периода, как обладающей существенной автономностью подотрасли административного права, которая в дальнейшем может быть обособ-

лена «в самостоятельную отрасль российского права» [6].

Нельзя не упомянуть и о зарубежных исследованиях в этой сфере, например белорусским автором А.Н. Крамником написан целый ряд учебников и монографий, посвященных проблемам административно-деликтного права [7].

Также в 2003 году в Беларуси было издано учебное пособие «Административное деликтное право» под авторством В.А. Круглова (позже защитившего докторской диссертацию по этой тематике), в котором дано понятие «административного деликтного права» как отрасли права, совокупности правовых норм, установленных высшим органом законодательной власти и определяющих, какие общественно опасные деяния являются административными правонарушениями, устанавливающих основания и условия административной ответственности, взыскания, которые могут быть применены к лицам, совершившим административные правонарушения. При этом автором отдельно выделяется процессуальное административно-деликтное право, регулирующее общественные отношения, возникающие в производстве по делам об административных правонарушениях, и деятельность уполномоченных органов (должностных лиц) по возбуждению, расследованию и разрешению дел об административных правонарушениях [8, с. 7]. Данной структуре соответствует и законодательство Республики Беларусь, включающее Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Следует отметить, что в Беларуси административно-деликтное право не только признается самостоятельной отраслью права в работах ученых, но и является одной из учебных дисциплин в ряде высших учебных заведений на юридических специальностях [9].

В нашем небольшом обзоре научных работ по административно-деликтному праву невозможно обойти вниманием таких выдающихся российских ученых, как В.В. Денисенко и А.П. Шергин, – с последним, собственно, и вступает в полемику автор статьи «К вопросу о так называемом «административно-деликтном праве».



Профессором А.П. Шергиным исследуемая проблематика разрабатывается уже давно – некоторые авторы заслуженно называют его «основоположником административно-деликтного права», им основана собственная научная школа [10], а за последние годы Анатолием Павловичем был написан цикл статей, посвященных современным проблемам административно-деликтного права и административно-деликтного законодательства [11].

В свою очередь, В.В. Денисенко одним из первых привлек внимание к проблеме становления административной деликтологии как науки [12]. Масса его трудов, в том числе успешно защищенная диссертация на соискание степени доктора юридических наук [13], посвящены изучению административно-деликтных правоотношений.

Исследование административно-деликтного права вовсе не ограничивается перечисленными работами, большое количество российских и зарубежных ученых уже многие годы занимаются разработкой данной проблематики, публикуя научные статьи, монографии, успешно защищая диссертационные работы.

Все это позволяет утверждать, что понятие административно-деликтного права является неотъемлемой частью современной науки и изъять его оттуда или же, выражаясь словами профессора А.А. Гришкова, «очистить отечественное административное право от тех надуманных правовых конструкций и терминов, которые предлагались, назовем условно, в «эпоху романтизма», т.е. в 90-е годы» [14, с. 59], было бы затруднительно.

Теперь, когда мы убедились в объективном существовании административно-деликтного права, рассмотрим его содержательное наполнение.

Термин административно-деликтное право образован путем соединения «административного» и «деликтного». Прилагательное «административное» подчеркивает связь с административным правом, «деликтное» же происходит от латинского *delictum* – проступок. Следовательно, содержание административно-деликтного права в буквальном смысле составляют нормы об административных правонарушениях (проступках).

В научных трудах административно-деликтное право предстает как совокупность норм, регулирующих административно-деликтные отношения, в рамках ко-

торых реализуется административная ответственность [15, с. 175-182]. Однако среди правоведов отсутствует единое понимание сущности административно-деликтного права и его соотношения с административным правом; даже авторы рассмотренных выше работ расходятся во мнениях по данному вопросу.

Можно выделить три основные точки зрения, сложившиеся в научной литературе относительно административно-деликтного права:

- 1) признание самостоятельной отрасли права;
- 2) признание подотраслью административного права;
- 3) отрицание какой бы то ни было обособленности административно-деликтного права и рассмотрение административной ответственности как института (субинститута) в рамках административного права – такой позиции придерживается А.А. Гришковец.

Несомненно, многообразие научных подходов к проблеме административной ответственности и ее правового установления не исчерпывается представленными тремя, однако в контексте рассматриваемой темы именно на них стоит обратить внимание.

Полагаем, что имеющиеся в первой и второй точках зрения расхождения по большей части обусловлены тем, что ученые по-разному оценивают степень развития и обособления совокупности норм, составляющих административно-деликтное право. Тем не менее относительно содержания данных норм большинство авторов сходятся во мнении – практически единственным камнем преткновения здесь является вопрос о причислении к административно-деликтному праву процессуальных норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях.

Данная проблема получила освещение в публикации А.А. Гришкова, который выступил с критикой позиции профессора А.П. Шергина за отделение процессуальных норм административной ответственности от материальных и включение в административно-деликтное право только последних.

Однако в пользу позиции Анатолия Павловича говорит современная реформа законодательства об административных правонарушениях (о которой упоминается



и в статье «К вопросу о так называемом «административно-деликтном праве») и создание отдельного кодекса, включающего лишь материальные нормы в этой сфере. К слову, одним из возможных вариантов названия данного кодекса в научной литературе рассматривается «Административно-деликтный кодекс РФ» [16, с. 475-479].

Разделение материального и процессуального в законодательстве об административных правонарушениях – проблема, заслуживающая отдельного исследования, поэтому отметим лишь, что, хотя позиция А.П. Шергина достаточно полно аргументирована в его исследованиях, рядом авторов процессуальные нормы включены в содержание административно-деликтного права наряду с материальными или, как в работах белорусских ученых, рассматриваются как «процессуальное административно-деликтное право».

Одним из аргументов «против» административно-деликтного права А.А. Гришковец называет излишнее умножение отраслей права, которое сопровождается искусственным конструированием их предмета и метода.

Безусловно, одной из крайностей в современном развитии российской правовой науки стало существенное преумножение выделяемых учеными отраслей права: многие представители отраслевых наук готовы обосновывать существование отдельной отрасли права в своей сфере. Об этом подробно написано в ряде работ, например, Т.Н. Радько и А.А. Головина в своей статье указывают, что в российской научной литературе на сегодняшний день обсуждается вопрос об отраслевом статусе около девяноста правовых образований. Авторы приходят к выводу о кризисе в формировании целостной и непротиворечивой научной картины современной системы права [17, с. 34-40]. Тем не менее, полагаем, что система права не является чем-то раз и навсегда установленным и закрытым для изменений. С развитием и усложнением требующих регулирования общественных отношений развивается и само право, его отрасли и институты, формируя соответствующую современным потребностям систему права.

В книге «Реформа административной ответственности в России» отмечается, что «российское административно-деликтное право как подотрасль админи-

стративного права и наука — это пример естественного и общераспространенного эволюционного пути развития современного права, которым в свое время прошло и уголовное право Российской Федерации» [18, с. 43-44]. При этом авторы обращают внимание, что уголовное и административно-деликтное право имеют общие корни в дореволюционном полицейском праве России (на близость административно-деликтных и уголовно-правовых отношений не раз указывал и профессор А.П. Шергин). Подобное заключение достаточно четко обосновывает определенную самостоятельность норм административно-деликтного права.

Таким образом, отрицать существование административно-деликтного права, на наш взгляд, невозможно. Оно – объективная реальность, неразрывная часть современной российской правовой науки. Однако, учитывая характер гуманитарных наук, в том числе юриспруденции, в которых зачастую имеется многообразие подходов к одной и той же проблеме, наличие различных точек зрения в данном случае следует оценить как положительное явление. Высказывание уважаемыми учеными собственных позиций позволяет активизировать научную дискуссию, обогатить современные представления юридической науки по проблеме административно-деликтного права.

1. Гришковец А.А. К вопросу о так называемом «административно-деликтном праве» // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2020. № 1 (53).
2. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. - Воронеж: изд-во Воронежского гос. ун-та, 2011.
3. Реформа административной ответственности в России / под ред. А.В. Кирина, Н.В. Плигина. - М.: изд. дом Высшей школы экономики, 2018.
4. Кирин А.В. Административно-деликтное право: теория и законодательные основы: монография. - М.: Норма, Инфра-М, 2012.
5. Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2012.
6. Там же.
7. Крамник А.Н. Административное право. Ч. 2. Административно-деликтное пра-



во. Общая часть: пособие для студентов высш. учеб. заведений по юрид. специальностям. 2-е изд., перераб. и доп. – Минск: изд. центр БГУ, 2009; Крамник А.Н. Административно-деликтные нормы и их реализация. – Минск: изд. центр БГУ, 2009; Крамник А. Н. Административно-деликтное право. Общая часть: пособие для студентов вузов. – Минск: Тесей, 2004.

8. Круглов В.А. Административное деликтное право: учеб. пособие. – Минск: изд-во МИУ, 2003.

9. Административно-деликтное и процессуально-исполнительное право: методические рекомендации по изучению учебной дисциплины [Электронный ресурс] // URL: [http://www.institutemvd.by/images/materials/ad\\_kafedra/fzo/1-240102-orgd/2018/kozoadipir1019.pdf](http://www.institutemvd.by/images/materials/ad_kafedra/fzo/1-240102-orgd/2018/kozoadipir1019.pdf) (дата обращения: 15.05.2020).

10. Научная школа А.П. Шергина [Электронный ресурс] // URL: [https://внии.мвд.рф/Наука/Nauchnie\\_shkoli/n-sh-shergina](https://внии.мвд.рф/Наука/Nauchnie_shkoli/n-sh-shergina) (дата обращения: 12.05.2020).

11. Шергин А.П. Современные тенденции интеграции административно-деликтного и уголовного законодательства // Реформирование административного права: проблемы и перспективы: сб. науч. ст. I всероссийской науч.-практ. конф. 2019. С. 6-18; Шергин А.П. Полвека административно-правовых исследований во ВНИИ МВД России // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 8-15; Шергин А.П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 65-70; Шергин А.П. Административная деликтолизация // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам ежегодной всероссийской науч.-практ. конф., посвященной 70-летию д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 ч. – М., 2017. С. 7-15; Шергин А.П. О подходах к

третьей кодификации административно-деликтного законодательства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по материалам ежегодной всероссийской науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения): в 3 т. – М., 2016. С. 12-20; Шергин А.П. Статуирование и институализация административно-деликтного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской науч.-практ. конф., посвященной памяти В.Д. Сорокина: в 2 ч. – М., 2013. С. 106-111 и др.

12. Денисенко В.В. Деликтология: предмет, метод и система науки. – Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2001.

13. Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб, 2002; Денисенко В.В. Системный анализ административно-деликтных отношений. – СПб: СПб ун-т МВД России, 2001; Денисенко В.В. Субъектный состав административно-деликтных отношений: проблемные вопросы теории. – Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2001.

14. Гришковец А.А. К вопросу о так называемом «административно-деликтном праве» // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2020. № 1 (53).

15. Шергин А.П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5 (78).

16. Воронов А.М. Административно-деликтное право: вчера, сегодня, завтра // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4.

17. Радько Т.Н., Головина А.А. Современная системно-правовая теория: новый этап развития или методологический кризис? // Государство и право. 2007. № 2.

18. Реформа административной ответственности в России / под ред. А.В. Кирина, Н.В. Плигина. – М.: изд. дом Высшей школы экономики, 2018.





**БРАЖИН ЮРИЙ ЮРЬЕВИЧ,**

адъюнкт Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**BRAZHIN YURIY YURIEVICH,**

Adjunct of the Federal State state educational institution Higher Education "Nizhny Novgorod Academy Ministry of the Interior of the Russian Federation"

e-mail: brazhin.yura@bk.ru

**Научный руководитель:**

**ПЕТРЯНИН Алексей Владимирович,** профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права НА МВД России, доктор юридических наук, профессор

**Supervisor:**

**PETRYANIN Aleksey Vladimirovich,** Professor of the Department of Criminal and Penal Law at the Ministry of Internal Affairs of Russia, Doctor of Law, Professor

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ  
В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ЗДРАВООХРАНЕНИЕ»  
КАК ОБЪЕКТЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ**

**PUBLIC RELATIONS IN THE FIELD OF IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL  
PROJECT "HEALTH CARE" AS OBJECTS OF CRIMINAL LEGAL PROTECTION**

**Аннотация.** В статье проведено исследование, посвященное изучению объектов уголовно-правовой охраны в сфере реализации национального проекта «Здравоохранение». Вышеупомянутый механизм должен качественно изменить уровень жизни населения страны. Учитывая изложенные в исследовании факты, без применения симметричного угрозам уголовно-правового инструментария решить вопрос по качеству охраны рассматриваемых общественных отношений невозможно. Рассмотрены понятийный аппарат, а также ретроспективные аспекты отдельных феноменов. Автор считает, что национальному проекту «Здравоохранение» требуются особые юридико-технические механизмы охраны посредством установления уголовной ответственности за преступления, связанные с хищениями денежных средств, совершаемых в рамках его реализации. Обосновано, что преступления в рассматриваемой области одновременно посягают на несколько объектов уголовно-правовой охраны: интересы государственной власти [9, 10], государственной службы и службы в органах местного самоуправления и общественные отношения, возникающие по поводу владения, пользования и распоряжения собственным имуществом. Соответствующей специальной нормой должна быть дополнена гл. 30 УК РФ, и реализация подобных приемов уже наблюдается в рамках тренда уголовной политики. Наглядным примером может служить ст. 2854 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа».

**Annotation.** The article conducted a study on the study of the objects of criminal law protection in the implementation of the national project «Health Care». The aforementioned mechanism should qualitatively change the standard of living of the country's population and, taking into account the facts set forth in the study, without the use of symmetrical threats and criminal law instruments, it is impossible to resolve the issue of the quality of protection of public relations under consideration. The conceptual apparatus as well as the retrospective aspects of individual phenomena are considered. The author is right that the national project "Healthcare" requires special legal and technical protection mechanisms by criminalizing crimes related to embezzlement of money committed as part of its implementation. It is substantiated that crimes in the area under

*consideration simultaneously encroach on several objects of criminal law protection: the interests of state power, public service and service in local authorities and public relations arising from the possession, use and disposal of own property. However, chapter 30 of the Criminal Code of the Russian Federation should be supplemented with an appropriate special norm and the implementation of such techniques is already being observed within the framework of the criminal policy trend. A good example is art. 2854 of the Criminal Code of the Russian Federation «Abuse of official authority in the performance of the state defense order».*

**Ключевые слова и словосочетания:** национальный проект, бюджетные средства, уголовно-правовая оценка, общественная безопасность, здравоохранение.

**Key words and word combinations:** national project, budget funds, criminal law assessment, public safety, healthcare.

В условиях усиления значимости государственной политики в области реализации приоритетных национальных проектов актуализируется вопрос не только об их прозрачном правовом регулировании, но и создании симметричных механизмов юридической охраны. Это подтверждается и положениями ст. 7 Конституции Российской Федерации, в которой указано, что политика социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1].

В рамках поступательного развития экономического, социального, культурного и цифрового направлений Президент России утвердил национальные проекты, сосредоточенные на повышении уровня жизни граждан. Кроме того, Правительством Российской Федерации было принято постановление «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 31 октября 2018 г. № 1288, которое включило в себя позиции, касающиеся процесса реализации проектной деятельности, количества выделяемых денежных средств, а также системы контроля [4]. С точки зрения уголовно-правовой оценки, наиболее интересным для научного исследования представляется национальный проект «Здравоохранение», что обусловлено следующими факторами:

*во-первых*, объемы выделяемых бюджетных средств делают рассматриваемую сферу излишне криминально привлекательной. Так, на реализацию этого проекта на период с 01.01.2019 по 31.12.2024 будет выделено из федерального бюджета 1366,7 млрд руб., бюджетов субъектов РФ – 265 млрд руб.), государственных внебюджетных фондов – 94 млрд руб. и внебюджетных источников – 0,1 млрд руб.).

*во-вторых*, нельзя не отметить статистические данные о зарегистрированных преступлениях, связанных с хищениями

денежных средств в исследуемой области, на протяжении 2008-2012 гг.:

- по ст. 159 УК РФ возбуждено 835 уголовных дел, в том числе вынесено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела – 30; в суды различной инстанции направлено 422 уголовного дела; в рамках проведения предварительного следствия приостановлены по ч. 1 ст. 208 УПК РФ 80 уголовных дел; размер причиненного ущерба составил 541 269 тыс. руб.; наложен арест на сумму 190 981 тыс. руб.;

- по ст. 160 УК РФ возбуждено 142 уголовных дела, в том числе вынесено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела – 4; в суды различной инстанции направлено 110 уголовных дел; в рамках проведения предварительного следствия приостановлены по ч. 1 ст. 208 УПК РФ 13 уголовных дел; размер причиненного ущерба составил 110 521 тыс. руб.; наложен арест на сумму 20 506 тыс. руб. [8];

*в-третьих*, повышенный уровень общественной опасности деяний, совершаемых в сфере реализации национального проекта «Здравоохранение», обусловлен тем, что они сразу же посягают на несколько объектов уголовно-правовой охраны: интересы государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления; общественные отношения в сфере экономики; интересы службы в коммерческих и иных организациях. Бюджетные средства являются финансовым ядром реализации государственных проектов в различных сферах жизни человека. При хищениях бюджетных средств причиняется ущерб не только отношениям собственности, но и общественным отношениям, обеспечивающим реализацию функций государственных и муниципальных образований.

*в-четвертых*, наблюдается потребность в трансформации оценки криминальной деятельности в рассматриваемой



области. В этой связи сложно не согласиться с мнением главы «Национального антикоррупционного комитета» Кирилла Кабанова о том, что «хищение бюджетных денежных средств необходимо приравнять к государственной измене и предусмотреть наказание сроком до 25 лет лишения свободы» [11];

*в-пятых*, наличие прогрессирующих социальных проблем, в первую очередь демографии. Например, 13 декабря 2019 г. Росстат заявил о рекордной убыли населения в России за 11 лет. Количество за 9 месяцев 2019 года сократилось на 259,6 тыс. человек [14]. Одна из причин – качество оказания медицинской помощи. Обращаясь к данным статистики иностранного электронного источника «ТАКЕ-PROFIT», стоит отметить, что Россия занимает 48-е место по качеству медицины в мире [13].

Национальный проект «Здравоохранение» должен качественно изменить уровень жизни населения страны. Однако, учитывая вышеизложенные факты, без применения симметричного угрозам уголовно-правового инструментария решить вопрос качества охраны рассматриваемых общественных отношений невозможно.

В этой связи первостепенной задачей выступает установление юридико-технических признаков объектов преступных посягательств, совершаемых в изучаемой нами области. Поэтому для проведения наиболее полного исследования необходимо определиться с понятийным аппаратом, а также рассмотреть ретроспективные аспекты.

Так, первые задатки создания национальных проектов появились в 2000 году, когда Правительством Российской Федерации разрабатывались концепции и программы стратегического развития страны. Первым правовым инструментом комплексного решения целевых задач государства стали федеральные целевые проекты, которые были приняты в 2002 году. А уже в 2005 году Президент Российской Федерации на расширенном собрании с членами Правительства Российской Федерации, руководством Федерального Собрания Российской Федерации объявил о начале исполнения приоритетных национальных проектов, цель которых заключалась в объединении бюджетных и административных средств по ключевым направлениям социально-экономического

развития страны [12]. Однако во время реализации первого перспективного проекта «Здоровье» было выявлено достаточное количество криминальных злоупотреблений. Согласно статистике ГИАЦ МВД России, в ходе реализации проекта «Здоровье» за период 2008-2012 гг. было возбуждено 3 642 уголовных дела, размер ущерба составил 2145,6 млн руб., в то время как размер возвращенных денежных средств правоохранными органами равен 516,3 млн руб., то есть 21,1% [8]. Вместе с тем его реализация не была признана неэффективной. Ввиду наличия неразрешенности огромного количества социальных проблем, в том числе и в рамках уже исполненных проектов, Президентом РФ было принято решение о возобновлении активной деятельности по национальным проектам, поскольку именно они должны кардинальным образом изменить положение общества. Так, в 2018 году начал воплощаться национальный проект «Здравоохранение», задачами которого являются: строительство онкологических и сердечно-сосудистых центров, обеспечение профилактических осмотров всех граждан страны, цифровизация сферы здравоохранения в целом [15].

В развитии направлений уголовно-правовой охраны национального проекта «Здравоохранение», особенно в целях раскрытия юридического содержания объектов преступлений, совершаемых в этой сфере, необходимо перейти к рассмотрению отдельных терминов, предопределяющих методологическое их содержание. В первую очередь, необходимо рассмотреть понятие проекта, содержание которого представлено в постановлении Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» и определяется как определенная форма, содержащая конкретные меры регулирования различного рода общественных отношений [4]. Вышеупомянутая категория содержит ряд характеризующих ее признаков:

- целенаправленность на достижение определенных результатов;
- поэтапное решение поставленных взаимосвязанных задач посредством поступательного проведения установленных мероприятий;
- строгая ограниченность во временных параметрах [7].



В то же время, до придания понятию проекта официального значения, в обыденном понимании данная дефиниция рассматривалась как локальное мероприятие, как объект государственной поддержки.

Однако сегодня невозможно говорить о каком-либо местном уровне национальных проектов, поскольку их практический оборот рассматривается как принципиально иное понимание – не как объект государственной деятельности, а как формы и методы этой деятельности. В частности, по форме реализации национальный проект «Здравоохранение» представляет группу, состоящую из 8 федеральных проектов, каждый из которых призван развивать определенную область общественных отношений. Наиболее подробное описание планируемых мероприятий, прогнозируемых результатов, а также временных отрезков сформулировано в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [5].

Кроме того, существует необходимость изучения понятия «национальный», которое определяется по-разному у многих авторов. Так, согласно толковому словарю С.И. Ожегова, национальный трактуется как «характерный для данной нации, свойственный именно ей». То есть характерным признаком выступает принадлежность к конкретной нации.

Обращаясь к толковому словарю Д.Н. Ушакова, можно отметить, что под словом «национальный» автор понимал «распространяющийся на государство в целом, в общегосударственном масштабе». В данной дефиниции ключевой идеей выступают интересы конкретной страны.

Кроме того, необходимо обратиться к позициям, которые прописаны в законе. Следует отметить, что определенная дефиниция, раскрывающая содержание понятия «национальный», в отечественной правовой системе отсутствует. Однако представляется возможным рассмотреть ее через другие юридические предписания. К примеру, в Указе Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» существует термин «национальная безопасность», под которым понимается «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и

внешних угроз... Национальная безопасность включает в себя государственную, общественную безопасность и др. ...» [6]. То есть, с одной стороны, объектом охраны выступает личность, общество, государство, а с другой - государственная безопасность.

В Федеральном законе от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» первостепенным предметом регулирования выступает обеспечение государственной и общественной безопасности, после следуют права и свободы человека, гражданина [3].

Рассмотрев некоторые законодательные трактовки использования понятия «национальный», можно сделать вывод о том, что оно рассматривается в первую очередь в значении «государственный».

Учитывая вышесказанное, следует остановиться на интересах и благах, которым в результате преступления причиняется вред. Так, в результате совершения хищений бюджетных денежных средств в сфере реализации национального проекта «Здравоохранение» посягательство направлено на несколько объектов уголовно-правовой охраны:

- общественные отношения в сфере собственности, поскольку преступные действия направлены на хищение денежных средств, выделенных на его реализацию;

- интересы государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления, так как национальный проект «Здравоохранение», призванный решить ключевые стратегические задачи по решению проблем, затрагивающих всех граждан страны, в большей части будет реализован за счет бюджетных средств Российской Федерации. В то же время, обращаясь к действующему уголовному законодательству, следует отметить, что бюджетные средства являются предметом преступления, предусмотренного ст. 285<sup>1</sup> гл. 30 УК РФ, объектом преступного посягательства которой выступают интересы государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления [2].

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что:

1. Непосредственным объектом уголовно-правовой охраны в результате совершения хищения бюджетных средств в сфере реализации национального проекта «Здравоохранение» выступают интересы



государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

2. Национальному проекту «Здравоохранение» требуются особые юридико-технические механизмы охраны посредством установления уголовной ответственности за преступления, связанные с хищениями денежных средств, совершаемых в рамках его реализации. Более того, по нашему мнению, соответствующей специальной нормой должна быть дополнена гл. 30 УК РФ, и реализация подобных приемов уже наблюдается в развитии современного уголовного законодательства. Ярким примером может служить ст. 2854 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа», являющаяся более унифицированной, но при этом также имеющая в качестве конструктивного признака состава преступления корыстную составляющую.

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.02.2020).

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2020).

3. О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // СПС КонсультантПлюс // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2020)

4. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 30.07.2019) // СПС КонсультантПлюс // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.02.2020).

5. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) //

СПС КонсультантПлюс // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2020).

6. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 //СПС КонсультантПлюс // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2020).

7. Анисимов С.Н. Уголовно-правовые и криминологические особенности отдельных видов преступлений, совершаемых в сфере реализации приоритетных национальных проектов: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.

8. Бахирев А. А. Криминологические и уголовно-правовые средства противодействия мошенничеству, присвоению или растрате в сфере реализации национального проекта «Здоровье»: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013.

9. Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в современной России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 3 (16). С. 310-314.

10. Самойлюк Р.Н. Виды методов осуществления государственной власти // Наука. Мысль. 2015. № 4. С. 53-69.

11. В России предложили приравнять хищение бюджета к госизмене/ [Электронный ресурс] // URL: <https://ria.ru/20191209/1562143262.html> (дата обращения: 19.02.2020).

12. История нацпроектов в России [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/info/6101471> (дата обращения: 19.02.2020).

13. Рейтинг стран по качеству медицины [Электронный ресурс] // URL: <https://take-profit.org/statistics/health-care-index/> (дата обращения: 19.02.2020).

14. Росстат предсказал рекордную убыль населения по итогам 2019 года [Электронный ресурс] // URL: <https://ria.ru/20191213/1562343171.html> (дата обращения: 19.02.2020).

15. Что надо сделать, чтобы лечение детских онкологических заболеваний стало эффективным [Электронный ресурс] // URL: [https://rg.ru/2020/02/16/chto-sdelat-chtoby-lechenie-detskih-onkozabolevanij-stalo-effektivnym.html?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://rg.ru/2020/02/16/chto-sdelat-chtoby-lechenie-detskih-onkozabolevanij-stalo-effektivnym.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews) (дата обращения: 19.02.2020).





**СОРОКИНА КРИСТИНА АНДРЕЕВНА,**

государственный инспектор  
безопасности дорожного движения МРЭО ГИБДД  
УМВД России по Пензенской области,  
адъютант ВИПК МВД России

**SOROKINA KRISTINA ANDREEVNA,**

state inspector of road safety of MREO of traffic police UMVD  
of Russia across the Penza region, the adjunct  
of the rati MIA of Russia

e-mail: kakmaykina888@mail.ru

**Научный руководитель:**

**КУРАКИН Алексей Валентинович**, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, доктор юридических наук, профессор

**KURAKIN Aleksey Valentinovich**, professor of chair of migration service staff training of the police training center for public order protection Advanced Training Institute of the MIA of Russia, doctor of law, professor

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS IN THE SYSTEM OF ENSURING  
CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE FIELD OF ROAD SAFETY**

**Аннотация.** В статье раскрывается сущность административно-правовых средств обеспечения безопасности дорожного движения, определяются их функциональность и значение в деле обеспечения контрольных и надзорных мероприятий. Сформулированы предложения по развитию стимулирующих средств административно-правового характера, которые могут быть учтены в деле обеспечения безопасности дорожного движения. Обращается внимание на развитие цифровых технологий в рассматриваемой сфере.

**Annotation.** The article reveals the essence of administrative and legal means of ensuring road safety, determines their functionality and significance in ensuring control and Supervisory measures, and makes proposals for the development of administrative and legal incentives that can be taken into account in ensuring road safety. Attention is drawn to the development of digital technologies in this area.

**Ключевые слова и словосочетания:** безопасность, участник, автомобиль, контроль, надзор, движение, дорога, правонарушение, учет, технология, регламент, наказание.

**Key words and word combinations:** safety, participant, car, control, supervision, traffic, road, offense, accounting, technology, regulations, punishment.

Контрольная и надзорная работа в области обеспечения безопасности дорожного движения достаточно содержательна и многопланова. В этой связи вопросы организации соответствующей деятельности требуют достаточно содержательных усилий. Нужно отметить, что проблема обеспечения безопасности дорожного движения носит межведомственный характер, кроме того, в данный процесс вовлечены

отрасли права самого различного характера. Как писал в свое время С.А. Сергеев, «...контроль и надзор в области дорожного движения затрагивает деятельность множества субъектов, причем не только участвующих в дорожном движении, но и обеспечивающих его. Можно говорить об участии в контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности

дорожного движения всего населения страны» [1, с. 5]

Несмотря на обозначенный тезис, отметим, что традиционно констатируются положения о том, что основным субъектом обеспечения безопасности дорожного движения является Госавтоинспекция МВД России, а основной отраслью права, регламентирующей отношения в области обеспечения безопасности дорожного движения, является именно административное право. Нужно также отметить, что помимо правовой составляющей в деле обеспечения безопасности дорожного движения велико значение современной техники и технологий. Так, М.Ю. Черников подчеркнул, что «...безопасность дорожного движения далеко не всегда зависит от знаков ограничения скоростного режима. Безопасности дорожного движения можно добиться путем изменения траектории движения транспортных средств. Ограничение скорости – это последняя мера обеспечения безопасности, когда инженерные решения не работают» [2].

Заметим, что в настоящее время правовое регулирование безопасности дорожного движения должно учитывать современные цифровые технологии, процесс развития которых остановить невозможно. В этом контексте в качестве примера можно привести распоряжение Правительства РФ от 25.03.2020 № 724-р, которым утверждена Концепция обеспечения безопасности дорожного движения с участием беспилотных транспортных средств на автомобильных дорогах общего пользования. В документе говорится, что цель данной концепции «...повышение безопасности дорожного движения. Создание безопасной транспортной среды, а также снижение роли человеческого фактора в деле обеспечения безопасности дорожного движения». Как можно видеть, будущее в развитии техники и технологий, однако их официальный статус необходимо закреплять нормативно и именно с помощью норм административного права.

Таким образом, нормы административного права касаются самых различных аспектов обеспечения безопасности дорожного движения, они затрагивают как позитивные, так и охранительные аспекты, связанные с регулированием отношений, возникающих при осуществлении дорожного движения и эксплуатации автомобильного транспорта.

Ключевым законом относительно рассматриваемого вида безопасности является Федеральный закон от 10.12.1995 «О

безопасности дорожного движения». Задачи, определенные этим законом, следующие: «...охрана жизни, здоровья и имущества граждан, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий» (ст. 1). Закон «О безопасности дорожного движения» определяет функциональность государственной системы обеспечения дорожного движения, ключевое место в которой, как уже отмечалось, отводится МВД России. Подтверждение этому можно увидеть в содержании постановления Правительства РФ от 19.10.2004 «О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения». Так, в данном документе говорится, что «...МВД России выполняет функцию координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения». Исходя из этого, в Федеральном законе от 07.02.2011 «О полиции» к числу основных направлений деятельности полиции относится вопрос об обеспечении безопасности дорожного движения (ст. 2). В этой связи можно отметить, что функцию государства по обеспечению безопасности дорожного движения можно назвать «полицейской функцией», а средства обеспечения данного вида безопасности - средствами полицейского характера. К числу полицейских средств по своей функциональности можно отнести средства контрольного и надзорного порядка. Эти средства логически взаимосвязаны со средствами самой различной функциональности. Только при таком подходе можно создать целостную систему правового воздействия на отношения, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения. Можно с уверенностью утверждать, что оптимальность соответствующих административно-правовых средств непосредственным образом влияет на качество обеспечения безопасности дорожного движения. Как писал в свое время В.В. Игнатенко, «...от качественной регламентации правовых средств зависит уровень правовой защищенности граждан, а также достижение целей правового регулирования, а значит эффективности права в целом» [3, с. 155]

В этой связи для понимания функциональности такой теоретической категории, как «правовое средство», обратим внимание на то, что понимается под рассматриваемым феноменом в научной литературе. Нужно отметить, что такая категория,



как «правовое средство», трактуется достаточно широко, в содержание обозначенной категории включаются различные регуляторы, причем не всегда правового характера. Как писал в свое время А.В. Малько, «...правовые средства позволяют обобщить инструменты и процессы, которые призваны обеспечивать достижение поставленных в законе целей» [4, с. 66]

Таким образом, можно сделать вывод о том, что правовые средства – это не статичная теоретическая категория, а реально работающий элемент механизма правового регулирования в системе обеспечения безопасности дорожного движения. А в зависимости от ситуации, связанной с развитием различного рода рисков и угроз безопасности дорожного движения, должна меняться и система административно-правовых средств, направленных на обеспечение данного вида безопасности. В свою очередь, С.С. Алексеев, проанализировав феномен «правовых средств», отмечал, что «...правовые средства – это нормы права и индивидуальные предписания». Также им к числу правовых средств отнесены «...договоры, юридическая техника, а также различные инструменты правового регулирования» [5, с. 12]. К инструментам правового регулирования общественных отношений в области безопасности дорожного движения, на наш взгляд, могут быть отнесены запретительные и стимулирующие (поощрительные) предписания, причем в рассматриваемой сфере государственного управления данные средства зачастую носят административно-правовой характер. В структуре механизма административно-правового регулирования безопасности дорожного движения важное место принадлежит правовым запретам, в этой связи обратим внимание на функциональность данных средств правового воздействия. Мероприятия контрольно-надзорного характера зачастую направлены на выявление нарушений установленных правовых запретов. Такому регулятору, как «правовой запрет», уделяется достаточно много внимания, обусловлено это существованием различных правовых запретов, а также его функциональностью, в том числе и в деле обеспечения безопасности дорожного движения.

Как отметил А.Ф. Ноздрачев, «...само формирование права исторически происходило так, что сначала формировались запреты» [6, с. 137]. В свою очередь, С.С. Алексеев писал, что «...правовые запреты

– необходимый элемент правопорядка. С их помощью обеспечиваются важнейшие стороны дисциплины, определяются границы дозволенного и недозволенного поведения» [7, с. 43]. Функционально административные запреты в области обеспечения безопасности дорожного движения призваны предупредить наступление неблагоприятных последствий. Исходя из этого, А.Г. Братко верно подметил, что «...запреты – это государственно-властные веления, цель которых предупредить нежелательные действия, которые могут причинить ущерб общественным интересам» [8, с. 7]. В области обеспечения безопасности дорожного движения достаточно много запретительных предписаний, направленных на недопущение «нежелательного» поведения, в частности со стороны водителя транспортного средства. Так, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 «О Правилах дорожного движения», «...водителю запрещается управлять транспортным средством в состоянии опьянения, под воздействием лекарственных препаратов, ухудшающих реакцию и внимание, в болезненном или утомленном состоянии, ставящем под угрозу безопасность движения» (п. 2.7). Управление транспортным средством в состоянии опьянения является одним из самых грубых административных правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения, за которое предусмотрена ответственность в виде лишения права управления транспортным средством (ст.12.8 КоАП России). В этой связи обозначенный административный запрет имеет существенное социальное и юридическое значение. Как отмечает К.С. Баканов, «...запрет на управление транспортным средством в состоянии опьянения должен рассматриваться максимально широко. А поэтому он должен касаться не только непосредственно факта управления транспортным средством в состоянии опьянения, данный запрет должен затрагивать и случаи употребления алкогольной и спиртосодержащих напитков, а также веществ уже после остановки транспортного средства, по требованию сотрудника полиции» [9, с. 9]. Однако надо отметить, что правовой запрет будет функционален только в том случае, если его исполнение обеспечено адекватными мерами юридической ответственности. В этой связи С.М. Зырянов верно, как представляется, подчеркнул, что «...правовые запреты действуют только тогда, когда они обеспе-



чены соответствующими соразмерными санкциями» [10, с. 137]

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что правовые запреты играют важную роль в деле обеспечения безопасности дорожного движения, но данные регуляторы могут работать только в том случае, если за их соблюдением осуществляется необходимый контроль (надзор), а также их исполнение обеспечено необходимыми мерами юридической ответственности. Как писал в свое время О.Э. Лейст, «...запреты и корреспондирующие им санкции подчеркивают особенную социальную значимость охраняемых ими обязанностей и узловые пункты их реализации. Тем самым обозначенные правовые средства участвуют не только в охранительном отношении, но и в позитивном регулировании» [11, с. 40]. Административно-правовые средства запретительного и стимулирующего характера обеспечивают самые различные контрольно-надзорные мероприятия, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения.

Традиционно в исследованиях, посвященных безопасности дорожного движения, большое внимание уделяется вопросам административного принуждения. Так, А.А. Белов, проанализировав институциональную сущность деятельности Госавтоинспекции, выявил целую систему полномочий данной службы на применение мер административного принуждения, цель применения которых – «обеспечение безопасности дорожного движения» [12, с. 13]. В свое время М.И. Жумагулов также указывал на необходимость совершенствования деятельности Госавтоинспекции по применению мер административного принуждения, а именно: «...возрастания значения административно-правовых мер, призванных оказать влияние на поведение участников дорожного движения, прежде всего - водителей» [13, с. 3].

Следует согласиться с тем, что в деле обеспечения безопасности дорожного движения важно применять административно-правовые средства принудительного характера, однако их бесконечное и системное ужесточение должного результата, к сожалению, пока не дает, а уровень безопасности дорожного движения качественно не изменяется. Поэтому возможно согласиться и с тем, что в деле обеспечения рассматриваемого вида безопасности нужно использовать стимулирующие или поощрительные административно-правовые средства, которые могут быть задействованы и в мероприятиях, связан-

ных с осуществлением контрольной и надзорной работы. Как отмечает А.И. Смоляков, «...в настоящее время наблюдается тенденция ужесточения мер административного принуждения за нарушение правил дорожного движения. В то время как административно-правовые меры поощрительного характера за соблюдение норм, правил и требований в области безопасности дорожного движения практически не применяются» [14, с. 4].

Уже отмечалось, что административно-запретительных, ограничительных и принудительных предписаний в системе обеспечения безопасности дорожного движения очень много. Контроль за их соблюдением осуществляется посредством различных контрольных мероприятий, без которых запреты и ограничения в полной мере не выполнялись бы. Однако не нужно забывать и о стимулирующем, или стимулирующем способе административно-правового регулирования. Соответствующий тип правового регулирования позволяет сбалансировать единый метод правового воздействия в системе обеспечения безопасности дорожного движения. Как отметила К.Е. Игнатенко, «...дозволение выполняет стимулирующую функцию, оно позволяет сочетать частные и публичные интересы, а также дает возможность субъекту удовлетворять свои потребности, формируя его позитивную активность» [15, с. 9].

В этой связи представляется, что в настоящее время было бы верным освободить водителей автотранспортных средств, которые в течение года не совершили ни одного нарушения правил дорожного движения, от покупки полюсов страхования гражданской ответственности. Сформированная система цифрового контроля дорожного движения позволяет дать такой анализ и определить водителей, которые вообще не нарушают правил дорожного движения за тот или иной период времени. Материальное стимулирование является одним из самых действенных в механизме правового регулирования, однако нужно признать, что у данного правового средства существуют определенные границы, связанные с экономикой соответствующего вопроса. В этой связи прав В.М. Ведяхин, в свое время отметивший, что «...материальные стимулы объективно имеют определенные экономические границы» [16, с. 50]. Исходя из этого, в системе обеспечения безопасности дорожного движения важно применять и средства морального стимулирова-



ния, в частности поощрять водителей за безаварийную езду. Подобная практика достаточно широко использовалась в советский период нашей истории.

К числу важных административно-правовых средств обеспечения контрольно-надзорной деятельности в области безопасности дорожного движения могут быть отнесены: информационные средства; административно-разрешительные средства; средства учета и анализа состояния безопасности дорожного движения, а также самые различные средства, которые по своей функциональности являются предупредительными и административно-принудительными средствами. В этом контексте в качестве примера можно привести: постановление Правительства Российской Федерации от 06.08.1998 «Об утверждении Правил государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения органами внутренних дел Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2018 «Об утверждении Правил определения основных параметров дорожного движения и ведения их учета» и др.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что контрольно-надзорная деятельность в области безопасности дорожного движения тесным образом связана с административным принуждением. Данный вывод основывается на том, что в гл. 27 КоАП РФ значительная часть мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях связана именно с вопросами безопасности дорожного движения. В качестве примера можно привести такие меры, как: досмотр транспортного средства, находящегося при физическом лице; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства; арест транспортных средств (ст. 27.1).

К административному наказанию, которое непосредственно связано с вопросами обеспечения безопасности дорожного движения, относится такое наказание, как «лишение физического лица специального права», к числу специальных прав, предоставляемых физическому лицу, относится «право управления транспортным средством». В частности, «специальное право» предоставляется для управления автомобилем, мотоциклом и др. Как следует из

закона, «...лишение физического лица специального права осуществляется за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом...» (ст. 3.8 КоАП РФ). Лишение права управления транспортным средством - одно из самых серьезных административных наказаний. Анализируя данное право, В.С. Кураков отмечал, что «...лишение водительских прав как мера ответственности содержит «элемент дисквалификации», поскольку последующее восстановление в правах нарушителя часто связано с повторной сдачей экзаменов по правилам дорожного движения и навыкам вождения автомобиля» [17, с. 22]. Обозначенное административное наказание в ряде случаев ассоциируется со вспомогательным инструментом, который связан с реализацией права граждан на свободу передвижения. Как отмечают В.В. Кузин, Д.В. Митрошин и А.Я. Якимов, «...право на управление транспортным средством можно рассматривать как один из механизмов реализации права граждан на передвижение» [18, с. 38].

Как уже отмечалось ранее, отношения, связанные с регулированием обеспечения безопасности дорожного движения, достаточно сложны и разнообразны, они зачастую касаются смежных вопросов как государственного управления, так и жизнедеятельности человека. В этой связи они оказываются излишне детализированными для уровня законодательного регулирования, а поэтому наиболее детально они определяются в постановлении Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 «О Правилах дорожного движения». Именно на соблюдение правил дорожного движения направлен основной потенциал контрольно-надзорной деятельности, во всяком случае, со стороны Госавтоинспекции.

Надзорная работа Госавтоинспекции в области обеспечения безопасности дорожного движения носит правоохранный характер. Согласно постановлению Правительства РФ от 19.08.2013 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения», данный вид надзора осуществляют различные органы исполнительной власти, однако ключевая роль в этом вопросе отводится именно МВД России. Функциональность государственного надзора в области безопасности дорожного движения направлена на «...предупреждение и пресечение нарушений при эксплуатации автомобильных дорог, транспортных средств, соблюдение участниками дорожного движения тре-



бований законодательства о безопасности дорожного движения» и др.

В этой связи надзорная работа является одной из самых содержательных в деле обеспечения безопасности дорожного движения. Подтверждение этому можно видеть в положениях таких документов, как: приказ МВД России от 30.03.2015 № 380 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог»; приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» и др.

Подводя итоги данной статьи, следует отметить, что, несмотря на наличие анализируемых в ней документов, имеется объективная необходимость улучшения качества правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности, определения процессуальной последовательности действия контроля и надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения. А в целях совершенствования контрольной (надзорной) деятельности Госавтоинспекции в области безопасности дорожного движения необходимо улучшать качество его процессуального и цифрового обеспечения.

1. Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.
2. Черников М.Ю. Жалуйтесь на знаки // Рос. газ. 2020. 31 марта.
3. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Теоретические и прикладные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 1999.

4. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8.
5. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6.
6. Ноздрачев А.Ф. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8.
7. Алексеев С.С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5.
8. Братко А.Г. Запреты в советском праве. – Саратов, 1979.
9. Баканов К.С. Административно-правовой запрет на управление транспортным средством в состоянии опьянения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2018.
10. Зырянов С.М. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8.
11. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981.
12. Белов А.А. Административное принуждение в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000.
13. Жумагулов М.И. Применение мер административно-правового принуждения Государственной автомобильной инспекцией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996.
14. Смоляков А.И. Административно-правовое принуждение и поощрение в системе государственно-правовых методов обеспечения безопасности дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Орел, 2014.
15. Игнатенко К.Е. Дозволение как способ правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006.
16. Ведяхин В.М. Правовые стимулы: понятие и виды // Правоведение. 1992. № 1.
17. Кураков В.С. Административно-правовые вопросы приобретения и прекращения действия права на управления транспортными средствами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999.
18. Кузин В.В., Митрошин Л.В., Якимов А.Ю. Право на управление транспортным средством (получение, прекращение и восстановление его действия) // Государство и право. 2007. № 6.



# ТРЕБОВАНИЯ РЕДАКЦИИ К СТАТЬЯМ ЖУРНАЛА «ВЕСТНИК ВИПК МВД РОССИИ»

## УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

**Приглашаем ученых, адъюнктов, аспирантов и соискателей,  
а также сотрудников органов внутренних дел принять участие  
в опубликовании научных трудов  
в научно-практическом журнале «Вестник ВИПК МВД России»**

### I. УСЛОВИЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ МАТЕРИАЛОВ

1. К рассмотрению редакционной коллегией издания «Вестник ВИПК МВД России» принимаются материалы статей<sup>1</sup>, соответствующие тематической направленности журнала.

2. Уровень оригинальности текста статьи – не менее 70%.

3. Направляя рукопись статьи в журнал, автор подтверждает, что она является оригинальной работой, не опубликованной в другом издании, или не рассматривается для публикации в другом издании. Авторы полностью несут ответственность за подбор и достоверность излагаемых фактов, цитат, а также отсутствие сведений, не подлежащих опубликованию в открытой печати.

2. Авторский оригинал рукописи представляется в редакционно-издательский отдел ВИПК МВД России в распечатанном и электронном виде (адрес электронной почты: vipk@mvd.ru, vipk@vipk.mvd.ru). Статья должна быть вычитана и подписана всеми авторами: «Материал вычитан, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником». Визы проставляются на лицевой стороне последнего листа статьи.

3. Статья должна сопровождаться:

3.1. Внешней рецензией специалиста, кандидата или доктора наук, имеющего наиболее близкую к теме статьи научную специализацию и публикации по тематике рецензируемой статьи в течение последних 3 лет. Подписи рецензентов заверяются гербовой печатью. Редакционная коллегия журнала оставляет за собой право провести дополнительное рецензирование статей.

3.2. Справкой о проверке рукописи статьи на оригинальность с использованием специализированного программного обеспечения с приложением образца заключения, сформированного программой.

3.3. Справкой о возможности открытого опубликования<sup>2</sup>.

3.4. Сведениями об авторе:

✓ фото автора (формат JPEG);

✓ фамилия, имя, отчество автора (авторов) полностью;

✓ ученая степень и ученое звание – при их наличии;

✓ место работы, должность;

✓ специальное (воинское) звание (классный чин федеральной государственной гражданской службы);

✓ телефон (рабочий, мобильный), e-mail, точный почтовый адрес с индексом (для направления авторского экземпляра). После опубликования автору направляется один бесплатный экземпляр.

5. Ответственность за точность цитат, фамилий и имен, цифровых данных, дат, результатов анкетирования (опросов) несет автор (авторы).

6. Редакционная коллегия журнала оставляет за собой право в случае необходимости редактировать, сокращать объем статей и принимать решения о невключении их в журнал. Отклоненные редакционной коллегией журнала рукописи научных статей остаются в материалах редакционной коллегии.

7. Договор о предоставлении права использования произведения заключается в устной форме и является безвозмездным, т.е. плата с авторов за публикацию статей не взимается, авторский гонорар не выплачивается. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на её размещение в тех справочно-правовых системах (в том числе в сети Интернет), с которыми у редакции есть соответствующее соглашение. В случае если представленное исследование дублирует, либо очень похоже на уже опубликованную/ые работы/ы, авторы должны обеспечить серьезное научное обоснование представленной работы, а также дать конкретные ссылки на использованную литературу. Статьи, дублирующие или являющиеся производной ранее опубликованных работ, скорее всего не будут приняты к публикации, особенно, если авторы не предоставят убедительных на то оснований.

<sup>1</sup> Для опубликования принимаются статьи, авторами которых являются не более 3 человек. Статьи адъюнктов, курсантов (слушателей) могут быть опубликованы только в соавторстве с научными руководителями.

<sup>2</sup> Бланки справок о проверке рукописи статьи на оригинальность и о возможности открытого опубликования находятся в свободном доступе на сайте ВИПК МВД России ([https://vipk.mvd.ru/Nauka/Vestnik\\_VIPK\\_MVD\\_Rossii/Avtoram/Uslovija](https://vipk.mvd.ru/Nauka/Vestnik_VIPK_MVD_Rossii/Avtoram/Uslovija)).



# ТРЕБОВАНИЯ РЕДАКЦИИ К СТАТЬЯМ ЖУРНАЛА «ВЕСТНИК ВИПК МВД РОССИИ»

## II. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ ТЕКСТА СТАТЬИ

- объем статьи должен составлять от 8 до 15 страниц текста формата А4, включая таблицы, рисунки, графики, диаграммы и другие нетекстовые элементы, а также библиографический список и приложения;
- набор в «Word» шрифтом «TimesNewRoman», размером шрифта 14, междустрочный интервал 1,5;
- для акцентирования элементов текста разрешается использовать курсив, полужирный курсив, полужирный прямой. Подчеркивание текста нежелательно;
- страницы публикации нумеруются, колонтитулы не создаются;
- все визуальные объекты должны быть предоставлены в формате, допускающем форматирование (необходимо для осуществления перевода). Любые рисунки (в том числе графики и диаграммы) должны быть одинаково информативны как в цветном, так и черно-белом виде;
- все иллюстрации (желательно наличие 2-3) должны иметь наименование и, в случае необходимости, пояснительные данные (подрисуночный текст); на все иллюстрации должны быть даны ссылки в тексте статьи. Слово «Рисунок», его порядковый номер, наименование и пояснительные данные располагают непосредственно под рисунком. Иллюстрации следует нумеровать арабскими цифрами сквозной нумерацией. Если рисунок один, он не нумеруется;
- все таблицы должны иметь наименование и ссылки в тексте. Наименование должно отражать их содержание, быть точным, кратким, размещенным над таблицей. Таблицу следует располагать непосредственно после абзаца, в котором она упоминается впервые. Таблицу с большим количеством строк допускается переносить на другую страницу. Заголовки граф, как правило, записывают параллельно строкам таблицы; при необходимости допускается перпендикулярное расположение заголовков граф;
- примечания выносятся из текста документа вниз полосы;
- затекстовые библиографические ссылки (список использованной литературы) оформляются в соответствии с ГОСТом Р 7.0.5-2008 как перечень библиографических записей, помещенный после текста документа. Нумерация сквозная по всему тексту. Для связи с текстом документа порядковый номер библиографической записи в затекстовой ссылке набирают в квадратных скобках в строку с текстом документа. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста документа, цитату, в ссылке указывают порядковый номер и страницы, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой. Пример: [10] или [10, с. 81].

Объектами составления библиографической ссылки также являются электронные ресурсы локального и удаленного доступа. Ссылки составляют как на электронные ресурсы в целом (электронные документы, базы данных, порталы, сайты, веб-страницы, форумы и т.д.), так и на составные части электронных ресурсов (разделы и части электронных документов, порталов, сайтов, веб-страниц, публикации в электронных сериальных изданиях, сообщения на форумах и т. п.). После электронного адреса в круглых скобках приводят сведения о дате обращения к электронному сетевому ресурсу: после слов «дата обращения» указывают число, месяц и год.

Текст статьи должен состоять из вступительной, основной и заключительной частей.

Статья должна содержать:

- фамилию, имя, отчество автора (авторов), напечатанные заглавными буквами;
- занимаемую должность с указанием места работы (службы) (на русском и английском языках);
- название статьи – заглавными буквами (на русском и английском языках).

Статью должны сопровождать аннотация и ключевые слова. Аннотация – краткое резюме проведенного исследования. Аннотация не является вводной частью статьи. Аннотация должна иметь четкую внутреннюю структуру и включать в себя информацию о цели(ях) исследования, методологии, результатах. Объем аннотации – 100-150 слов, ключевые слова на русском и английском языках – 5-10 слов.

Рукописи, оформленные с нарушением установленных правил, не рассматриваются.

Рукописи не возвращаются.

*Уважаемые читатели научно-практического журнала  
«Вестник ВИПК МВД России»!*

*В рамках проводимых редакцией научно-практического журнала «Вестник ВИПК МВД России» мероприятий, направленных на улучшение качества нашего издания, нами постоянно ведется «работа над ошибками», которые неизбежны, в той или иной степени, при выпусках любого периодического издания.*

*В связи с этим сообщаем, что статья И.А. Адмираловой «Проблемы исполнения вынесенных решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе подлежащих освобождению из мест лишения свободы», опубликованная в № 2 журнала за 2019 год, по ряду технических причин, вышла без указания второго соавтора – Дмитрия Викторовича Тихонова. В настоящий момент данная ошибка устранена. Редакция Вестника ВИПК МВД России выражает благодарность нашим читателям, с помощью которых нам удается устранять подобного рода неприятные погрешности.*

