

ISSN 2312-7937

Федеральное государственное казенное учреждение дополнительного профессионального образования
«Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

ВЕСТНИК

**Всероссийского института повышения
квалификации сотрудников
Министерства внутренних дел Российской Федерации**

Ежеквартальный научно-практический журнал

№ 1 (61)

VESTNIK

Advanced Training Institute of the MIA of Russia

Quarterly Journal of the scientific and practical

Журнал издается с марта 2006 года

Домодедово 2022

Главный редактор

С.А. Невский (доктор юридических наук, профессор)

Редактор А.В. Николаева

Техническое редактирование, дизайн, оригинал-макет Л.Р. Гильдеева

Head editor

S. Nevskiy (doctor of law, professor)

Editor A. Nikolaeva

Design/editorial L. Gildeeva

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: [htt:// 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: rio_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

Подписано в печать 30.03.2022
Формат 60x84/8
Объем 17,0 усл. печ. л.
Тираж 150 экз. Заказ 09/22. Цена свободная



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: [htt:// 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, Pikhtovaya str., Aviatsionny District, Domodedovo, Moscow region, Russia,
e-mail: rio_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, Pikhtovaya str., Aviatsionny District, Domodedovo, Moscow region, Russia

Printed 30.03.2022
Format 60x84/8;
Print output 17,0 leaves;
Circulation 150 copies. Order 09/22. Price free

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ**EDITORIAL BOARD**Председатель:**М.В. Костенников**

заместитель начальника ВИПК МВД России (по научной работе), доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации

Члены:**Н.Т. Алиев -**

доктор философии по праву, доцент (Республика Азербайджан)

В.В. Астанин -

доктор юридических наук, профессор

Г.В. Атаманчук -

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

А.Т. Байсеитова -

доктор юридических наук, ассоциированный профессор (доцент) (Республика Казахстан)

В.В. Бачила -

кандидат юридических наук, доцент (Республика Беларусь)

В.Ю. Бельский -

доктор философских наук, профессор

В.В. Векленко -

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

А.А. Гришковец -

доктор юридических наук, профессор

В.В. Денисенко -

доктор юридических наук, профессор

С.В. Запольский -

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

А.Б. Зеленцов -

доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

С.Н. Максимов -

доктор юридических наук, профессор

А.Л. Осипенко -

доктор юридических наук, профессор

К.М. Осмоналиев -

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки и образования РАЕ (Киргизская Республика)

Ю.Н. Стариков -

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Ю.В. Трунцевский -

доктор юридических наук, профессор

В.А. Юсупов -

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

А.Ю. Якимов -

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Chairman:**M.V. Kostennikov**

Deputy Head of the Advanced Training Institute of the MIA of Russia (for scientific work), Doctor of Law, Professor, Honored employee of Internal Affairs of the Russian Federation

Members:**T.N. Aliyev -**

Doctor of Philosophy in Law, Associate Professor (Azerbaijan Republic)

V.V. Astanin -

Doctor of Law, Professor

G.V. Atamanchuk -

Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of Russia

A.T. Baiseitova -

Doctor of Law, Associate Professor (Republic of Kazakhstan)

V.V. Bachila -

PhD, Associate Professor (Republic of Belarus)

V.Yu. Belsky -

Doctor of Philosophy, Professor

V.V. Veklenko -

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

A.A. Grishkovets -

Doctor of Law, Professor

V.V. Denisenko -

Doctor of Law, Professor

S.V. Zapolskiy -

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

A.B. Zelencov -

Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation

S.N. Maksimov -

Doctor of Law, Professor

A.L. Osipenko -

Doctor of Law, Professor

K.M. Osmonaliyev -

Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science and Education of RAE (Kyrgyz Republic)

Yu.N. Starilov -

Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of Russia

Yu.V. Truntsevsky -

Doctor of Law, Professor

V.A. Yusupov -

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

A.Yu. Yakimov -

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation



РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

EDITORIAL COLLEGE

<u>Председатель:</u> А.А. Сквиртерист начальник ВИПК МВД России	<u>Chairman:</u> A.A. Skivterist chief of Advanced Training Institute of the MIA of Russia
<u>Главный редактор:</u> С.А. Невский заместитель начальника ФГКУ «ВНИИ МВД России» – начальник НИЦ № 1, доктор юридических наук, профессор	<u>Editor in Chief:</u> S.A. Nevsky Deputy Head National Research Institute of the Ministry of Interior of the Russian Federation - Head of Research Center № 1, Doctor of Law, Professor
<u>Секретарь:</u> А.В. Николаева начальник редакционно-издательского отдела ВИПК МВД России	<u>Secretary:</u> A.V. Nikolaeva Senior editor of the Record and Issue Office of the Advanced Training Institute of the MIA of Russia
<u>Члены:</u>	<u>Members:</u>
И.А. Адмиралова – 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	I.A. Admiralova - 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
Ю.М. Антонян – главный научный сотрудник НИЦ № 1 ФГКУ «ВНИИ МВД России», доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР	Yu.M. Antonyan - Chief Researcher, Scientific Research Center No. 1 National Research Institute of the Ministry of Interior of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science of the RSFSR
Е.В. Белов – заместитель начальника ВИПК МВД России	E.V. Belov - Deputy Head of Advanced Training Institute of the MIA of Russia
В.Н. Григорьев – ведущий научный сотрудник НИИ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор	V.N. Grigoriev – Leading Researcher, Research Institute Federal Penitentiary Service of Russia, Doctor of Law, Professor
А.В. Гриненко – профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации	A.V. Grinenko – 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
Ю.Н. Демидов – руководитель Аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции, доктор юридических наук, профессор	Yu.N. Demidov – Head of the Staff of the Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on Se- curity and Anti-Corruption, Doctor of Law, Professor
А.С. Дугенец – главный редактор федерального научно-практического журнала «Административное право и процесс», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации	A.S. Dugenets – Chief editor of federal scientific and practical journal «Administrative Law and Process», Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation
Е.Н. Клещина – профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор	E.N. Kleschina – Professor of the Department of criminology and criminal Executive law of the Moscow state law University After O.E. Kutafin, Doctor of Law, Professor
А.В. Куракин – 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	A.V. Kurakin – Professor of Chair Of Migration Service Staff Training of the Police Training Center For Public Order Protec- tion, Doctor of Law, Professor
А.Н. Мошков – помощник полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе	A.N. Moshkov - Assistant Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Central Federal District
В.П. Малахов – 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	V.P. Malakhov – 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
С.Н. Мешалкин – 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	S.N. Meshalkin – 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
А.Н. Харитонов – 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	A.N. Kharitonov – Professor of The Training Center for Police Officers in Ensuring Transport Safety, Doctor of Law, Professor



СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА. ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

THEORY AND HISTORY OF LAW AND THE STATE. HISTORY OF STUDIES ON LAW AND THE STATE

ФЕДОРОВ Р.В. / FEDOROV R.V.

Идеи Ф.Ю. Штала о построении правового государства в Пруссии в Новое время
F. Y. Stahl's ideas on the establishment of a rule-of-law state in Prussia in Modern times ..8

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL AND EXECUTIVE LAW

ПАНКРАТЬЕВ А.Н. / PANKRATEV A.N.

Проблемы правоприменения и перспективы изменения статей 173.1 и 173.2
Уголовного кодекса Российской Федерации
Problems of law enforcement and prospects of amendments to Articles 173.1 and
173.2 of the Criminal Code of the Russian Federation 15

АНТОНЯН Ю.М. / ANTONYAN Yu.M.

Общая концепция причин преступности
General concept of the causes of crime21

КЛЕЩИНА Е.Н. / KLESCHINA E.N.

О некоторых вопросах правового регулирования безопасности детского туризма
About some issues of legal regulation safety of children's tourism.....30

КОВРОВА В.Г. / ВАСИЛЬКИВ И.Н.

KOVROVA V.G./ VASILKIV I.N.

Современные дистанционные образовательные технологии как фактор
минимизации коррупционных проявлений
Modern distance learning technologies as a factor of minimizing corruption
manifestations36

АДМИРАЛОВА И.А. / ADMIRALOVA I.A.

ЗУБАЧ А.В. / ZUBACH A.V.

К вопросу о целесообразности и эффективности привлечения отбывающих
наказания граждан Российской Федерации к трудовой деятельности
вместо иностранных граждан-мигрантов
On the question of the Expediency and effectiveness of attracting citizens of the
Russian Federation serving sentences to work instead of foreign migrant citizens.....42

УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

CRIMINAL LEGAL PROCEEDINGS

СКИВТЕРИСТ А.А. / SKIVTERIST A.A.

Вопросы презумпции невиновности в российском праве
Issues of presumption of innocence in Russian law47

КУЛАКОВА А.А. / KULAKOVA A.A.

Фактическое задержание как повод для возбуждения уголовного дела
Actual detention as a reason for initiating criminal proceedings56



СОДЕРЖАНИЕ

САВОСТИН А.А. / SAVOSTIN A.A. Проблемы соотношения этических основ и критерия эффективности в расследовании преступлений Problems of relationship of ethical basis and criterion of effectiveness in crime investigation.....	61
КЛИМОВА О.А. / KLIMOVA O.A. К вопросу о правовом регулировании деятельности правоохранительных органов по защите лиц, оказывающих содействие при расследовании и раскрытии преступлений On a question of legal regulation of the law enforcement's activity in protection of individuals actively collaborated in crime investigation.....	64
КРИМИНАЛИСТИКА; СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ; ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	
CRIMINALISTICS; JUDICIAL EXPERT ACTIVITY; OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY	
КАРДАНОВ Р.Р. / KARDANOV R.R. ИЛЬИН Н.Н. / ILYIN N.N. Использование результатов судебных биологических экспертиз в расследовании преступлений Use of forensic biological expertise in crime investigations.....	69
МИЛЯКИНА Е.В. / MILYAKINA E.V. Значение возмещения ущерба, причиненного преступлениями экономической направленности, для обеспечения экономической безопасности Damage value, caused by crimes economic focus, to ensure economic security	75
АБДРЯХИМОВА Э.О. / ABDRYAKHIMOVA E.O. Основные аспекты взаимодействия следователей с подразделениями МВД России при расследовании обстоятельств, связанных с обнаружением расчлененного трупа The main aspects of the interaction of investigators with departments The Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation when investigating the circumstances related to the discovery of a dismembered corpse	84
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС	
ADMINISTRATIVE LAW; ADMINISTRATIVE PROCESS	
АНИСИФОРОВА М.В. / ANISIFOROVA M.V. Понятие, значение и классификация мер административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков The concept of the meaning and classification of measures of administrative prevention of non-medical drug use.....	88
КОСТЕННИКОВ М.В. / KOSTENNIKOV M.V. КУРАКИН А.В. / KURAKIN A.V. МАКСИМОВ С.Н. / MAKSIMOV S.N. Контроль и надзор в административном и полицейском праве: к вопросу о понятии, гарантиях и функциональности Control and supervision in administrative and police law: on the question of the concept, guarantees and functionality.....	94



СОДЕРЖАНИЕ

ЯНКЕВИЧ Е.А. / YANKEVICH E.A.

Особенности административно-правового статуса
головного исполнителя и исполнителя государственного оборонного заказа
Features of the administrative and legal status of the head executor
and the executor of the state defense order..... 103

ОЛЬШЕВСКИЙ А.В. / OLSHEVSKIY A.V.

О нормативных правовых актах, послуживших в 2011-2012 годах основой
для реформирования органов внутренних дел Российской Федерации
On normative legal acts that served as the basis for the internal affairs bodies
of the Russian Federation reforming in 2011-2012..... 110

КОЧЕТКОВ С.С. / KOSNETKOV S.S.

Вопросы дисциплинарной и судебной практики,
связанной с увольнением в связи с утратой доверия из органов внутренних дел
Issues of disciplinary and judicial practice related to dismissal due
to loss of trust from the internal affairs bodies..... 119

ЩЕГЛОВ Р.П. / SHCHEGLOV R.P.

КРАСУНОВ И.В. / KRASUNOV I.V.

Теоретические проблемы, связанные с получением отдельных видов доказательств
по делам об административных правонарушениях
The oretical problem sassociated with obtaining certain types
of evidence in cases of administrative offenses 127

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

FOREIGN EXPERIENCE

ПРУДНИКОВА Т.А. / PRUDNIKOVA T.A.

БРУНЕР Р.А. / BRUNER R.A.

Организационно-правовое регулирование миграционных процессов
в Кыргызской Республике
Organizational and legal regulation of migration processes in the Kyrgyz Republic 132

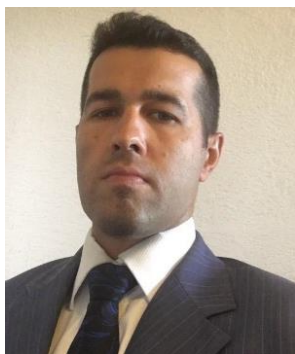
ПАЦЕВИЧ В.С. / PATSEVICH V.S.

Анализ опыта государственных органов Южной Кореи
в сфере миграции
Analysis of the experiance of South Korean state bodies
in the field of migration 136

ТРЕБОВАНИЯ РЕДАКЦИИ К СТАТЬЯМ ЖУРНАЛА «ВЕСТНИК ВИПК МВД РОССИИ»

REQUIREMENTS TO EDITORIAL JOURNAL ARTICLE..... 143





ФЕДОРОВ РОМАН ВАЛЕРЬЕВИЧ,

доцент кафедры государственного
и административного права
ФГБОУ ВО «Российский технологический университет – МИРЭА»,
кандидат юридических наук

FEDOROV ROMAN VALER'EVICH,

associate professor of the department of state
and administrative law of the Russian Technological University –
MIREA, PhD in law

e-mail: roman-fedorof@ya.ru

**ИДЕИ Ф.Ю. ШТАЛЯ О ПОСТРОЕНИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА
В ПРУССИИ В НОВОЕ ВРЕМЯ**

**F.Y. STAHL'S IDEAS ON THE ESTABLISHMENT OF A RULE-OF-LAW STATE
IN PRUSSIA IN MODERN TIMES**

Аннотация. Концепция правового государства получила бурное развитие в Новое время в странах континентальной Европы и в англосаксонской правовой системе (где использовался термин «The Rule of Law»). В России эти идеи также с интересом исследовались юристами. Особое значение имели труды Р. фон Моля, К. Т. Велькера, Р. Гнейста. Однако интерес представляют также и идеи Фридриха Юлиуса Шталя, главной опоры феодальной партии Пруссии в XIX веке. В статье анализируются идеи Шталя о возможностях построения правового государства в Пруссии на основе конституционных норм английского законодательства, при этом с опорой на класс землевладельцев. Оппонентами Шталя выступали представители либеральной партии, опирающиеся на идеи Монтескье. Одним из выводов исследования стала идея, что абсолютизм в государстве происходит от социальной розни и отчуждения общества от государства, а политическая свобода может иметь место только при гармоническом соединении общественных и государственных начал. Обязательным же условием такой гармонии выступает развитое правосознание граждан и их высокая правовая культура.

Annotation. The concept of the rule-of-law has been rapidly developed in Modern times in the countries of continental Europe and in the Anglo-Saxon legal system. In Russia, these ideas have also been studied with interest by lawyers. Of particular importance were the works of R. von Mol, K. T. Welker, R. Gneist. However, the ideas of Friedrich Julius Stahl, the main pillar of the feudal party of Prussia in the XIX century, are also of interest. The article analyzes Stahl's ideas about the possibilities of building a rule-of-law state in Prussia based on the constitutional norms of English law, while relying on the class of landowners. Stahl's opponents were representatives of the liberal Party, based on the ideas of Montesquieu. One of the conclusions of the study was the idea that absolutism in the state comes from social discord and alienation of society from the state, and political freedom can take place only with a harmonious combination of social and state principles. A prerequisite for such harmony is the developed legal consciousness of citizens and their high legal culture.

Ключевые слова и словосочетания: правовое государство, феодальная партия Пруссии, разделение властей, правовая культура, правосознание.

Key words and word combinations: rule of law, feudal party of Prussia, separation of powers, legal culture, legal consciousness.

Для цитирования: Федоров Р.В. Идеи Ф.Ю. Шталя о построении правового государства в Пруссии в новое время // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 8-14.

For citation: Fedorov R.V. F. Y. Stahl's ideas on the establishment of a rule-of-law state in Prussia in modern times // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 8-14.

В контексте данной работы я предлагаю взглянуть на конституционализм как на идею о построении государства в конкретных культурно-исторических условиях, а также на связь этой идеи с уровнем общественного правосознания. Для этого обратимся к истории становления идей о конституционном государстве.

В Новое время в Европе установилась тесная связь между теорией конституционного права и воззрениями на английскую конституцию [1], которая приводила к тому, что любое незначительное изменение взгляда на политическое устройство Англии влекло за собой переработку теоретических конституционных вопросов. Монтескье указывал на Англию как на государство с обеспеченной гражданской и политической свободой [2, с. 138], он описал английские политические учреждения, вывел из них общие начала и положил их в основание одной из первых конституционных теорий.

По мысли Монтескье, политическая свобода граждан состоит в спокойствии духа, возникающего из уверенности в нерушимости прав со стороны государственной власти. Политическая свобода в государстве обеспечена лишь в том случае, если государственная власть поставлена в фактическую невозможность её нарушить. Для этого необходимо, во-первых, разделить единую государственную власть на три власти: законодательную, исполнительную и судебную; во-вторых, распределить эти власти по различным моральным и физическим лицам в государстве таким образом, чтобы все три власти взаимно друг друга уравновешивали, и ни одна из них не могла безнаказанно вторгаться в чужую сферу. В доказательство практической применимости своей теории Монтескье указывает на Англию, где законодательная власть принадлежит парламенту, исполнительная – монарху, судебная власть – судам, и так как все три власти взаимно друг друга уравновешивают и нейтрализуют в своем действии, то абсолютизм не может иметь места, и политическая свобода граждан гарантирована.

Диагноз английской конституции, сделанной Монтескье, долгое время считался безошибочным, хотя и убедились весьма скоро, что в теории разделения и равновесия властей есть погрешности и что на практике она не применима. С теоретической стороны против учения Монтескье с особенной силой выступал Руссо, утверждавший, что государственная власть по

своей природе едина и неделима как душа человека [3, с. 180].

На практике первая французская конституция 1791 года хотя и сохранила разделение властей, вручивши власть законодательную палатам, а власть исполнительную королю, но решительно отвергла их взаимное равновесие. Все государственное устройство было рассчитано на преобладание буржуазии, при чем король не был даже властью, а лишь простым исполнителем воли народного представительства. Сохранение начала разделения властей, при устранении начала их взаимного равновесия характеризует конституционную теорию во второй фазе её развития [4, с. 53].

После Наполеоновского абсолютизма и реставрации Бубонов королевская власть во Франции выходит из роли власти исполнительной: как в конституционной теории, так и на практике она получает более самостоятельное значение. Так Бенжамен Констан помимо трех властей – законодательной, судебной и исполнительной – признает еще власть королевскую [5]. Он ставит её даже над прочими властями и как бы вне государства, надеясь при помощи королевской власти восстановить равновесие политических сил. Но восстановленная королевская власть могла угрожать палатам; естественно возникал вопрос: каким образом согласовать волю короля с волей народного представительства? Ближайшим средством казалось заставить короля избирать своих министров исключительно из лиц, угодных временному большинству парламента. Французская либеральная партия во времена Людовика Филиппа, требуя, чтобы король царствовал, но не управлял (*le roi regne et ne gouverne pas*), фактически добивалась такого согласования между королем и парламентом. Но благодаря ловкости этого государя, умевшего перетягивать на свою сторону палатское большинство и влиять на министров, вопрос о дуалистической или парламентарной форме правления не обострялся и не подвергался теоретической разработке.

Зато в Пруссии, после 1848 года, в силу исторических условий возникновения прусской конституции, требование парламентарного образа правления было формулировано отчетливо и стало лозунгом прусской либеральной партии [6, с. 291-292]. После подавления демократического движения король Фридрих Вильгельм IV собственной властью издал конституцию и доставил преобладание буржуазии во вновь созданных палатах. Буржуазия, проникнув



в представительные собрания с помощью короля, признавала необходимость сохранить сильную королевскую власть для защиты против демократии; но вместе с тем она опасалась, что король, оправившись после погрома 1848 года, раскается в своем подарке и пожелает отделаться от своего недавнего союзника, точно также как от демократии. Приступая к разработке основного закона Пруссии, либеральная партия в краткий период своего господства старалась провести в законодательство парламентную систему управления. Система эта, составляя третью фазу развития конституционной теории со времени Монтескье, рассчитана именно на то, чтобы, сохраняя королевскую власть в полной силе, сделать её безопасной для буржуазного представительства.

Либеральная партия в Пруссии исходила из того, что требуется установление двухпалатной системы парламента по аналогии с Англией. Состав первой палаты может быть различным, но лучше, если она выборная и с высоким цензом, вмещает в себя вершины денежной аристократии или даже членов по королевскому назначению. Во всяком случае центр тяжести народного представительства покоится не в первой палате. Настоящей представительницей народа, а в данном случае буржуазии, является вторая палата; по составу она безусловно выборная, причем на началах ценза. В ней и сосредоточена истинная власть государства.

Либеральная партия, главный социальный контингент которой составляла буржуазия, проникнув в палаты, едва успела приступить к разработке конституции на изложенных основаниях, как сверх чаяния во внутренней политике государства произошла крупная перемена. Феодальное дворянство, соединившись с бюрократией и пользуясь своим традиционным влиянием на короля, вытеснило буржуазию из палаты и заняло её место [7].

С изменением состава палат изменилось и направление в разработке конституции. И здесь мы четко видим неразрывную связь между правосознанием, правовой культурой ведущих политических групп и теорией конституционализма, на основе которой разрабатывается государственное устройство. Для того, чтобы оценить по достоинству новую конституционную теорию, необходимо иметь ясное представление как о социальном контингенте, так и о целях той партии, которая её выставила. Партия,

достигшая преобладания в палатах, комплектовалась классом так называемых владельцев рыцарских поместий (Rittergutsbesitzer). Происхождение этого класса объясняется исторически. После того как были уничтожены привилегии родового дворянства и дворянские земли на равных с прочими стали доступны экономическому обороту, за некоторыми земельными участками, бывшими прежде в руках дворянства, по исключению была сохранена известная привилегия. Она состояла в том, что владение подобным участком давало право на вотчинный суд и полицию. Хотя многие из таких участков, получивших название рыцарских поместий, успели перейти к буржуазии, но часть осталась в руках прежнего родового дворянства, а так как поместья эти служили единицей местного представительства в Пруссии, то постоянно считалось, что в местных собраниях под одним титулом заседали два класса, существенно отличных друг от друга, – буржуазия и члены старого родового дворянства. Издавна феодальная партия, скрипя сердцем, переносила подобное сообщество. Теперь, когда благодаря наступившей реакции она получила решительное влияние на законодательство, первой заботой её было обособить дворянскую часть владельцев от буржуазии. Хотя в данный момент фактическая сила была в руках дворянской партии, но удовлетворение её желания было обставлено значительными затруднениями. Дело в том, что конституция, если не по духу, то по букве продолжала оставаться в силе, так как король Фридрих Вильгельм IV решительно не поддавался на просьбы крайних феодалов устранить Конституцию одним ударом, не взирая на принесенную ей присягу. Но пока существовала конституция, категорически воспрещавшая всякие сословные отличия, не было никакой возможности восстановить сословные привилегии дворянства, отменённые почти столетия тому назад. Дворянство, следовательно, могло пользоваться вотчинным судом и полицией только под условием владения рыцарскими поместьями и, следовательно, только наряду с буржуазией. Более того, всякая политическая комбинация, направленная на преобладание дворян в качестве владельцев рыцарских поместий, по необходимости должна была коснуться и недворянской части владельцев, ибо фактическое различие обоих классов, различие в происхождении, не признавалось основным законом государства. Быть может, члены феодальной



партии еще долгое время искали бы подходящую формулу для отделения этих двух классов, если бы на помощь им не пришел Фридрих Юлиус Шталь, отдавший свои таланты и знания на службу феодальной партии [8, с. 564-576].

Защищая феодальное притязания и ратуя против политических теорий своего времени, Шталь тем не менее не мог избежать традиционного приёма политической аргументации. Приём этот, как известно, состоял в ссылке на английскую конституцию для оправдания теоретических воззрений. В данном случае необходимо было доказать, что консервативная теория ближе подходит к принципам английской конституции, нежели либеральная. Подобно тому как либеральная партия приступала к анализу английской конституции с готовой рационалистической теорией естественного права, также точно и Шталь рассматривает английские учреждения с точки зрения исторического развития. Характерная особенность теории естественно-исторического развития, возникшей в двадцатых годах XIX столетия, состояла в том, что, опираясь на выводы исторической школы права, она успешно отстаивала феодальные привилегии [9]. Требования постепенности в развитии и саморосте политических учреждений, выставленные исторической школой права, утилизировались теорией естественно-исторического развития в качестве сильных аргументов против наиболее настоятельных реформ в государстве. Оригинальность приёма Штала заключается в том, что он соединил теорию естественно-исторического развития с конституционным учением и заставил таким путем конституционные принципы служить целям феодальной партии. Но раньше, нежели проводить свои воззрения, Шталю необходимо было уничтожить престиж парламентарной теории либеральной партии, а это, в свою очередь, нельзя было иначе достигнуть как доказавши, что теория эта основана на неправильном понимании английской конституции [10, с. 142-162].

Соглашаясь с тем, что Англия представляет пример наиболее совершенного политического устройства в современности, Шталь утверждает, что либеральная партия не сумела отгадать духа английских учреждений. Отличительная черта английских учреждений – естественно-историческое их развитие, отличительная черта учений либеральной партии – антиисторический дух рационализма, и в этом главная причина заблуждения либеральной теории.

Истинное заимствование может состоять только в том, чтобы каждая нация также постепенно переходила от частноправового характера учреждений к государственному, как это имело место в Англии. В частности, выставляя собственную теорию конституционализма, Шталь отмечает следующие ошибки либеральной теории. Так, либеральная партия во имя принципа равенства не допускает влияние аристократических элементов в народном представительстве, тогда как в Англии всё представительство держится на крупном землевладении и со словно корпоративном начале аристократических фамилий. Для Пруссии центром тяжести народного представительства должны служить представители землевладения и исторических традиций в государстве – в данном случае известный класс владельцев рыцарских поместий, а именно владельцы древнего и закрепленного землевладения [11, с. 113-114]. Желая ослабить королевскую власть, либеральная теория ссылается на Англию. Но там королевская власть фактически ослабла, юридическое её значение сохранилось. В Пруссии исторически сложилась сильная королевская власть и не было оснований ослаблять её, ссылаясь на английскую Конституцию. В связи с этим, продолжает Шталь, иной смысл получает политическая ответственность министров и безусловный отказ в податях. Либеральная партия, ссылаясь на Англию, требует политической ответственности министров как необходимого дополнения их юридической ответственности. В действительности эти понятия не только не дополняют друг друга, но прямо исключают одно другое. Коренное начало английского права – юридическая ответственность министров. С тех пор как в Англии водворилась политическая ответственность, юридическая совершенно вышла из употребления, и это совершенно понятно. Пока министры были слугами короля и зависели от его воли, то для парламента в крайних случаях необходима было право обвинения министров за нарушение Конституции. С тех пор как министры стали слугами парламента и совершенно зависят от его воли, парламента простым голосованием дает им отставку и не нуждается в формальном обвинении. В Пруссии министры должны быть ответственны юридически, то есть за умышленное нарушение конституции, а не политически за неисполнение воли парламентского большинства [12, с. 900-905]. Но в самую грубую ошибку, про-



Теория и история права и государства. История учений о праве и государстве

должает Шталь, либеральная партия впадает, когда, требуя безусловного права отказа в податях, ссылается на конституционную теорию и на пример Англии. Прежде всего необходимо заметить, что в Англии не существовало безусловного права отказа в податях. Определенная часть государственных доходов и расходов поставлена вне одностороннего решения парламентского большинства. Во-вторых, даже в том виде, как существует отказ в податях в Англии, он был вовсе не следствием того государственного порядка, а одним из многих архаизмов английской конституции. В Пруссии, как отмечал Шталь, отказ мог быть только условный, палаты могут отказать лишь в том или другом налоге, но никак не во всех средствах государства.

Прусская конституция 31 января 1851 г. носила на себе печать обеих теорий: и либеральной, и феодальной; подобно двуликому Янусу она имела взор, обращенный на прошедшее и настоящее. Но в приложении на практике оказалось, что обе теории страдают общим недостатком. Во-первых, каждая из них была исключительно рассчитана на господство одной политической партии; во-вторых, даже с чисто партийной точки зрения они не гарантировали свою партию от падения. Первый недостаток относился к системе представительства, второй – к системе управления в конституционном государстве. В неудовлетворительности представительной системы пришлось весьма скоро убедиться как либеральной, так и консервативной партии. Когда буржуазия с помощью ценза проникла в палаты, то она имела против себя как феодальное дворянство, так и демократию, которые с двух противоположных лагерей заявляли, что в данном случае плата не является представителями народа. Еще хуже обстояло дело, когда в палатах власть перешла в руки феодального дворянства. Тогда вся масса народа – демократия и буржуазия – кричала, что палаты не более как карикатура народного представительства [13, с. 16, 19, 20]. Другой недостаток, испытанный на практике, состоял в бессилии конституционных систем. Обе партии чувствовали, что, несмотря на все юридические гарантии, они в критический момент не в силах будут удержать власть. Причина лежала в преобладающей роли бюрократии. Бюрократия поочередно служила всем партиям, и ни одна не могла рассчитывать на верную её поддержку [14, с. 2, 15, 20]. Накануне 1848 года и в самый разгар революции в рядах бюрократии были не только

либералы, но и сторонники радикализма. После 1849 года бюрократия склонилась на сторону буржуазии, после 1851 года – на сторону дворянства, а через несколько лет снова пыталась перейти в либеральный лагерь. Все партии ненавидели бюрократию, но ни одна не умела обойтись без неё в управлении государством.

Убедившись в теоретической и практической несостоятельности знакомых им конституций, политики начали сомневаться, составляют ли они верную копию с английского прототипа? При новой же проверке обнаружилось, что государствам континентальной Европы недостает одного из важнейших факторов английского политического устройства – английского *selfgovernment'a*. Если незадолго перед этим верили во всеисцеляющую силу парламентаризма, то теперь обе партии стали громко заявлять требования самоуправления и децентрализации, надеясь этим путем найти разрешение. Развитие конституционной теории вместе с тем принимает новое направление: вопросы государственного устройства начинают отходить на второй план, уступая место вопросам государственного управления.

От введения английского *selfgovernment'a* континентальные политики ожидали, во-первых, умерения социальной розни, и, во-вторых, смягчения бюрократического абсолютизма. Обе партии, как либералы, так и консерваторы, требуя самоуправления, ссылались на Англию, хотя и глубоко расходились в основном понимании этого учреждения. Объясняется это тем, что коренное различие типов, разделявшее партии при вопросе о национальном представительстве, переносилось теперь в представительство местное. Соответственно этому, каждая партия выбирала ту сторону английского *selfgovernment'a*, которая наиболее подходила к её предвзятой идее о представительстве.

Либеральная партия ссылалась охотнее всего на новейшие формации английского самоуправления, созданные по инициативе промышленного класса; она требовала общинных, уездных и провинциальных парламентов, образованных на основании ценза и занятых преимущественно контролем местного хозяйственного управления.

Феодальная партия, наоборот, видела в коренном устройстве английского *selfgovernment'a* подтверждение своих требований. Желая сохранить в своих руках вотчинный суд и полицию, она ссылалась на организацию мировой юстиции в Англии,



где крупные землевладельцы держали в своих руках важнейшие полицейские функции в местности; причём единицей местного представительства выступала не ценз, а владение рыцарскими поместьями [15, с. 310-313]. Однако же и с помощью децентрализации не была разрешена задача. Либералам удалось провести в законодательство свою программу в провинциальном уездном и общинном положении 1850 года; в свою очередь, феодальной партии по наступлении реакции удалось, устранив новое положение, вернуться к домартовским порядкам местного управления. Рознь социальных элементов не прекращалась, однако, ни при старых, ни при новых учреждениях. Цензовое начало взбунтовало против себя как феодалов, так и демократов; начало представительства по владению рыцарскими поместьями, исключительно рассчитанное на сохранение влияния родового дворянства, было встречено после введения конституции еще с большим негодованием, нежели до этого введения. Таким образом, причины сословной розни в народном представительстве и тогда оставались в силе, с той лишь разницей, что проведение местных положений как бы децентрализовало это неудовольствие, распространив его по всему государственному организму. Менее же всего от учреждений этого типа можно было ожидать ослабления абсолютизма.

Обе партии, вращаясь в своих представлениях о самоуправлении, преимущественно в области хозяйственных отношений на местном уровне, должны были оставить за бюрократией главные функции администрации и административной юстиции, другими словами – политический центр тяжести власти. Если при помощи самоуправления политическим партиям не удалось изъять власть из рук бюрократии, то старались по крайней мере умерить её самовластие другими средствами. Это стремление привело к разработке вопроса об административной юстиции. Вопрос этот, бывший сначала на втором плане, с течением времени начинает приобретать всё большее значение. Традиционная ссылка партий на английские учреждения для подтверждения радикально противоположных требований имела место и в данном вопросе [16, с. 860-863]. Общая черта, характеризующая как теорию либеральной, так и консервативной партии, – это судебный контроль над действиями администрации. Но так как отношение обеих партий к

бюрократии было различно, то и требование судебной защиты простиралось на различные области. Феодальная партия, заручившись влиянием короля, в общем могла рассчитывать и на покровительство со стороны бюрократии. По этой причине, ссылаясь на пример Англии, где в руках мирового судьи были сосредоточены функции как администрации, так и административной юстиции, феодалы требовали нераздельного их соединения. Судебная защита допускалась консервативной теорией только для специальной категории прав, основанных на частнопрововом титуле и носивших следы феодального происхождения.

Несравненно шире был круг прав, которым могла угрожать бюрократия с точки зрения либеральной партии. Поэтому с несущественными вариациями она держалась следующей точки зрения: подчинить всю совокупность администрации контролю обыкновенных судов так, чтобы государственная власть могла бы проводить свою волю только выиграв иск наподобие гражданского процесса. Судебная защита политических прав граждан считалась либеральной партией одной из основ английского политического устройства. Нетрудно было распознать недостатки обеих систем административной юстиции. Система феодальной партии была не более как абстракцией существовавшего в Пруссии порядка, где, за отдельными исключениями, администрация сама решала вопрос о правомерности своих действий. Обеспечивая силу государственной власти, система вместе с тем оставляла права массы населения без всякой гарантии [17, с. 354-389]. Система либеральной партии, провозглашенная в основных правах немецкого народа в 1848 году, не получила практического осуществления. Желая обеспечить права отдельных граждан, она ослабила государственную власть и тормозила её деятельность.

К чему же сводились итоги конституционной теории и практики за рассмотренный нами период? Испробованы были, как относительно государственного устройства, так и государственного управления, всевозможные системы. Социальные силы государства подвергались всевозможным комбинациям. На все лады подходили к английской конституции, вопрошая её о тайне английской политической свободы. Между тем результаты постоянно обманывали ожидания. Старый порядок продолжал действовать и при новом государственном устройстве с той лишь только разницей, что



место абсолютизма короля занял абсолютизм партий. Существовавшие политические партии очевидно были бессильны водворить и поддержать свободу в государстве; для этого необходимо была не перестановка социальных сил, а радикальное пересоздание политических партий, для того чтобы сделать их способными к законодательству и управлению. Мысль, что абсолютизм в государстве происходит от социальной розни и отчуждения общества от государства, что политическая свобода может иметь место только при гармоническом соединении общественных и государственных начал, составляет исходное понятие исследований Рудольфа Гнейста. Отчуждение же общества от государства происходит, в том числе, по причине неразвитого правосознания и низкой правовой культуры граждан, ведь зачастую человек опасается того, чего не понимает. Кроме того, конституционализм по сути представляет собой идею о самоограничении власти, при этом самоограничение невозможно без достижения необходимого уровня правосознания. Поэтому главная задача современной России состоит в повышении правовой культуры граждан, активизации участия каждого человека в решении общегосударственных вопросов, начиная с муниципального (низового) уровня. Только в условиях развитой правовой культуры конституционализм в России будет реализован должным образом.

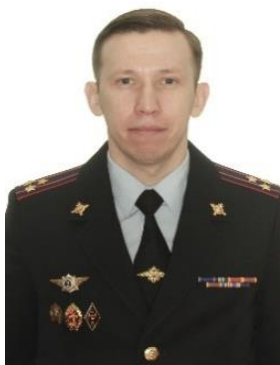
1. *Прим.* В данном случае имеется в виду совокупность законов, прецедентов и конституционных обычаев, устанавливавших основы государственного устройства Англии.
2. Монтескье Ш.Л. О духе законов. – М.: Мысль, 1999.
3. Фуллье А. Отрывки из сочинений великих философов: пер. с фр. П. Николаева. – М.: изд-во К.Т. Солдатенков, 1895.
4. Stein L. Die Verwaltungslehre. Stuttgart, 1866.
5. Констан Б. Принципы политики. 1815 // Классический французский либерализм: сб.: пер. с фр. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2000.
6. Mohl R. Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. F.Enke, 1855.
7. Parisius R. Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarcks, 1878. S.19. Gneist R. Der Rechtsstaat, 1872. S.111.
8. Блунчли И.К. История общего государственного права и политики от XVI века по настоящее время. – СПб., 1874.

Литература.

- Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. – М.: РЮИД, 2000.
- Витрук Н.В. Развитие конституционализма в Российской Федерации (в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства: сб. статей / под ред. В.Ф. Воловича. – Томск, 1999. Ч. 1.
- Кокотов А.Н., Сонина Л.В. Конституционализм как политико-правовой режим // Российский юрид. журнал. 2001. № 1.
- Кравец И.А. Конституционное правосознание: от дефиниции к проблемам формирования // Новые технологии науки и образования на пороге третьего тысячелетия: материалы международного конгресса, 22-25 ноября 1999 г. Т. 5. Часть II. Здоровье нации: образование и духовность. – Новосибирск, 1999.
- Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – СПб.: изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.
- Степанов И.М. Конституционализм: ценности культуры и культура ценностей // Современный конституционализм (по материалам советско-британского симпозиума). – М., 1990.

9. Walcker C. Kritik der Parteien in Deutschland vom Standpunkte des Gneist'schen: englischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts / von Carl Walcker. Verlag von Julius Springer, 1865. S.129. Gneist R. Der Rechtsstaat, 1872. S. 98.
10. Stahl F.J. Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche: Neunundzwanzig akademische Vorlesungen. Berlin. 1863.
11. Gneist R. Der Rechtsstaat, 1872.
12. Schulze H. Das Preussische Staatsrecht. Leipzig, 1888.
13. Parisius R. Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarcks, 1878.
14. Там же.
15. Stahl F.J. Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche: Neunundzwanzig akademische Vorlesungen. Berlin, 1863.
16. Schulze H. Das Preussische Staatsrecht. Leipzig, 1888.
17. Там же.





ПАНКРАТЬЕВ АНАТОЛИЙ НИКОЛАЕВИЧ,

заместитель начальника 19-го отдела
Управления «Ф» ГУЭБиПК МВД России,
кандидат юридических наук

PANKRATEV ANATOLIY NIKOLAEVICH,

main directorate of Economic Security
and Counteraction of Corruption of the Interior Ministry of Russia,
Phd of law

e-mail: a.pankratev@gmail.com

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИЗМЕНЕНИЯ
СТАТЕЙ 173.1 И 173.2 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT AND PROSPECTS OF AMENDMENTS
TO ARTICLES 173.1 AND 173.2 OF THE CRIMINAL CODE
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, касающиеся сложившейся практики применения статей 173.1 и 173.2 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), проводится анализ результатов деятельности правоохранительных органов по противодействию указанным преступлениям, на основании которого сделан вывод о недостаточной эффективности противодействия криминальным проявлениям в сфере создания (регистрации) юридических лиц и предпринимателей. По результатам исследования указаны противоречия действующей редакции уголовных норм, негативно сказывающихся на борьбе с преступностью, предложены изменения норм Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации.

Annotation. The article discusses issues related to the current practice of applying Articles 173.1 and 173.2 of the Criminal Code of the Russian Federation, analyzes the results of the activities of law enforcement agencies to counter these crimes, on the basis of which a conclusion is made about the insufficient effectiveness of countering criminal manifestations in the field of creation (registration) of legal entities and entrepreneurs. According to the results of the study, contradictions of the current version of criminal norms that negatively affect the fight against crime are indicated, changes in the norms of the special part of the Criminal Code of the Russian Federation are proposed.

Ключевые слова и словосочетания: незаконное образование (регистрация) юридического лица, налоговая преступность, признаки юридического лица и индивидуального предпринимателя, анализ уголовной статистики, судебная практика по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 173.1 и 173.2 УК РФ, перспектива изменения уголовного законодательства.

Key words and word combinations: illegal formation (registration) of a legal entity, tax crime, signs of a legal entity and an individual entrepreneur, analysis of criminal statistics, judicial practice in cases of crimes provided for in Articles 173.1 and 173.2 of the Criminal Code of the Russian Federation, the prospect of changing criminal legislation.

Для цитирования: Панкратьев А.Н. Проблемы правоприменения и перспективы изменения статей 173.1 и 173.2 Уголовного кодекса Российской Федерации // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 15-20.

For citation: Pankratev A.N. Problems of law enforcement and prospects of amendments to articles 173.1 And 173.2 of the Criminal Code of the Russian Federation // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 15-20.

Проблемы правоприменения статей 173.1 и 173.2 УК РФ с момента их создания в 2011 году являлись предметом достаточно подробного исследования многих авторов, в числе которых следует отметить работы уважаемых теоретиков права П.С. Яни и И.Н. Соловьева [1, с. 35-39; с. 50-54], диссертационное исследование М.Г. Ильиной [2], а также статьи Е.Г. Карповой, В.В. Лошкарева, Н.А. Егоровой и А.А. Лихолетова [3].

Ряд недостатков рассматриваемых норм уголовного права, выявленных в рамках правоприменения и обобщенных в научных исследованиях, были учтены законодателями



Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

в 2015 году [4]. Впоследствии правоохранительными и налоговыми органами была проведена значительная работа по выявлению фактов незаконной регистрации организаций, что положительным образом сказалось на эффективности выявления рассматриваемых преступлений.

Как результат, в настоящее время наблюдается стабильный рост количества выявленных преступлений, предусмотренных ст. 173.1 УК РФ. Так, в 2021 году выявлено 6 533 преступления, что на 42,4% больше, чем в 2018 году. При этом наблюдался стабильный ежегодный прирост по сравнению с предыдущим годом, который в 2019 году составил 10,8%, в 2020 году – 14,3%, в 2021 году – 12,6%.

Между тем, вне зависимости от количества преступлений, в суд ежегодно направляется относительно небольшая часть из них. Так, в 2018 году в суд направлено 15,4% от выявленных преступлений, в 2019 году – 15,1%, в 2020 году – 14%, в 2021 году – 11,2%. Более половины выявленных преступлений остаются нераскрытыми: так, по основаниям, предусмотренным п. 1-3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, в 2018 году приостановлено расследование 45,4% от выявленных преступлений, в 2019 году – 61,7%, в 2020 году – 59,6%, по итогам 2021 года – 64,5% [5].

Регистрация организации достаточно сложный процесс, требующий подготовки необходимых документов [6], также нужно совершить целый ряд подготовительных действий, в том числе подобрать юридический адрес, уплатить государственную пошлину, обеспечить уплату доли в уставном капитале и т.д., все это сделать подставному лицу самостоятельно крайне затруднительно. На практике подготовку к совершению преступления обычно осуществляют пособники, имеющие соответствующие специальные познания и навыки. С другой стороны, организация регистрируется на подставное лицо исключительно с целью дальнейшего использования в иной противоправной деятельности, после регистрации документы (реквизиты) передаются организатору (подстрекателю) совершения преступления, который в конечном счете несет финансовые затраты, включая незаконное вознаграждение деятельности подставного лица и других соучастников.

Иными словами, ситуация, при которой подобное преступление совершается единолично, является скорее исключением. Однако в большинстве случаев организаторы и соучастники совершения преступления в ходе следствия не устанавливаются.

Так, только каждое десятое преступление квалифицируется как совершенное группой лиц по предварительному сговору, в 2018 году таких преступлений установлено 10,8% от выявленных, в 2019 году – 10%, в 2020 году – 8,7%, за 2021 год – 9,6%.

Обобщенные статистические сведения применительно к ст. 173.1 УК РФ объединены в табл. 1:

Таблица 1

Ст. 173.1 УК РФ	Зарегистрировано (выявлено) преступлений			Совершено группой лиц либо группой лиц по предварительному сговору		Направлено в суд уголовных дел		Количество преступлений, уголовные дела о которых приостановлены по п. 1-3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ	
	Текущий период	В сравнении с 2018 годом (%)	В сравнении с предыдущим годом. (%)	Текущий период	В сравнении с количеством выявленных преступлений в текущий период (%)	Текущий период	В сравнении с количеством выявленных преступлений в текущий период (%)	Текущий период	В сравнении с количеством выявленных преступлений в текущий период (%)
2018 г.	4 588			496	10,8	708	15,4	2 082	45,4
2019 г.	5 082	10,8	10,8	507	10	766	15,1	3 136	61,7
2020 г.	5 805	26,5	14,3	506	8,7	815	14	3 61	59,6
2021 г.	6 533	42,4	12,6	630	9,6	773	11,8	4 211	64,5



Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Аналогичная ситуация складывается и применительно к статье 173.2 УК РФ. При схожем количестве и динамике выявляемых преступлений, в 2021 году выявлено 6 434 преступления, что на 31,5% больше чем в 2018 году, также присутствовала ежегодная стабильная динамика увеличения количества выявленных преступлений по сравнению с предыдущим годом, в 2019 году – 10,3%, в 2020 году – 10,1%, в 2021 году – 8,3%. При этом только немногим более трети от выявленных преступлений направляются в суд (в 2018 году – 47,9%, в 2019 году – 36,6%, в 2020 году – 33,4%, в 2021 году – 39,2%). При этом практически не выявляются преступления, совершенные группой лиц по предварительному сговору. В 2018 году по указанным признакам квалифицированы только 0,2% от всех выявленных преступлений, в 2019 году – 0,2%, в 2020 году – 0,3 %, в 2021 году – 0,3%.

Обобщенные статистические сведения применительно к статье 173.2 УК РФ объединены в табл. 2:

Таблица 2

Ст. 173.2 УК РФ	Зарегистрировано (выявлено) преступлений			Совершено группой лиц либо группой лиц по предварительному сговору		Направлено в суд уголовных дел		Количество преступлений, уголовные дела о которых приостановлены по п. 1-3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ	
	Текущий период	В сравнении с 2018 годом (%)	В сравнении с предыдущим годом. (%)	Текущий период	В сравнении с количеством выявленных преступлений в текущий период (%)	Текущий период	В сравнении с количеством выявленных преступлений в текущий период (%)	Текущий период	В сравнении с количеством выявленных преступлений в текущий период (%)
2018 г.	4 892			9	0,2	2 343	47,9	379	7,7
2019 г.	5 397	10,3	10,3	9	0,2	1 978	36,6	520	9,6
2020 г.	5 943	21,5	10,1	16	0,3	1 984	33,4	589	9,9
2021 г.	6 434	31,5	8,3	18	0,3	2 519	39,2	744	11,6

Таким образом, статистический анализ позволяет констатировать относительно низкие качественные показатели противодействия рассматриваемым преступлениям при формально положительной динамике их выявления.

Фактически по большинству уголовных дел рассматриваемой категории к ответственности привлекаются только лица, выступавшие фиктивно руководителем либо учредителем организации. Как правило, это лица, ведущие асоциальный образ жизни или обладающие низкой правовой грамотностью. Они, хотя и нарушили закон, но не извлекли из этого какой-либо существенной выгоды, а зачастую были просто введены в заблуждение.

Указанная ситуация сложилась во многом из-за того, что рядовые исполнители не заинтересованы сотрудничать с органами предварительного следствия. Достоверные показания, изобличающие соучастников, для них означают лишь повышение тяжести квалификации деяния.

Подобная ситуация негативно сказывается на криминогенной обстановке в сфере экономических преступлений. Рекламные объявления с предложением услуг по купле-продаже юридических лиц, зарегистрированных на «номинальных» директоров, и способах их использования в противоправной деятельности, открыто размещаются в СМИ и сети Интернет. Несмотря на меры по блокировке подобных ресурсов [7], их функционирование существенно



облегчает совершение различных мошеннических действий и хищений, а также легализацию имущества, добытого преступным путем, осложняя криминогенную обстановку.

Таким образом, можно констатировать, что сложившаяся практика применения ст. 173.1 УК РФ не достигает целей уголовной профилактики и не обеспечивает полноты принятия мер уголовного преследования к лицам, совершающим преступления организованно и на регулярной основе.

С учетом изложенного предлагается примечание к статье 173.1 УК РФ дополнить частью второй следующего содержания:

«Лицо, впервые совершившее деяния, предусмотренные настоящей статьей и статьей 173.2 настоящего Кодекса, освобождается от уголовной ответственности, если оно добровольно сообщило об этом преступлении, активно способствовало его раскрытию и (или) расследованию и если в его действиях не содержится иного состава преступления».

Необходимо отметить, что диспозиция ст. 173.1 и 173.2 УК РФ распространяется только на случаи незаконной регистрации юридических лиц и формально не содержит уголовного запрета на фиктивную регистрацию индивидуального предпринимателя.

На данное противоречие как существенный недостаток ст. 173.1 и 173.2 УК РФ, в частности, еще в 2016 указывал В. В. Лошкарев [8, с. 101-105], в дальнейшем схожее мнение высказывали и иные авторы [9, с. 74-78].

Проводя сравнительный анализ правового статуса индивидуального предпринимателя и организации, можно выделить ряд основных особенностей, отличающих эти два субъекта предпринимательской деятельности.

Понятие юридического лица закреплено гражданско-правовым законодательством [10]. В качестве основных признаков юридического лица обычно выделяют: организационное единство, наличие обособленного имущества, самостоятельную гражданско-правовую ответственность [11].

Гражданский кодекс Российской Федерации не раскрывает понятия «индивидуальный предприниматель», ограничиваясь формулировкой понятия «предпринимательская деятельность гражданина» [12]. В любом случае, закрепляется право граждан заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Предприниматель в равной мере с юридическим лицом (организацией) несет имущественную ответственность за свою деятельность, однако поскольку личность индивидуального предпринимателя не отделима от его физической личности, то и имущество предпринимателя не является обособленным, то есть неотделимо от его личного (семейного) имущества, в равной мере гражданско-правовая ответственность индивидуального предпринимателя не обладает признаком самостоятельности по отношению к ответственности физического лица.

Однако указанные отличия ни в коем случае не исключают общественной опасности фиктивной регистрации «подставного» индивидуального предпринимателя. Реквизиты такого предпринимателя в равной мере с реквизитами «фиктивной» организации могут и на практике используются в противоправных целях.

Индивидуальный предприниматель наделен теми же правами в сфере коммерческой деятельности, что и юридическое лицо, однако в силу отсутствия обособленного имущества на него не распространяется ряд ограничений в части распоряжения денежными средствами при их снятии в наличной форме. В этой связи особенности реквизитов индивидуальных предпринимателей широко используются при совершении преступлений, связанных с незаконной банковской деятельностью и уклонением от уплаты налогов.

Анализ судебной практики позволяет констатировать широкое использование «подставных» индивидуальных предпринимателей при уклонении от уплаты налогов [13], незаконной банковской деятельности [14], мошенничествах [15].

При этом, вне зависимости от состава противоправного деяния, по которому вынесен приговор, судебные органы при описании способа совершения преступления указывают на общий прием снятия с расчетных счетов «подставных» индивидуальных предпринимателей по чекам либо через банкоматы денежных средств, полученных от преступной деятельности.

Рассматривая юридическую сторону регистрации организации и индивидуального предпринимателя, необходимо отметить, что порядок регистрации закреплен одним федеральным законом [16], функции регистрации возложены на один и тот же орган государственной



власти – Федеральную налоговую службу. Единственным различием является учет регистрационных сведений в различных реестрах, а именно в едином государственном реестре юридических и в едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей.

Таким образом, складывается ситуация, при которой за аналогичные нарушения в сфере регистрации субъектов предпринимательской деятельности виновное лицо несет различную ответственность в зависимости от вида субъекта, незаконная регистрация которого осуществлена.

При этом права лиц, без ведома которых были внесены данные о них в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, остаются без соответствующей уголовной защиты.

Подобное положение прямо противоречит принципу равенства граждан перед законом. В связи с изложенным **предлагается в название и текст статей 173.1 и 173.2 УК РФ, а также в примечания к этим статьям внести изменения, устанавливающие уголовный запрет на незаконную регистрацию (прекращение регистрации) физического лица в качестве индивидуального предпринимателя.**

Литература.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 02.10.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2021) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант плюс».

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант плюс».

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2020) (с изм. и доп. от 06.08.2021) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант плюс».

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 28.12.2020) [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант плюс».

О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.12.2011 № 419-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант плюс».

1. Яни П.С. Образование юридического лица через подставных лиц // Законность. 2014. № 5 (955); Соловьев И.Н. Уголовно-правовая характеристика ст. 173.1 УК РФ с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 30.03.2015 № 67-ФЗ // Рос. следователь. 2016. № 1.
2. Ильина М.Г. Уголовно-правовые аспекты незаконного образования (создания, реорганизации) юридического лица: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2016.
3. Карпова Е.Г. Значение субъективных признаков при квалификации незаконного образования организации через подставное лицо: предложения по совершенствованию законодательства // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2020. № 3(51). С. 185-189; Егорова Н.А., Лихолетов А.А. Незаконное образование (создание, реорганизация) юридического лица: проблемы квалификации и правовой регламентации ответственности // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 233-239; Лошкарев В.В. Недостатки правового регулирования противодействия незаконным финансовым операциям // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 5(55). С. 101-105.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федеральный закон от 30.03.2015 № 67-ФЗ (ред. от 29.06.2015).
5. Здесь и далее приводятся статистические данные из формы федерального статистического наблюдения № 1-Э «Сведения о преступлениях экономической направленности и лицах, их совершивших», утв. приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29.03.2017 № 219. Процентное соотношение различных показателей рассчитаны автором в рамках исследования.
6. Об утверждении типовых уставов, на основании которых могут действовать общества с ограниченной ответственностью: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.08.2018 № 411.



7. Решение Фрунзенского районного суда г. Саратова от 20.05.2020 по делу № а-534/2020 о признании информации на интернет-сайтах запрещенной к распространению на территории Российской Федерации.
8. Лошкарев В.В. Указ. ст.
9. Газизов Т.И. Субъект преступления, предусмотренного статьей 173.1 УК РФ, – незаконное образование (создание, реорганизация) юридического лица // Право: ретроспектива и перспектива. 2020. № 2 (2).
10. Ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации
11. Юридическое лицо / Шилохвост О.Ю. // Большая российская энциклопедия: В 35 т. / гл. ред. Ю.С. Осипов. – М.: Большая российская энциклопедия, 2004-2017.
12. Ст. 23 Гражданского кодекса Российской Федерации.
13. Постановление Пролетарского районного суда г. Твери от 14.04.2020 по делу № 1-63/2020 по ч. 1 ст. 199 УК РФ.
14. Приговор Белгородского районного суда Белгородской области от 16.02.2018 по делу № 1-2/2018 по п. «а, б» ч. 2 ст. 172 УК РФ, приговор Советского районного суда г. Нижнего Новгорода от 24.07.2020 по делу № 1-172/20 по ч. 2 ст. 210, п. «а, б» ч. 2 ст. 172 УК РФ.
15. Приговор Промышленного районного суда г. Самары от 21.04.2017 по делу № 1-13/17 по ч. 3 ст. 159, ч. 4 ст. 159 УК РФ.
16. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (с изм. и доп.).





АНТОНЯН ЮРИЙ МИРАНОВИЧ,

главный научный сотрудник ВНИИ МВД России,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РСФСР

ANTONYAN YURI MIRANOVICH,

chief Researcher National Research Institute
of the Ministry of Interior of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor,
Honored Worker of Science of the RSFSR

ОБЩАЯ КОНЦЕПЦИЯ ПРИЧИН ПРЕСТУПНОСТИ

GENERAL CONCEPT OF THE CAUSES OF CRIME

Аннотация. Излагается новый взгляд на причины преступности. Он состоит в том, что природа биологическим путем снабжает человека потребностью защиты от внешних угроз (действительных или мнимых), в том числе защиты с помощью агрессии, а также потребностью в утверждении себя. Общество же устанавливает, какие способы удовлетворения названных потребностей допустимы, а какие – опасны. Совокупность последних составляет преступность. Приводятся доказательства в пользу такого объяснения, при этом автор исходит из того, что преступность представляет собой всемирно историческое и вечное явление.

Annotation. A new look at the causes of crime is presented. It consists in the fact that nature biologically supplies a person with the need to protect himself from external threats (real or imaginary), including protection through aggression, as well as the need to assert himself. Society determines which methods of satisfying these needs are acceptable and which are dangerous. The totality of the latter is crime. Evidence is given in favor of such an explanation, while the author proceeds from the fact that crime is a world-historical and eternal phenomenon.

Ключевые слова и словосочетания: преступность, причины преступности, биологические качества, социальные детерминанты, социальные противоречия.

Key words and word combinations: crime, causes of crime, biological qualities, social determinants, social contradictions.

Для цитирования: Антонян Ю.М. Общая концепция причин преступности // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 21-29.

For citation: Antonyan Yu.M. General concept of the causes of crime // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 21-29

Тема причин преступности не относится к числу наиболее популярных в криминологии, если не иметь в виду учебники по этой дисциплине. В недавнем же прошлом причинные проблемы всесторонне изучались М.М. Бабаевым, Я.И. Гилинским, В.Н. Кудрявцевым, В.В. Лунеевым, А.Б. Сахаровым, В.Е. Эминовым и некоторыми другими. В настоящее время на монографическом уровне соответствующая научная деятельность как бы замерла, что не в последнюю очередь объясняется методологическими и

теоретическими трудностями. Причины отдельных видов преступности и индивидуального преступного поведения освещаются несколько чаще, но далеко не всегда они основаны на эмпирической информации, прежде всего психологической. Ее отсутствие продолжает быть темным пятном науки криминологии.

Причины преступности, как известно, являются очень сложной и неоднозначной проблемой, которая всегда была в центре

криминологических и идеологических дискуссий. Так, она имела серьезную идеологическую нагрузку в тоталитарных странах, в том числе в СССР. Тогда считалось, что преступления совершаются по причинам частнособственнических пережитков, отставания сознания от бытия (прекрасного, во всяком случае очень хорошего), влияния растленного Запада. Но при этом оставалась загадкой, почему сотни тысяч преступлений безнаказанно совершены самими коммунистами, особенно в годы ленинско-сталинской диктатуры. Сейчас нет необходимости полемизировать с этими вздорными концепциями, и наша задача состоит в том, чтобы исследовать причины преступности в целом как всемирно-исторического и вечного явления. Разумеется, ее причины в нашей стране сегодня не менее актуальная и сложная проблема, требующая скрупулезного научного анализа, на основе общей концепции детерминации этого социального явления.

Прежде всего отметим, что ни одна страна, ни один политический режим и тем более ни одно идеологическое учение не способны ликвидировать причины преступности.

Научное познание причин преступности требует не только выяснения главных факторов, ее порождающих, но и решения такого методологического вопроса, каково значение личности преступника и причин преступного поведения среди обстоятельств, рождающих это явление в целом. При этом важно понимать, что речь идет о разных уровнях детерминации: всей преступности и преступного поведения. Есть основания полагать, что личность преступника и причины названного поведения должны входить в весь причинный комплекс преступности. Мы исходим из того, что преступность хоть и виртуальное явление, но не абстрактное, она представляет собой совокупность и сумму всех совершенных (не только зарегистрированных) преступлений, вбирая в себя общие черты уголовно наказуемых поступков. Поэтому ниже будут исследованы и вопросы человека как источника преступного поведения, его причин. Забегая вперед, можно утверждать, что без учета социальных условий формирования личности преступника понять причины совершения преступлений и, стало быть, существования преступности, невозможно.

Признаю, что криминологическое изучение причин преступности и преступлений в основном изучается в рамках главных школ – антропологической и социологической [1, с. 108, 111]. Это не совсем точно, поскольку активно функционирует еще одна – психологическая, без которой познание личности преступника и причин преступного поведения невозможно. Особого внимания заслуживают проблемы мотивации преступного поведения, которое невозможно объяснить без их исследования. Мотивация является индивидуальной причиной совершения преступлений, ее изучение не может успешно осуществляться только путем анализа уголовных дел и психологической литературы. Совершенно необходимы клинические обследования преступников, их тестирование.

Психологические криминалистические исследования очень важны для разработки мер предупреждения (профилактики) преступлений и исправления преступников. Нужно также иметь в виду, что и на уровне детерминации всей преступности и ее отдельных видов могут быть значимы социально-психологические явления и процессы, в том числе в больших и малых социальных группах.

Результаты исследований антропологической школы, если учитывать налагаемую ею генетическую природу преступного поведения, уже давно отвергнуты большинством криминологов. Ломброзо Ч., конечно, был выдающимся ученым, его, очевидно, можно считать первым в истории криминологом, который изучал «живых» преступников, а не литературу и иные материалы о них. Выводы Ч. Ломброзо о криминальном генетическом наследовании на самом деле представляют собой убедительные доказательства социального наследования. Разумеется, передавать генетическим путем потребность в совершении преступлений невозможно, однако этим механизмом вполне реально наследование некоторых особенностей, которые хотя и не порождают преступное поведение, но могут способствовать ему: например, наследственный алкоголизм или расстройства психической деятельности.

Природа одарила всех живых существ способностью поддерживать свою жизнь путем использования продукции окружающей среды, начиная от кормления матерью. Человек, получив от природы еще и



сознание, стал не только использовать ее продукцию, но и сам производить необходимое для себя, материальное и духовное. Это необходимое (в самом широком смысле, в том числе любовь и признание) он способен взять физической силой, что может называться преступной агрессией, и посредством только интеллектуальных усилий, что агрессией не именуется. В криминальной сфере это кражи, взяточничество, преступления в сфере экономической деятельности и т.д. Если это не агрессия, то назовем их (весьма условно) преступным наступлением, и оно есть посягательство на то, что данному субъекту не принадлежит. Можно назвать его и преступной активностью.

По своему глубинному смыслу и назначению агрессия и наступление представляют собой путь обеспечения потребностей человека, отличаясь друг от друга лишь способами достижения цели. Научное исследование каждого из них и в совокупности не должно игнорировать рассмотренного сходства.

То, что природа крайне агрессивна, не нуждается в особых доказательствах, наша жизненная практика убеждает в этом, если иметь в виду землетрясения, ураганы, оползни, пожары, наводнения, эпидемии и т.д. Эту ее особенность очень точно угадала религиозная мифология (в частности, иудео-христианская), которая наделила своих богов агрессией, жестокостью, неистовой разрушительной силой, сделав тем самым самый точный слепок с природы. Иначе говоря, бог и природа – синонимы.

Только врожденным от природы инстинктом агрессивности можно объяснить то, что человек может испытывать неистовую жажду крови. Если для этого нет подходящего повода, он попросту изобретает его, например, войну или набег, чтобы излить свою деструктивную энергию. От, казалось бы, беспричинного и бессмысленного уничтожения животных и неживых объектов человек вполне может получить удовольствие, демонстрируя себя, самоутверждаясь. Условия существования человека ответственны за возникновение у него жажды красть, грабить, мучить, убивать и т.д. Агрессия дана ему природой, а общество (личностный слой) определяет, что есть преступление, его формы, условия, причины проявления, проявление жестокости, выбор оружия, количество жертв

и т.д. Некоторые люди получают от этого удовольствие. Могут получать удовольствие и животные. Фромм Э. (и Лоренц К.) полагают, что предположение о том, что кошка, играя с мышью, прежде чем ее съесть, есть антропоморфная интерпретация. Игра с мышью уподоблена ими игре с мотком шерсти, но моток шерсти кошка съесть не может. Следовательно, имея дело с мышью, кошка удовлетворяет две свои потребности – в игре и пище, иначе непонятно, почему она играет с мышью: ответ может быть только один – ради получения удовольствия.

В дикие эпохи господства католической церкви в Западной Европе, а затем нацизма и коммунизма человеческую жизнь попросту ни во что не ставили, и вообще о причинах преступности не задумывались. Да и зачем надо было о них задумываться: в Средние века мысль еще не дошла до поиска причинно-следственных связей и все объяснялось божьей волей, происками колдунов, бесов, дьявола и других потусторонних сил. В тоталитарных странах современности вначале подобных проблем почти не ставили, боясь совершить идеологическую ошибку, грозящую самой жизни. По мере очень медленной и относительной цивилизованности тоталитарных государств формировались наивные концепции о причинах преступности, о которых говорилось выше.

Настоящий научный поиск детерминантов рассматриваемого явления начался только в рамках криминологии, и если кто-нибудь из числа философов, психологов, социологов и т.д. высказывался о действительных факторах, его порождающих, это был вклад именно в криминологию. Интерес к причинам преступности со стороны неюристов не случаен – он есть прямое следствие мощных гуманистических процессов. Для того чтобы они прозвучали так сейчас, человечество должно было пройти многовековую путь от яростных и жестоких древних богов, включая Яхве, до милосердного и любящего Христа и нынешней десакрализации. Гуманистические процессы особенно обострились после миллионов жертв мировых войн, нацистских и большевистских деспотий. Таким образом, повышенное внимание (не только научное) к проблемам агрессии и других посягательств на личность порождено тем, что в центре общественной мысли стал человек,



его интересы, права и свободы, его охрана, прежде всего, от агрессивных посягательств, в том числе скрытых.

Многие психологи и особенно журналисты поражаются масштабам агрессии в современном мире. Но с этим не следует соглашаться, хотя в XX веке были две мировые войны, фашистская и коммунистическая деспотии. Впрочем, и до них были грандиозные боины, если вспомнить римские, монголо-татарские, арабские и другие завоевания, которые не стали мировыми войнами по той причине, что тогда не было глобализации и научно-технической революции. «Обычные», повседневные преступления совершались и в древности, и в Средние века, но никто не вел их учет, к тому же виновные из числа представителей имущих классов, и особенно знати, обычно за их совершение не наказывались. Поэтому поиск причин преступлений просто никому тогда не был нужен.

Установление причин преступности должно было сочетаться с гуманистическими представлениями о мерах борьбы с нею и об обращении с преступниками. При этом, пытаясь понять причины названного явления, необходимо учитывать, что преступность прочно закреплена в многовековом опыте человечества и отдельные преступления не всегда регулируются сознанием. Поэтому надо искать ее истоки, обстоятельства, вызывающие новые виды преступлений.

Что следует понимать под причинами преступности, известно давно, и в целом с соответствующими определениями в криминологической литературе нужно согласиться. Эти определения, что очень важно, относимы к любой стране и к любой эпохе, хотя содержание отдельных детерминант не может быть разным, например, в рабовладельческом Риме и современной России обстоятельства экономического характера. Могут возникнуть методологические трудности различения способов совершения преступлений и обстоятельств, этому способствующих, и особенно последних с причинами, а также поводами, включенными в поведенческий механизм.

Можно ли говорить о полной причине как совокупности всех обстоятельств, вызывающих наступление следствия – преступности. Такой подход вполне допустим, но это чисто теоретическое упражнение, не имеющее никакого практического значения. При

этом следует учитывать, что отдельные детерминанты преступности могут быть и не связаны между собой. Но всегда следует выделять именно причины, поскольку без них невозможно понять ее существование, постоянное функционирование.

Любые социальные явления, имеющие причинный характер, всегда должны исследоваться с разных позиций: общества, взятого и как единое целое, как систему, включающую в себя разные подсистемы; личности, которая тоже является системой со всеми вытекающими отсюда обстоятельствами и которая также может быть рассмотрена в качестве индивида с, казалось бы, неповторимыми, только ей присущими чертами, однако их встречаемость среди людей позволяет говорить о том, что они, несомненно, поддаются исследованию и оценке. Следовательно, природу преступности и ее причины, ее истоки следует искать не в каком-то одном факторе, а в их множестве и совокупности: в личности, ее микроокружении, в «большом» обществе. Только тогда будет реализована наиболее важная функция науки – объяснение. Впрочем, было бы наивно утверждать, что удалось достичь этого нефеноменологического уровня, но читатель, как можно надеяться, убедится в том, что все возможные условия для этого были предприняты многими исследователями.

Вот почему усилия многих ученых сосредоточены на познании природы и причин преступности.

Преступность относится к числу глобальных для человечества проблем, она охватывает все без исключения сферы жизни, даже банковскую, и ее проявления чрезвычайно разнообразны – от словесных оскорблений до убийств, от чрезмерной коммерческой активности, «тихих» экономических преступлений до мировых войн. Она оказывает существенное, подчас определяющее влияние на нравственную и правовую атмосферу в обществе, духовную жизнь людей, каждодневные отношения между ними и их ценностные ориентации, воспитание подрастающего поколения, политику и принятие решений, экономическую, производственную и финансовую деятельность, возможность обеспечения правопорядка.

Причины преступности должны исследоваться в широком контексте философского,



этического, социологического, психологического, культурологического, этнологического, политологического, теологического, педагогического, психиатрического и правового познания. Эта проблема диалектически связана с коренными и глубинными пластами жизни и общества в целом. Поэтому в них и следует искать детерминанты преступности, включая сюда и порождение преступного поведения. Только при таком максимально широком подходе возможно понимание всех механизмов и элементов всего причинного комплекса.

Причины преступлений давно и прочно закреплены в многовековом опыте человечества, их действия далеко не всегда сознательно регулируются как на уровне отдельного человека или группы (достаточно вспомнить беснующуюся толпу фанатиков), так и общества в целом. Например, одуроченное средствами массовой информации население тиранического государства может примкнуть к его преступным действиям. На протяжении всей своей истории, образно говоря с самых первых дней, человек постоянно защищался – от других людей и их групп, от своего государства и общества, иногда даже своего рода или племени, его традиций и обычаев, от враждебных народов и стран, от чужих идеологий и установок, от зверей и разрушительных явлений природы, от собственной природы и заключенных в себе же темных сил, от многочисленных и опасных болезней.

Человек страшился злых духов и даже добрых, поскольку они представляли потусторонний, а потому непонятный и опасный мир. Могут возразить, что раз так было, значит, все оно необходимо, например, для того чтобы, как это парадоксально не звучит, человечество выжило. Подобное возражение не оспоримо в силу его аксиоматичности, но, с другой стороны совершенно ясно, что человек всегда держал и держит круговую оборону. А это не может не сказаться в его коллективной памяти, в его идеологии и психологии.

Известно, что в истории человечества не существовало ни одного более или менее значительного по времени периода, когда не было бы войн и в связи с этим массовых убийств, насилий, грабежей, поджогов, угон людей в неволю, разрушений материальных и духовных ценностей и т.д., в результате конфликтов исчезли целые

народы, а другим был нанесен огромный ущерб. На самом низшем – межличностном и межгрупповом уровнях – насилие не прекращалось никогда, и в нынешнем, 21 веке люди уничтожали друг друга с такой же ненавистью, как в 21 веке до нашей эры. Поэтому я полагаю, что на протяжении столетий человечество накопило неисчерпаемый потенциал к разрушению, всегдашнюю готовность к ненависти, агрессия уже давно стала одной из ведущих потребностей всего людского рода и способов разрешения противоречий. К тому же люди всегда стремились обеспечить себе материальный достаток, который давал им безопасность и снижал тревогу.

Причин преступности достаточно много, и они разнообразны, даже если их объединить в одно русло, назвав его полной причиной, как это предлагала Н.Ф. Кузнецова. Поэтому возникает необходимость в их группировке, выделив наиболее существенные факторы, показав различные уровни детерминации. В связи с чем возникает вопрос, можно ли установить источник, интегрирующий все криминогенные факторы? Это возможно, если исходить из того, что люди рождаются природой с той или иной степенью агрессивности и желанием улучшить в самых разных направлениях свою жизнь. Такие желания вытекают из потребности иметь больше материальных благ, добиться успеха, высокого социального положения, признания в микроили макросреде, приятия у женщин (мужчин), самопрятия и т.д. Клиническое изучение преступников, в полной мере репрезентативное, показало, что в основе агрессивности как одного из качеств человека и иных названных потребностей лежит тревожность, иногда повышенная, прежде всего среди убийц.

Все перечисленные внутренние движения в значительной мере являются бессознательными, и они присущи не всем, кто совершил преступления. Эти движения являются исходными точками объяснения преступности. Далее следуют социальные запреты на их осуществление, а нарушения соответствующих норм как раз и составляют преступность. В целом можно предположить (!), что причины преступности носят биолого-социальный характер, что ни в коем случае не означает, что склонность к совершению преступлений может передаваться генетическим путем. Социальный



характер причины состоит в том, что некоторые люди недостаточно социализированы, т.е. не усвоили или недостаточно усвоили именно социальные запреты, что не создает преград для реализации или анализированных выше потребностей природного происхождения.

Криминологи часто утверждают, что преступность порождается социальными противоречиями, однако далеко не всегда поясняют, что это за противоречия, каково их содержание, какие противоположности в них участвуют. Представляется, что они не во всех случаях имеют место между социальными субъектами: иногда между такими субъектами и природными, не социализированными или недостаточно социализированными потребностями, между социальными группами (этническими, религиозными, культурологическими, экономическими и т.д.), между государствами, что может привести к войне друг с другом, в ходе которой обычно совершается множество преступлений. Все названные противоречия вечны, а значит, что человечество навсегда обречено на преступность.

Вернемся к первой группе противоречий, которые случаются в самой личности и могут быть названы внутриличностными, вызывая в том числе изменчивое, колеблющееся поведение. Эти противоречия в подавляющем большинстве случаев не порождают преступление, а лишь тогда, когда природное влечение (природные потребности) побеждают уголовно-правовые запреты. Разумеется, значительное большинство названных влечений социально одобряемы, т.е. их обладатель представляет собой социализированное существо.

Анализируя криминогенные противоречия, В.Н. Кудрявцев отмечал, что главное противоречие капиталистического общества – общественный характер производства и частное присвоение результатов труда. Эти кардинальные ведущие противоречия общественно-экономических формаций неустранимы и с закономерностью рождают преступность. Данная точка зрения получила поддержку в криминологической литературе, однако остается непонятным, каким образом изложенное противоречие криминогенно. Испокон веков богатые, сильные и властные присваивали продукцию, произведенную другими, занимающими более низкие ступени социальной лестницы. Именно так устроен мир, так

было и при коммунистическом социализме, когда класс номенклатуры нещадно эксплуатировал остальное население, при этом постоянно обрушивая на него жестокие репрессии. Совершение преступлений присуще не только тем социальным слоям, которые производят основные материальные, а также духовные блага, но и верхушке общества. Именно последние совершают наиболее опасные преступления, в том числе нападения на другие народы, террор против несогласных с их политическим режимом и др. Таким образом, не подвергая сомнению существование самого противоречия между общественным характером производства и частным присвоением результатов труда, невозможно усмотреть в нем причины преступности.

Биолого-социальная концепция причины преступности представляет собой попытку объяснить происхождение этого явления в целом, и эта причина является, на наш взгляд, единственной. Все остальные детерминанты представляют собой только условия, способствующие действию причины. Такие условия могут меняться в той или иной социально-экономической формации и в разных странах, в зависимости от национальной, религиозной, идеологической и другой принадлежности. Проявление названной причины ведет к совершению всех умышленных преступлений, кроме тех, ответственность за которые введена в уголовный закон тиранической властью для попраания законности, уничтожения прав и свобод человека. В таких случаях следует говорить о причинах преступного поведения представителей этой власти. Тираническая (тоталитарная в частности) преступность – особая зона криминологии.

Социальные причины криминология обязана изучать, для этого она и существует. Но требование исследовать биологические детерминанты ей не может быть предъявлено, поскольку это выходит за рамки ее компетенции. Здесь видится другой выход – совместные биолого-криминологические исследования, и это было бы новым словом в науке.

Весьма интересны проблемы причинного воздействия биологических детерминантов на неосторожную преступность. Представляется, что названные детерминанты не влияют прямо и непосредственно на совершение неосторожных деяний, как это имеет место при умышленном уголовно



наказуемом поведении. Природа здесь может участвовать в формировании таких личностных черт, как преувеличенные представления о себе и своих возможностях, неумение прогнозировать последствия собственных поступков или (и) адекватно оценивать складывающиеся ситуации, необоснованные надежды на какие-то силы, которые предотвратят вполне возможные опасные последствия, и т.д. Перечисленные и сходные с ними иные личностные особенности порождают легкомысленность и небрежность, а они уже – само неосторожное преступное поведение.

Важно отметить, что неосторожной преступности и ее причинам в криминологии пока еще уделено недостаточно мало внимания. Еще неизвестно, чем отличается личность неосторожного преступника от умышленного и от «средней» личности. Не исключено, что результаты соответствующих научных поисков могут привести к некоторым изменениям в уголовном законе. Границы между неосторожным и умышленным преступным поведением в конкретных случаях могут быть размыты. Не всегда без скрупулезного психологического анализа можно отделить преступление, совершенное с косвенным умыслом, от неосторожного.

Криминологи предлагают различные системы группирования причин преступности и условий, которые способствуют ей. Можно представить себе и другие схемы с учетом того, что она порождается биологосоциальными детерминантами. Это значит, что причины биологического происхождения необходимо принимать как данность, на которую невозможно воздействовать, о ней следует только знать, во всяком случае на настоящем этапе нашего проникновения в тайны природы. Напротив, криминогенные социальные обстоятельства создаются человеком и им же могут быть изменены. Более того, социальными мерами можно блокировать, снижать активность некоторых врожденных природой психических особенностей, могущих привести к преступному поведению. Например, следует воздействовать на агрессивность при пограничных психических расстройствах путем лечения и продуманной воспитательной работы.

При определении причин умышленной преступности следует учитывать, что биологическая часть всегда и везде неизменна, как неизменны мотивы преступного

поведения с первобытных времен по сей день. В то же время социальные причины подвержены изменениям, иногда значительным. Главное же в них то, что и они тоже неистребимы, только их содержание способно меняться, как и масштабы действия, удельный вес и интенсивность. Например, в тех обществах, где значительны бедность и социальное неблагополучие широких слоев населения, эти факторы следует отнести к мощным источникам преступности. При этом важно напомнить, что бедность, подобно болезням и самой преступности, неистребима. Она имеет место не только в неблагополучных, неразвитых странах, но и в богатых, демократических. Активно рождает преступность деспотическая, в том числе тоталитарная, власть (и соответствующий режим), которая сама по себе преступна и попирает нормы общественной морали. Такая власть порождает преступное поведение всех, кто обладает хотя бы минимумом привилегий, в ком сильны несоциализированные агрессия и натиск.

Разумеется, примеры с деспотизмом и бедностью приведены лишь в качестве иллюстрации социальных явлений, порождающих преступность. Перечень подобных явлений гораздо богаче и их обычно исследуют на различных уровнях. Следуя такой традиции, можно выделить:

- социальные причины всей умышленной преступности и ее отдельных видов, а также условий, которые им способствуют;
- причины индивидуального преступного поведения, которые должны включать и биологически врожденные потребности защищать и утверждать себя.

Здесь не выделены причины отдельных видов преступности, поскольку они, в сущности, мало отличаются от причин преступности в целом. Но надо пояснить, каким образом названные уровни взаимодействуют между собой: первый из них конкретизируется во втором, который в свою очередь, когда совершается преступление, как бы подтверждает существование первого. Так, распространенность в какой-либо стране националистических или религиозных предрассудков способна породить конкретное преступное поведение. Его причиной являются усвоенные виновным антиобщественные, аморальные взгляды и представления в семье и ином социальном



окружении. Он зримо показывает, как господствующие в обществе отношения приводят к преступлению.

Вернемся к приведенному выше соображению о том, что причины отдельных видов преступлений мало отличаются от причин преступности в целом. Есть социальные явления, порождающие преимущественно насильственные уголовно наказуемые действия, а другие – в основном корыстные. Например, необеспеченность, нуждаемость социальных низов чаще приводят к совершению краж, реже – грабежей и разбоев. Однако захват иноземной армией чужой страны предоставляет захватчикам самые широкие возможности для ограблений и разбойных нападений на мирное население, а кражи, как тайные похищения, оказываются совсем не нужны.

Перейдем к отдельным группам причин преступности социального комплекса.

В отечественной криминологии экономические причины всегда расценивались как главные. Они считались и считаются таковыми еще с советских времен, когда экономика и экономические отношения, согласно марксизму, провозглашались определяющими, ведущими для всех остальных сторон и сфер человеческой жизни. Отнюдь не принижая криминогенной значимости указанной группы, можно полагать, что здесь имеет место вульгарная материализация. Основанием для подобного суждения является то широко распространенное мнение, что «не хлебом единым жив человек», что наравне с «хлебом» он всегда искал истину о себе, природе, причинах явлений и особенно о своем будущем. Все это в целом послужило пусковым механизмом для возникновения религии и затем утопических учений о коммунизме, которые можно назвать светской религией.

Религия и эти учения столь важны для человечества, что оно создавало тоталитарные государства, в которых нераздельно господствовали «единственно верные» представления (теории). Их нарушения карались самым жестоким образом, хотя заведомо невозможно заставить всех людей думать одинаково. Известно, что идеология часто «побеждала» экономику, как это было, например, в СССР, Китае, Камбодже, что привело к нищете и даже гибели миллионов людей. Так было в результате голодоморов в СССР, унесших около 10 млн жизней, теоретических упражнений

Мау Цзедуна (30 млн человек), Пол Пота в Камбодже (2,5 млн человек). Разумеется, все это – преступления на идеологической почве, которые на экономику повлияли самым разрушительным образом.

К числу идеологических криминогенных обстоятельств следует отнести значимые в данном обществе религиозные, националистические, расовые, классовые и иные предрассудки, проповедование и утверждение соответствующих якобы духовных ценностей.

Разумеется, кроме названных причин преступности существуют и другие: отчужденные личности, высокая тревожность и переживания тревоги, неблагоприятные условия формирования личности, бедность, криминальная субкультура. Все они связаны с экономикой и идеологией, а также между собой.

Причину преступности в самом общем виде можно сформулировать так: природа снабдила человека потребностью защищать себя, в том числе нападая, и потребностью утверждать себя. Обе эти потребности обеспечивают человечеству прогресс, но иногда удовлетворяются преступным путем.

Несмотря на миллионы прожитых человеком лет, колоссальные творческие, технические, этнические достижения, постоянное движение мысли, человек, однако, не может жить в спокойствии и счастье. Утверждать, как это делают очень многие, что мы сейчас испытываем кризис, значит не сказать ровным счетом ничего, поскольку это слово использовалось в течение всей человеческой истории, оно стерлось до такой степени, что утратило какую-либо значимость. К тому же слово «кризис» может иметь не только экономический, но и сугубо индивидуальный смысл, когда человек имеет в виду себя самого или предчувствует какую-то опасность. Возможно, одна из причин всегдашнего кризиса – неистребимая человеческая агрессия или угроза ее применения, тем более что свои дела, большие и малые, общегосударственные и бытовые, национальные и религиозные, внутригрупповые и межличностные, люди часто решают с помощью агрессии.

Человек проявляет агрессию и то, что может быть названо наступлением, не только против себе подобных, но и против земли, растительного и животного мира. Причем часто создается впечатление, что



лишь отдельным людям, не всегда при этом наделенным большой властью, приходит в голову счастливая мысль о том, что все это, наоборот, надо беречь.

Последствия переживания возможной агрессии, даже замаскированной, могут иметь губительные последствия, в первую очередь тогда, когда угрожает тревожной личности, даже целому народу, особенно если он уже имел опыт крушения в недавнем прошлом. Многие агрессивные планы могут звучать как угрозы; о некоторых расходящихся с законом планах, в первую очередь на предприятиях и в учреждениях, если иметь в виду готовящиеся преступные действия (хищения, взяточничество, мошенничества и т.д.), может быть известно окружающим.

Агрессия, а тем более преступное наступление, заключается не только в посягательствах на жизнь людей. Но именно жизнь человека на протяжении всей истории подвергалась опасности чаще всего.

Далеко не всегда его жизнь объявлялась и утверждалась в качестве наивысшей ценности в первобытном, средневековом и современном сознании. Достаточно сказать, что христианское богословие, западное и православное, всегда утверждало, что человек – падшее, сугубо греховное от рождения существо. Это прямо противоречит учению Иисуса Христа о том, что люди «светочь мира» и «соль земли» (Нагарная проповедь). Мифологическая фигура Спасителя вызывает восхищение своей идеологией ненасилия, любви и милосердия, чем ни в кой мере не отличалась христианская церковь в Средние века, особенно в Западной Европе. Эта идеология является смыслом и назначением цивилизации, которая, однако, включает в себя и преступность.

1. Кудрявцев В.Н. Понятие и теория причин преступности // Криминология: учебник. – М., 2009.





КЛЕЩИНА ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА,

профессор кафедры криминологии
и уголовно-исполнительного права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

доктор юридических наук, профессор

KLESCHINA ELENA NIKOLAEVNA,

Professor of the Department of criminology
and criminal Executive law of the Moscow state l

aw University After O.E. Kutafin, Doctor of Law, Professor

e-mail: Elena-kleshchina@mail.ru

**О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
БЕЗОПАСНОСТИ ДЕТСКОГО ТУРИЗМА**

**ABOUT SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION
SAFETY OF CHILDREN'S TOURISM**

Аннотация. Одной из актуальных проблем для современного общества является обеспечение безопасности детского туризма. Трагические события последних лет указали на необходимость надлежащего правового и организационного обеспечения в этой сфере. В Российской Федерации действует система нормативных правовых актов, определяющих основы обеспечения безопасности детского туризма и отдыха. Вместе с тем их анализ свидетельствует о некоторых упущениях в правовом регулировании в рассматриваемой сфере.

Annotation. One of the urgent problems for modern society is to ensure the safety of children's tourism. The tragic events of recent years have pointed to the need for proper legal support in this area. In the Russian Federation, there is a system of regulatory legal acts that define the basics of ensuring the safety of children's tourism and recreation. At the same time, the analysis of a number of regulatory legal acts indicates some omissions in the legal regulation in this area.

Ключевые слова и словосочетания: детский туризм, безопасность детского туризма, обеспечение безопасности, предупреждение правонарушений, нормативное регулирование детского туризма.

Key words and word combinations: children's tourism, safety of children's tourism, security, prevention of offenses, regulatory regulation of children's tourism.

Для цитирования: Клещина Е.Н. О некоторых вопросах правового регулирования безопасности детского туризма // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 30-35.

For citation: Kleschina E.N. About some issues of legal regulation safety of children's tourism // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 30-35.

В Российской Федерации действует система нормативных правовых актов, определяющих основы обеспечения безопасности детского туризма и отдыха. В последние годы внесены существенные изменения и дополнения в ряд нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере, в том числе в части обеспечения безопасности детского туризма, часть из которых введена в действие в 2020 году. Вместе с тем анализ ряда нормативных правовых актов

свидетельствует о некоторых упущениях в правовом регулировании в рассматриваемой сфере.

Подчеркнем, что на уровень безопасности детского туризма влияет, прежде всего, четкая и эффективная организация детского отдыха, туризма и оздоровления. При этом важнейшее значение имеет: надлежащее правовое регулирование данной сферы; координация деятельности всех

субъектов, включенных в процесс организации детского туризма; эффективное взаимодействие между всеми государственными органами, осуществляющими деятельность в этой сфере.

Как верно отмечают В.Г. Минченко, Ю.Д. Овчинников, «путешествия детей несут в себе проблему безопасности их жизни. Скоординированность действий различных ведомств еще не выстроена на достаточно высоком уровне. Система безопасности должна передаваться из поколения в поколение» [1, с. 111].

Конституция РФ является основой системы законодательства о безопасности детского туризма, в соответствии с которой гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45); материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ч. 1 ст. 38); каждый имеет право на отдых (ч. 5 ст. 37) [2].

Укажем на Стратегию развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р [3].

В документе рассматриваются направления развития отдельных видов туризма, в том числе детского туризма. Особенно выделено условие сохранения и формирования соответствующей инфраструктуры, развитие системы классификации объектов инфраструктуры детского туризма, развитие системы подготовки и повышения квалификации педагогических работников для детского туризма.

Отдельным пунктом в Стратегии выделено обеспечение безопасности туризма в целом. При этом под безопасностью туризма в документе понимается безопасность туристов, сохранность их имущества, а также при совершении путешествий нанесение ущерба местному населению, материальным и духовным ценностям общества, окружающей среде, безопасности государства.

Вместе с тем, как видно, достижение указанных концептуальных положений в указанном стратегическом документе не обозначено. Однако очевидно стремление государства развивать систему переподготовки педагогических работников, объектов инфраструктуры детского туризма.

Концептуальные положения Стратегии должны быть воплощены в законодательстве и правоприменительной практике.

По нашему мнению, необходимо четкое разграничение в нормативных правовых актах порядка организации и соответствующих требований к детскому отдыху и детскому туризму. Нечеткость этих категорий влечет проблему в обеспечении безопасности детского туризма. В наибольшей степени в настоящее время урегулированы требования к порядку организации детского отдыха.

В Федеральном законе «О туристской деятельности» туризм определяется как временные выезды (путешествия) граждан с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания (п. 1 ст. 1).

В п. 25 ст. 1 этого закона детский туризм определяется как туризм организованной группы несовершеннолетних туристов в сопровождении руководителя, который несет обязанности их законного представителя.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [4] дается понятие «отдых детей и их оздоровление» как совокупность мероприятий, направленных на развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у детей, занятие их физической культурой, спортом и туризмом, формирование у детей навыков здорового образа жизни, соблюдения ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований и требований обеспечения безопасности жизни и здоровья детей (п. 7 ст. 1). Как видно из содержания статьи, отдых и оздоровление детей есть совокупность различных мероприятий, в том числе связанных с занятием туризмом. Поэтому в этом законе в большей степени речь идет о гарантиях прав ребенка при отдыхе и оздоровлении в лагерях, других оздоровительных центрах. Однако туризм может осуществляться посредством прохождения туристического маршрута в познавательных целях, когда ребенок не находится в лагере или оздоровительном центре.

В "ГОСТ Р 54605-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Турист-



ские услуги. Услуги детского туризма. Общие требования", утвержденный и введенный в действие приказом Росстандарта от 31 октября 2017 г. № 1562-ст. [5], указано, что в детском туризме различают следующие виды туристских услуг по организации: путешествия/экскурсии по познавательным туристским маршрутам, в том числе образовательным и краеведческим; отдых и оздоровление, в том числе предоставляемых в детских оздоровительных лагерях/центрах; туристские слеты, сборы, праздники; развлекательные поездки; туристские поездки на образовательные, культурные, спортивные и иные мероприятия; отдых с активными видами передвижения (категорийные и некатегорийные туристские маршруты); международный и межрегиональный обмен туристами.

Исходя из приведенных положений очевидно, что детский туризм рассматривается как часть детского отдыха, куда входят и туристические слеты, сборы, оздоровление в летних лагерях и др.

Председатель комитета Общенационального союза индустрии гостеприимства Т. Козловская обратила внимание на то, что «детский туризм является приоритетным направлением внутреннего туризма и соответственно Ростуризма. Понятия «детский туризм» и «детский отдых» путают не только на региональном уровне, но и на федеральном. Когда законодательные собрания в регионах утверждают бюджет на детский туризм, он автоматически начисляется в образование, а потом деньги расходуются на летние лагеря. Поэтому детский туризм не развит в России должным образом. В этой связи необходимы изменения в закон об основах туристской деятельности, чтобы конкретизировать такие понятия, как детский туризм, детский отдых, экскурсия, путешествие, поход и т.д. Необходимо закрепить ответственность за развитие детского туризма за Ростуризмом, разделить финансирование между детским туризмом и детским отдыхом как на федеральном, так и на региональном уровне» [6].

Укажем еще на ряд вопросов в правовом регулировании детского туризма.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» к полномочиям Правительства РФ отнесены реализация внутренней и внешней

политики государства; обеспечение реализации национальных целей и др. (ст. 1) [7].

Обратим внимание, что ст. 14 закона, устанавливающая полномочия в социальной сфере, не включает положения о разработке и осуществлении мер по развитию туризма, как это было предусмотрено в ранее действующем федеральном конституционном законе.

Представляется, что необходимо дополнить ст. 14 рассматриваемого закона пунктом 6 в следующей редакции: «разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта, туризма, а также детского туризма, санаторно-курортной сферы».

Предложение об изменении редакции нормы связано с акцентированием необходимости разработки мер по развитию не только в целом туризма, но и детского туризма, имеющего свои особенности в его организации и осуществлении. Тем более, что в Федеральном Законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», как уже отмечалось, предусмотрены определения «туризм» и «детский туризм».

Согласно ст. 23 закона Правительство РФ: участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями.

Важно подчеркнуть, что Правительство РФ как высший государственный орган исполнительной власти в Российской Федерации наделено целым рядом полномочий, позволяющих организовывать, развивать детский туризм и осуществлять в пределах компетенции контроль в этой сфере.

Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (в ред. от 02.07.2021 г.) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» [8] определяет принципы государственной политики, направленные на установление правовых основ единого туристического рынка в Российской Федерации, и регулирует отношения, возникающие при реализации права граждан на отдых.

Соответственно, приведенный закон является важнейшим документом, устанавливающим фундаментальные основы и порядок организации туристической деятельности в государстве, в том числе и детского



туризма. В нем предусмотрены также основы обеспечения безопасности туризма и детского туризма.

Кроме того, предусмотрено определение туристского маршрута как пути следования туристов (экскурсантов), включающего в себя посещение и (или) использование туристских ресурсов (ст. 1).

В ст. 3.1 закона определены полномочия органов государственной власти РФ в сфере туризма, среди которых: выработка и реализация государственной политики в сфере туризма; установление порядка оказания услуг по реализации туристского продукта; установление порядка и условий оказания экстренной помощи туристам; формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров; разработка национальных стандартов Российской Федерации в сфере туризма, профессиональных стандартов; обеспечение безопасности туризма, защита прав и законных интересов туристов; разработка и организация реализации комплекса мер по организации экскурсий и путешествий с культурно-познавательными целями для обучающихся в общеобразовательных организациях и др.

Таким образом, ряд полномочий органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма касаются обеспечения безопасности туризма.

Вместе с тем комплекс указанных полномочий следовало бы дополнить положением об установлении требований к туристическим маршрутам, если это касается детского туризма, предусмотрев в п. 20.1 рассматриваемой статьи. Предложение связано с тем, что, как показали трагические события, в ряде случаев выбранные туристические маршруты представляли угрозу безопасности детей.

Глава VII анализируемого закона посвящена безопасности туризма.

Статья 14 закона определяет, что под безопасностью туризма понимается безопасность туристов (экскурсантов), сохранность их имущества, а также ненанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества, безопасности государства (ч. 1).

Важнейшим положением в этой статье является часть 10, устанавливающая обязанность туроператоров, турагентов, организаций, осуществляющих экскурсионное

обслуживание, в случаях и в порядке, определенных в ч. 2 рассматриваемой статьи, соблюдать установленные требования к туристическим маршрутам и порядку организации их прохождения несовершеннолетними туристами, являющимися членами организованной группы несовершеннолетних туристов, а также порядок уведомления уполномоченных органов государственной власти о месте, сроках и длительности прохождения таких маршрутов.

Очевидно, что в последние годы статья 14 закона, устанавливающая порядок обеспечения безопасности туризма, находится «в поле зрения» законодателя, поскольку внесены изменения и дополнения. Однако, представляется, что данная статья конкретно не определяет орган государственной власти, на который бы была возложена ответственность за организацию и безопасность туризма в целом и детского туризма в частности.

Вместе с тем остаются проблемы, касающиеся обеспечения безопасности детского туризма. В частности, необходима разработка электронных систем контроля за движением организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях, проводимых в природной среде, а также развитие системы маршрутно-квалификационных комиссий для организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях.

Глава VII рассматриваемого закона устанавливает положения о безопасности туризма, в том числе и детского туризма. Однако в главе отсутствуют нормы, устанавливающие требования к применению электронных систем контроля за движением организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях, проводимых в природной среде, а также понятие и полномочия маршрутно-квалификационных комиссий для организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях.

Регламентация указанных положений в Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» позволила бы существенно повысить уровень безопасности детского туризма, сформировать систему маршрутно-квалификационных комиссий для организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях, создать меха-



низм контроля за перемещением организованных туристских групп с применением электронных систем.

По нашему мнению, часть 2 ст. 14 ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» следует дополнить пунктами в следующей редакции: «Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти:

«устанавливает совместно с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, требования к контролю за движением организованных групп детей, принимающих участие в туристических мероприятиях, проводимых в природной среде»;

«устанавливает совместно с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, требования к деятельности маршрутно-квалификационных комиссий для организованных групп детей, принимающих участие в туристических мероприятиях, проводимых в природной среде».

Кроме того, полагаем, что следует дополнить Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» ст. 14.1 в следующей редакции:

«Статья 14.1. Деятельность маршрутно-квалификационных комиссий по обеспечению безопасности организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях, проводимых в природной среде.

Деятельность маршрутно-квалификационных комиссий по обеспечению безопасности организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях, проводимых в природной среде, направлена на организацию консультирования туроператоров, турагентов и организаций, осуществляющих туристские мероприятия организованных групп детей, проводимых в природной среде, а также на экспертное оценивание туристских маршрутов.

Маршрутно-квалификационные комиссии по обеспечению безопасности организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях, проводимых в природной среде, вправе:

проводить консультации для туроператоров, турагентов и организаций, осуществляющих туристские мероприятия организованных групп детей, проводимых в природной среде, а также несовершеннолетних туристов, по выбору маршрута, особенностям туристического мероприятия, проводимого в природной среде;

оказывать помощь при организации и проведении туристских мероприятий для организованных групп детей, проводимых в природной среде;

проводить консультации для туроператоров, турагентов и организаций, осуществляющих туристские мероприятия организованных групп детей, проводимых в природной среде, а также несовершеннолетних туристов, о мерах безопасности при прохождении маршрута в природной среде;

выполнять экспертную оценку туристских маршрутов для организованных групп детей, проводимых в природной среде;

организовывать в случае необходимости проверку готовности организованных групп детей к туристским мероприятиям, проводимым в природной среде;

давать заключение, подтверждающее категорию сложности пройденных туристских маршрутов организованными группами детей, проводимыми в природной среде, и категорию трудности пройденных препятствий;

контролировать деятельность нижестоящих маршрутно-квалификационных комиссий по обеспечению безопасности организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях, проводимых в природной среде;

осуществлять методическое сопровождение с целью повышения квалификации членов маршрутно-квалификационных комиссий по обеспечению безопасности организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях, проводимых в природной среде;

организовывать выезд маршрутно-квалификационных комиссий по обеспечению безопасности организованных групп детей, принимающих участие в туристских мероприятиях, и контрольно-спасательных отрядов в места массового сосредоточения туристских организованных групп детей.

В заключение отметим, что в Российской Федерации действует система нормативных правовых актов, регулирующих поря-



док обеспечения безопасности детского туризма и отдыха. В последние годы внесены существенные изменения и дополнения в ряд нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере, в том числе в части обеспечения безопасности детского туризма. Вместе с тем в ходе анализа источников правового регулирования, связанных с вопросами обеспечения безопасности при организации детского туризма и отдыха выявлены недостатки и проблемы ряда нормативных правовых актов, которые связаны с несогласованностью их отдельных положений. Все эти пробелы и противоречия способствуют совершению правонарушений в рассматриваемой сфере.

Укажем, что на уровень безопасности детского туризма влияет, прежде всего, четкая и эффективная организация детского отдыха, туризма и оздоровления. Важны: координация деятельности всех субъектов, задействованных в процесс организации детского туризма, эффективное взаимодействие между всеми государственными органами, осуществляющими деятельность в этой сфере.

1. Минченко В.Г., Овчинников Ю.Д. Сфера детского туризма в контексте главной проблемы – обеспечение безопасности // Физическая культура. Спорт. Туризм. 2017. № 2.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с последующими изм. и доп.) // Собр. зак-ва РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.
3. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г.: распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р // Рос. газ. 2019. 21 сент.
4. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 11.06.2021) // Собр. зак-ва РФ. 1998. № 28. Ст. 4628.
5. ГОСТ Р 54605-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Услуги детского туризма. Общие требования: приказ Росстандарта от 31 октября 2017 г. № 1562-ст.
6. Ростуризм вместе с РГО запустит программы поддержки детского туризма в 2020 году. ИНТЕРФАКС. 2020. 17 июня.

7. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Собр. зак-ва РФ. 2020. № 34. Ст. 4425.

8. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Рос. газ. 1996. 25 нояб.





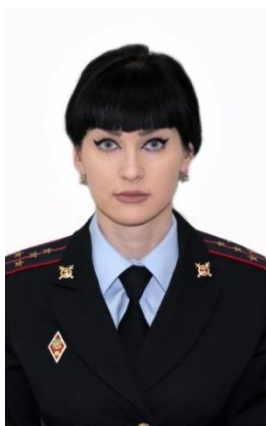
КОВРОВА ВЕРА ГЕННАДЬЕВНА,

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

KOVROVA VERA GENNADIEVNA,

lecturer of the Department of Personnel Support
and Personnel Management in the Internal Affairs Bodies
of the Center for Personnel, Psychological, Pedagogical
and Medical Support of the Activities of the Internal Affairs Bodies
of the Advanced Training Institute of the MIA of Russia

e-mail: 5vozdux5@gmail.com



ВАСИЛЬКИВ ИРИНА НИКОЛАЕВНА,

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

VASILKIV IRINA NIKOLAEVNA,

senior Lecturer of the Department of Personnel Support
and Personnel Management in the Internal Affairs Bodies
The Center for Personnel, Psychological, Pedagogical
and Medical Support of the activities of the Internal Affairs Bodies
of the Advanced Training Institute of the MIA of Russia

e-mail: alena.pv@mail.ru

**СОВРЕМЕННЫЕ ДИСТАНЦИОННЫЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
КАК ФАКТОР МИНИМИЗАЦИИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ**

**MODERN DISTANCE LEARNING TECHNOLOGIES
AS A FACTOR OF MINIMIZING
CORRUPTION MANIFESTATIONS**

Аннотация. Возникшие в связи с новой коронавирусной инфекцией COVID-19 ограничения сподвигли образовательные организации внести определенные изменения в организацию всего учебного процесса. Система МВД России не является исключением. Цель статьи состоит в рассмотрении вопроса замещения очного формата обучения на дистанционный, поскольку эпоха информационных технологий, автоматизации и оцифровки, среди прочего, позволяет всему миру в целом и нашей стране в частности использовать новые методы, в том числе в борьбе с коррупцией определенных социальных групп общества. Анतिकоррупционное образование и образовательная работа, проводимая в целях формирования антикоррупционного мировоззрения граждан, особенно молодого поколения, являются частью государственной антикоррупционной политики, направленной на минимизацию причин и условий, порождающих и способствующих коррупции в различных сферах жизни. В статье проанализированы правовые, содержательные и организационные аспекты дистанционного обучения.

Исследование способствовало выявлению позитивных достижений и проблемных аспектов, что позволило сформулировать меры по совершенствованию деятельности образовательного учреждения (организации), связанной с дистанционным форматом обучения, в том числе как фактора по минимизации коррупционных проявлений.

Annotation. *The restrictions that have arisen in connection with the new coronavirus infection COVID-19 have prompted educational institutions (organizations) to make certain changes in the organization of the entire educational process. The system of the Ministry of Internal Affairs of Russia is no exception, because it always keeps pace with progress. The purpose of the article is to consider the issue of replacing full-time education with distance learning, since the era of information technology, automation and digitization, among other things, allows the whole world and our country to use new methods in the fight against corruption of certain social groups of society. Anti-corruption education and educational work aimed at forming an anti-corruption worldview of citizens, especially the younger generation, are part of the state anti-corruption policy aimed at minimizing the causes and conditions that generate and contribute to corruption in various spheres of life. Legal, substantive and organizational aspects of distance learning are also analyzed.*

The study revealed positive achievements and problematic aspects, which made it possible to formulate measures to improve the activities of an educational institution (organization) related to the distance learning format, including as a factor to minimize corruption manifestations.

Ключевые слова и словосочетания: *современные дистанционные образовательные технологии, дистанционное обучение, коррупция, коррупционные проявления, коррупционный риск, образовательные организации МВД России, информационные образовательные ресурсы.*

Key words and word combinations: *modern distance education technologies, distance learning, corruption, corruption manifestations, corruption risk, educational organizations of the Ministry of Internal Affairs of Russia, information educational resources.*

Для цитирования: *Коврова В.Г., Василькив И.Н. Современные дистанционные образовательные технологии как фактор минимизации коррупционных проявлений // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 36-41.*

For citation: *Kovrova V.G., Vasilkiv I.N. Modern distance learning technologies as a factor of minimizing corruption manifestations // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 36-41*

Важной составляющей процесса образования в любом возрасте выступает непосредственно как обучение, так и воспитание личности. Образование необходимо личности для правильного становления и развития нравственных и духовных ценностей, принятых норм поведения в обществе. Оно позволяет освоить необходимые умения или знания, развить конкретные навыки и научиться практически применять полученную информацию в повседневной жизни.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ реализация права на получение образования возможна на каждом его уровне, в частности на общем, профессиональном и дополнительном.

Выступая значительной составляющей всей образовательной деятельности, дополнительное профессиональное образо-

вание (далее – ДПО) является залогом конкурентоспособности как организации в целом, так и личной конкурентоспособности сотрудника (работника) в частности, поскольку последняя напрямую связана с конкурентоспособностью образовательного учреждения (организации).

В свете резкого ускорения научно-технического прогресса роль ДПО особенно возросла, так как количество новых знаний стремительно увеличивается. В частности, перераспределяется потребность в кадровом составе, появляются новые направления, усложняются существующие профессии и т.д. Образовательные организации, реализующие как основные образовательные программы, так и дополнительные образовательные программы, всегда находились и находятся под пристальным вниманием контрольно-надзорных органов. Это связано с тем, что коррупция в целом ока-



зывает влияние на общий уровень развития всей страны, а коррупционные отношения существуют сегодня в различных сферах жизнедеятельности общества: экономика, политика, государственное управление, наука, образование и др. В результате показатели эффективности, которые оказывают влияние на уровень продолжительности жизни, производительности труда, среднего дохода населения и другие условия, снижаются.

По данным опроса граждан, в тройке лидеров по коррумпированности сфер профессиональной деятельности наряду с образованием находятся здравоохранение и правоохранительная деятельность [1, с. 18].

Проявления коррупции достаточно распространены в сфере образования и носят в основном латентный характер. Практика показывает, что их нелегко выявлять и расследовать. Также трудно привлечь к уголовной ответственности соответствующих лиц, если есть подозрение в совершении коррупционных действий [2, с. 6].

К сожалению, но образование в целом традиционно отнесено к области высокого коррупционного риска, который характеризуется как обстоятельства, явления или процессы в функционировании организаций и их сотрудников (работников), образующие ситуацию возможного (провокационного) коррупционного поведения таких лиц.

Зонами высоких коррупционных рисков в сфере образования, в том числе в системе ДПО, являются:

- прием в образовательные организации;
- проведение промежуточной или итоговой аттестации;
- создание преференций одним лицам в ущерб другим;
- злоупотребление (превышение) должностными полномочиями и пр.

Каждый уровень образования имеет свои собственные причины и формы коррупции. Причинами распространения коррупции в сфере образования могут быть: несовершенство законодательной базы, отсутствие системного подхода в борьбе с коррупцией и т.д.

Государственная политика активно поддерживает развитие инноваций и их внедрение во все сферы деятельности. На сегодняшний день это Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы (утв. Указом

Президента Российской Федерации от 09.05.2017), являющаяся первым стратегическим документом, определяющим направления развития информационного общества в Российской Федерации. Ее положения способствовали началу интенсивного использования и применения органами государственной власти Российской Федерации, а также гражданами информационных и коммуникационных технологий.

Отметим, что уровень образования в стране, качественная подготовка кадров определяют потенциал государства в целом, так как образование является его фундаментальной частью. В этой связи на регулярной основе внедряются антикоррупционные меры, направленные на профилактику коррупционных проявлений в сфере образования, в частности издаются нормативные правовые акты, производится надзор за их выполнением и т.п.

В свою очередь, Министерство внутренних дел Российской Федерации не стоит на месте, а постоянно развивается. Так, помимо традиционных форм обучения свое масштабное активное развитие получило дистанционное обучение, как с частичным, так и с полным применением современных дистанционных образовательных технологий. Напрямую повлияла на принятие решения о переводе и дальнейшей реализации значительного количества образовательных программ с очной на дистанционную форму обучения эпидемиологическая ситуация в стране, связанная с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Министерство внутренних дел Российской Федерации подходит к внедрению, изучению информационных технологий, начиная с базовых основ, то есть еще на этапе подготовки, переподготовки кадров и повышения квалификации в ведомственных образовательных организациях [3, с. 35]. При участии в образовательном процессе квалифицированных специалистов, реализующих программы, качество предоставляемого материала не ухудшается. Более того, дистанционное обучение с применением программного обеспечения (Moodle, BigBlueButton, TrueConf), используемого ведомственными образовательными организациями, позволяет проводить занятия лекционного и семинарского типа, консультации и итоговые аттестации как на



базе образовательной организации, так и за ее пределами.

Должностные лица, осуществляющие обучение по дистанционной форме, также имеют возможность проходить обучение с использованием платформы Moodle, которая интегрирована в сеть Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России. Иные платформы способны работать через сеть «Интернет» или в локальной сети.

При совершенствовании и внедрении информационных технологий в различные отрасли также, к сожалению, меняются формы, методы и способы коррупционных проявлений, поскольку переход к дистанционному обучению всё же не исключает полностью процесс взаимодействия между его участниками. Иными словами, сохраняется взаимодействие по следующим схемам: «куратор группы – слушатели группы», «преподаватель – слушатели группы» или «слушатель группы – его руководитель (начальник) – куратор группы». При дистанционном обучении:

контрольные функции за прохождением всего курса обучения напрямую возложены на куратора группы;

допускается возможность участия иного должностного лица, курирующего данное направление деятельности внутри образовательной организации (учреждения), в рамках обеспечения контроля, то есть осуществление проверки количества посещений слушателями занятий и результатов прохождения электронного курса;

отделы информационно-компьютерных технологий правомочны осуществлять анализ по реализации курса;

некоторые виды занятий предусматривают представление обучающимися (слушателями) докладов, а также решение самостоятельных практических заданий, которые направляются на электронный адрес преподавателя с целью их дальнейшей проверки.

При данных обстоятельствах может возникнуть коррупционное давление на личность (должностное лицо).

В частности, необходимо акцентировать внимание на том, что при дистанционном обучении сотрудники не освобождены от основных служебных обязанностей на местах, что иногда приводит к пропуску занятий и невозможности выполнить задания своевременно. Также имеется проблема с

периодическими техническими сбоями при реализации учебного процесса по СВКС-м ИСОД МВД России, вызванные большой нагрузкой на сервер образовательной среды «Moodle» центра дистанционного обучения. Данные ситуации могут послужить провоцирующим фактором к коррупционным проявлениям, поскольку оказывают на участников процесса негативное влияние.

Во избежание возникновения возможных коррупционных составляющих и с целью их профилактики образовательным организациям необходимо включать в каждый электронный курс дистанционного обучения занятия для различных категорий слушателей (курсантов), которые направлены на разъяснение антикоррупционного поведения.

Напомним, что противодействие коррупции предполагает комплексное воздействие, которое включает три составляющих: совершенствование антикоррупционного законодательства, антикоррупционное просвещение и пропаганду [4, с. 135]. Антикоррупционное просвещение представляет собой одну из эффективных форм профилактики коррупционного поведения в соответствии со стандартами национальной политики о противодействии коррупции. Целью таких занятий является правовое просвещение и формирование стойкого нетерпимого отношения сотрудников (обучающихся) к любым коррупционным проявлениям.

В Российской Федерации антикоррупционная политика национального государства развита на высоком уровне. Так в Национальном плане противодействия коррупции на 2021-2024 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478, содержится ряд мероприятий по 16 направлениям, нацеленных на предупреждение и противодействие коррупции, минимизацию и ликвидацию ее последствий (далее – Национальный план). Так, к примеру, в Национальном плане содержится ряд поручений в сфере образования и просвещения. Указано, что необходимо проведение разнообразных обучающих и информационных мероприятий по вопросам противодействия коррупции, в числе которых значится и проведение учебно-методических семинаров для педагогических работников, реализующих



программы ДПО в области противодействия коррупции.

Также немаловажным направлением, включенным в Национальный план, являются цифровые финансовые активы и информационные технологии. При этом последнее направление предполагает:

изучение новых форм коррупции, связанных с использованием цифровых технологий;

подготовку предложений по выявлению и пресечению преступлений, совершенных с использованием цифровых финансовых активов, иных цифровых прав и цифровой валюты (далее – ЦФА);

подготовку предложений по использованию информационных технологий для представления, обработки, анализа и хранения сведений о доходах, расходах, анализ практики представления сведений о владении ЦФА, проверки таких сведений и осуществления контроля за расходами на приобретение ЦФА.

Министерство внутренних дел Российской Федерации в целях реализации Национального плана, а также поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 06.09.2021 № ММ-П17-12165 утвердило распоряжением от 29.09.2021 № 1/11052 План МВД России по противодействию коррупции на 2021-2024 годы, которым предусмотрены пункты по подготовке различных предложений. В числе прочего, предложено принять участие в разработке и реализации программы по антикоррупционному просвещению населения на 2021-2024 годы, предусмотрев в том числе проведение соответствующих мероприятий для обучающихся по образовательным программам общего, среднего профессионального и высшего образования и др.

Таким образом, Министерство внутренних дел Российской Федерации заинтересовано в проведении масштабных мероприятий по профилактике коррупционных правонарушений не только внутри системы, но и за ее пределами.

Следует отметить, что согласно пункту 8.2 Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (утв. приказом МВД России от 26.06.2020 № 460) для сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации стремление к получению в связи с выполнением служебных обязанно-

стей любых видов вознаграждения от физических и юридических лиц является неприемлемым поведением.

Гражданин, взявший на себя обязательства по прохождению службы в органах внутренних дел, обязан соблюдать в числе прочего и морально-этические требования. Как стражу порядка, ему необходимо отвечать принципам справедливости, неподкупности, честности [5, с. 166]. В случае же совершения проступка, порочащего честь, а также в случае утраты доверия сотрудник подлежит увольнению, с ним расторгается контракт, в том числе возможно и по утрате доверия [6, с. 27].

В заключение необходимо обозначить, что ведомственные образовательные организации обладают большим техническим потенциалом, профессиональным кадровым составом, а также аудиторным фондом. Все это должно быть направлено на качественное образование, исключаящее в числе прочего возможные коррупционные проявления в своих рядах. Так, необходимо обозначить предложения по внедрению ряда мероприятий, направленных на антикоррупционную пропаганду среди участников образовательного процесса, а именно:

1. Образовательным организациям необходимо включать в каждый электронный курс дистанционного обучения учебные занятия (лекции, семинары, практические занятия и пр.) для различных категорий слушателей (курсантов), которые должны быть направлены на разъяснение антикоррупционного поведения.

2. Подразделениям по профилактике коррупционных и иных правонарушений наряду с индивидуальным консультированием профессорско-преподавательского состава и слушателей следует активно внедрять в практику технологии дистанционного консультирования по вопросам профилактики коррупционных и иных правонарушений.

3. Руководителям органов внутренних дел (организации, подразделения) необходимо освобождать от служебных обязанностей подчиненных сотрудников на период дистанционного обучения, тем самым избегая пропуска занятий и невыполнения соответствующих заданий, то есть избегая провоцирующих к коррупционным проявлениям факторов. Также следует обеспечить



полную техническую оснащенность введенного органа (организации, подразделения) соответствующей технической базой для полноценного обучения подчиненных сотрудников (работников).

4. Профессорско-преподавательскому составу при дистанционном консультировании следует разъяснять слушателям (курсантам), какую негативную роль играет коррупция и коррупционные проявления в сфере образования, в том числе в системе ДПО, а также пресекать всяческие попытки предложений коррупционного характера.

5. Образовательным организациям необходимо обеспечить прозрачность дистанционного обучения с использованием информационных технологий, исключив, к примеру, фактор возможного давления профессорско-преподавательского состава на результат обучения слушателей (курсантов), фактор возможного давления сотрудников (работников) отделов информационно-компьютерных технологий, которые правомочны осуществлять анализ по реализации курса, и другие факторы.

6. Обучающимся важно выработать правильный подход к образовательному процессу, определив за основу существенность получения качественного образования: повышать и закреплять уровень знаний о коррупции, коррупционных проявлениях и правонарушениях, а также мерах по их профилактике. Также следует не поддаваться на попытки вовлечения в коррупционные процессы.

1. Южина Е.В. Антикоррупционная деятельность в образовательной организации: понятие, организация, проблемы // Школа управления образовательными учреждениям: опыт, практика, лучшие решения. 2018. № 01 (71).

2. Противодействие коррупции: учеб. пособие / сост.: А.М. Межведилов, Л.Т. Бакулина, И.О. Антонов, М.В. Талан, Ю.В. Виноградова, А.Д. Гильфанова. – Казань: изд-во Казан. ун-та, 2016.

3. Кobleва М.М. Предоставление сведений о доходах как основа противодействия коррупции // Правовые и организационные основы противодействия коррупции: международный и российский опыт: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., 2020.

4. Василькив И.Н. Документационное обеспечение управления в деятельности органов внутренних дел с применением информационных технологий // Полицейский вестник ВИПК МВД России. 2020. № 2 (3).

5. Попова А.А. Некоторые вопросы, касающиеся увольнения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации за совершение проступка, порочащего честь // Закон и право. 2021. № 8.

6. Волгина Г.Е., Коврова В.Г. Некоторые вопросы временного отстранения сотрудника органов внутренних дел от выполнения служебных обязанностей // Энциклопедия судебной экспертизы. 2017. № 4 (15).





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, профессор кафедры частного права Государственного университета управления, 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, professor of the department of private law of the State University of Management, Doctor of Law, Associate Professor

e-mail: irina_adm@mail.ru



ЗУБАЧ АНАТОЛИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ,

заместитель заведующего кафедрой частного права Государственного университета управления, кандидат юридических наук, доцент

ZUBACH ANATOLY VASILIEVICH,

Deputy Head of the Department of Private Law State University of Management, PhD in Law, Associate Professor

e-mail: cort91@inbox.ru

**К ВОПРОСУ О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
ОТБЫВАЮЩИХ НАКАЗАНИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
К ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ВМЕСТО ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН-МИГРАНТОВ**

**ON THE QUESTION OF THE EXPEDIENCY AND EFFECTIVENESS OF ATTRACTING
CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION SERVING SENTENCES TO WORK
INSTEAD OF FOREIGN MIGRANT CITIZENS**

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы привлечения иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации, а также рост преступности среди мигрантов. Авторами проанализированы предложения, поступившие из Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации о возможном привлечении к трудовой деятельности осужденных лиц, которым может быть назначено наказание в виде принудительной трудовой деятельности, вместо иностранных рабочих, а также отношение к данному предложению специалистов и граждан России.

Annotation. The article discusses the problems of attracting foreign labor in the territory of the Russian Federation, as well as the growth of crime among migrants. The authors analyzed the proposals received from the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation on the possible involvement of convicted persons who may be sentenced to forced labor instead of foreign workers, as well as the attitude of specialists and citizens of Russia to this proposal.

Ключевые слова и словосочетания: иностранный гражданин, незаконная миграция, гуманизация исполнительной системы, уголовно-исполнительный кодекс, осужденный, исправительные работы, принудительные работы, исправительные центры.

Key words and word combinations: foreign citizen, illegal migration, humanization of the executive system, penal enforcement code, convict, correctional labor, forced labor, correctional centers.

Для цитирования: Адмиралова И.А., Зубач А.В. К вопросу о целесообразности и эффективности привлечения отбывающих наказания граждан Российской Федерации к трудовой деятельности вместо иностранных граждан-мигрантов // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 42-46.

For citation: Admiralova I.A., Zubach A.V. On the question of the Expediency and effectiveness of attracting citizens of the Russian Federation serving sentences to work instead of foreign migrant citizens // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P.42-46.

Исходя из положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в области противодействия незаконной миграции, совершенствование правовой базы является основополагающим направлением [1]. В этой связи правовые меры предупреждения организации незаконной миграции выступают на первый план и заслуживают соответствующего внимания. Отметим, что современное миграционное законодательство – одна из динамично развивающихся отраслей национального законодательства, поэтому для правильного понимания и точного исполнения российского, в первую очередь со стороны иностранных «гостей»-мигрантов, на наш взгляд, было бы целесообразным предусмотреть правовое информирование таких лиц о требованиях законодательства, регулирующего нахождение и трудовую деятельность иностранцев на территории Российской Федерации. Нередко из-за элементарного незнания основных положений российского миграционного законодательства мигранты оказываются вне рамок правового поля.

Количество преступлений, совершаемых иностранцами и лицами без гражданства в России, за два месяца этого года выросло почти на 2% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Мигранты в России стали чаще игнорировать закон и идти на преступления – об этом сообщает МВД России [2, с. 603-606]. По официальным данным, иностранцы, постоянно живущие в России, но при этом не имеющие российского гражданства, вышли за рамки закона 36,4 тысяч раз (речь о преступлениях разной степени тяжести), и это только за 2021 год. В свою очередь, это почти на 5,9% больше, чем за январь-декабрь 2020 года, т.е. имеются основания говорить

об устойчивой тенденции роста показателей в вышеупомянутой сфере.

Результаты целого ряда совещаний, посвященных проблемам трудовой миграции в Российской Федерации, проводимых представителями различных министерств и ведомств, говорят о том, что трудовых мигрантов не удается интегрировать в российское общество. Также не всегда удачны совершаемые попытки привить мигрантам хотя бы уважительное отношение к базовым ценностям россиян. Экзамены на знание языка, истории Российской Федерации и основ законодательства остаются пустой формальностью, не сумевшей положительно повлиять на статистику преступлений, совершаемых мигрантами.

Вместо интеграции и социализации наблюдается другая картина – маргинализация, создание так называемых «национальных уголков» и рост неприятия россиянами мигрантов, особенно в регионах их большого скопления (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Калужская, Тульская, Тверская области и т.д.).

Однако, следует отметить, что ситуация с демографией в России такова, что страна нуждается в притоке мигрантов. Но каких?! Как сказал В.В. Путин, это должны быть «молодые, образованные, здоровые люди, которые готовы либо получить образование и влиться в рынок труда, либо прямо приступить к определенной работе, имея известный уровень нужной нам квалификации» [3].

Подавляющее же большинство из тех, кто прибывает в Россию, даже близко не соответствует этим критериям, что провоцирует массу конфликтов, как в области трудовых отношений, так и на социально-бытовой почве. Вместе с тем нужно заметить, что в последние месяцы наблюдается некоторый отток трудовых мигрантов разных национальностей, в основном лиц до



35 лет. Как правило, покидая Россию, они не возвращаются домой, а едут в другие страны в поисках новой работы.

Освободившиеся рабочие места могут быть заняты, в том числе и гражданами России, осужденными к различным видам наказаний за преступления ряда категорий. Эту идею, дискутируемую с апреля 2021 года, можно считать соответствующей духу действующей в Российской Федерации программе гуманизации исполнительской системы, предусматривающей расширение участия осужденных в принудительной трудовой деятельности [4].

Такое предложение, как отмечают ряд сотрудников подразделений по вопросам миграции МВД России, трудно реализуемо. Во-первых, требуется достаточно сложная система организации контроля над осужденными, отбывающими наказание в виде лишения свободы. Во-вторых, осужденные (в случае их привлечения к трудовой деятельности за пределами ИК) не смогут заменить мигрантов в полной мере. Известно, что потребность в труде иностранных граждан нашей страны – порядка миллиона единиц, а в исправительных колониях содержится менее четырехсот тысяч человек. В подавляющем большинстве исправительных колоний имеется производство, на котором, согласно ст. 103 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, обязаны трудиться осужденные. Использовать же их труд за пределами исправительного учреждения – дорого и потребует дополнительных усилий в обеспечении охраны объектов и осужденных.

Однако, согласно опросу ВЦИОМа, большинство россиян (71% из 1,6 тысяч опрошенных) поддержали предложение ФСИН привлекать осужденных на рабочие места вместо иностранных граждан [5]. Опрошенные уверены, что привлеченные к такому труду осужденные смогут погасить задолженности по судебным искам, алиментным обязательствам и, конечно, зарабатывать сами. Также, по их мнению, работа поможет осужденным исправиться (согласно ст. 43 УК РФ, наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений).

Отметим, что Уголовный кодекс РФ предусматривает три вида наказаний, связанных с исполнением каких-либо работ.

Исправительные работы как вид наказания в уголовное законодательство страны были включены еще в 1917 году и существуют до сих пор. Отбывает их осужденный по своему основному месту работы с отчислением в государственный бюджет 5-20% от заработной платы. **Обязательные работы** предусматривают выполнение в свободное от основной работы или учебы время бесплатных общественных работ. Места отбывания такого вида наказания определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями. Обязательные работы устанавливаются судом на срок от шестидесяти до четырехсот восьмидесяти часов. Третьим видом наказаний, связанным с исполнением каких-либо работ, являются **принудительные работы**. В статье 53.1 УК РФ принудительные работы могут применяться как альтернатива лишению свободы в случаях, предусмотренных рядом статей Уголовного кодекса. Такой вид наказания связан с привлечением осужденного к оплачиваемому труду (с отчислением в государственный бюджет 5-20% от заработной платы) в местах, определяемым уголовно-исполнительной инспекцией. В отличие от исправительных и обязательных работ отбывание принудительных работ зачастую осуществляется за пределами субъекта Российской Федерации, где проживает осужденный. Связано это, прежде всего, с тем, что исправительных центров создано недостаточное количество. По состоянию на сентябрь 2021 года действуют 131 Исправительный центр и УФИЦ (изолированный участок, функционирующий как исправительный центр). Согласно планам Министерства юстиции, к 2024 году планируется создание 100 тысяч рабочих мест в исправительных центрах [6].

В то же время право на замену лишения свободы иным видом наказания, в том числе и принудительными работами, имеют, согласно данным ФСИН, около 200 тысяч человек, то есть практически половина осужденных, отбывающих наказание в колониях [7]. Именно этих лиц, а также осужденных к принудительным работам лиц и предлагается (согласно прозвучавшим предложениям) привлекать на рабочие места, которые ранее занимали (или пока занимают) трудовые мигранты.



Часть опрошенных россиян (21%) считает, что могут вернуться времена ГУЛАГа, а также отмечает, что осужденные могут быть не менее опасны для населения, чем мигранты. Что касается этих утверждений, то сомнения в обществе, конечно, могут иметь место. И не без исторических оснований.

Принудительные работы должны быть строго добровольными, никаких принуждений, пыток и иных нарушений прав человека при этом не должно быть.

Необходимо стремиться к социальной адаптации тех осужденных, которые хотят вернуться к нормальной жизни. Как представляется, в ряде регионов вполне допустимо привлечение осужденных к работам, выполняемым мигрантами: уборка территорий, строительство, сельхозработы и т.п. Что же касается опасности для населения, исходящей от осужденных лиц, которые могут быть привлечены к трудовой деятельности, то, во-первых, принудительные работы могут назначаться после отбытия осужденным не менее $\frac{1}{4}$ срока наказания, определенного судом, а во-вторых, необходимо оговорить (и запретить нормативно!) невозможность привлечения к работам в общественных местах лиц, осужденных за совершение преступлений против личности и за корыстно-насильственные преступления (такие как разбой, грабёж, вымогательство т.д.). Заметим, что почему-то, когда обсуждается тема замены труда мигрантов на труд осужденных, в представлении многих обывателей возникает некая картина татуированного «прочифиренного» зека с метлой! Конечно, определенный (и немалый) процент таких личностей имеется в местах лишения свободы, но отбывают они наказание, как правило, далеко не впервые и не за преступление небольшой или средней тяжести, т.е. под категорию лиц, которым могут быть назначены принудительные работы (в их новом смысловом содержании) ни в коем случае не попадают.

В заключение авторы хотели бы отметить следующее:

Заменить полностью мигрантов в производстве осужденными невозможно, прежде всего из-за большой разницы в количестве рабочих мест, занимаемых иностранными работниками, и количестве осужденных, которым могут быть назначены обязательные и принудительные работы.

Привлечение осужденных к труду в исправительных центрах позволит осужденным принести реально ощутимую пользу обществу, а именно: возместить материальный ущерб (часть ущерба) потерпевшим, ответить по алиментным обязательствам, заработать к окончанию срока принудительных работ определенную сумму «на первое время» после освобождения от отбытия наказания.

Проживание в общежитии, а иногда (может быть, в качестве поощрения) и на съемных квартирах даст осужденным, привлеченным к трудовой деятельности вне мест заключения, возможность общаться с семьей не только во время предоставляемых свиданий, а и в свободное от трудовой деятельности время, что, как нам представляется, будет являться дополнительным стимулом к возвращению осужденного к нормальной жизни и стимулом для честного труда.

Необходимо:

– выработать механизм привлечения уполномоченных по правам человека, общественных советов при уголовно-исполнительной системе и общественных палат в обеспечении наблюдения за соблюдением условий труда, а также установленного порядка начисления заработной платы осужденным лицам к принудительной трудовой деятельности;

– разработать и создать (Федеральной службой исполнения наказаний) систему подразделений, обеспечивающих эффективный контроль и надзор за исполнением правил проживания в определенных для осужденных местах и выполнением установленных законодательством требований к режиму отбытия наказания лиц, привлеченных к принудительной трудовой деятельности.

Все вышеизложенное, несомненно, носит дискуссионный характер, требует взвешенного, продуманного подхода (особенно в части финансовой целесообразности), однако, по нашему мнению, идеи о возможном частичном замещении труда мигрантов гражданами Российской Федерации, отбывающими наказание за преступления невысокого уровня общественной опасности, имеют право на жизнь и обсуждение.



Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

1. [Электронный ресурс] // URL: https://tass.ru/proisshestviya/12514619?utm_source=business-gazeta.ru&utm_medium=referral&utm_campaign=business-gazeta.ru&utm_referrer=business-gazeta.ru.
2. Соков В.С. Организация незаконной миграции: проблемы предупреждения и пути их решения // Молодой ученый. 2014. № 2 (61).
3. Речь В.В. Путина на встрече с рабочей группой по подготовке поправок в Конституцию РФ от 3 июля 2020 г. // Газета.ru от 03.07.2020.
4. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: https://ombudsmanrf.org/news/v_rossii/view/nina_shalabaeva_prinjala_uchastie_v_obsuzhdenii_voprosov_socialnoj_i_trudovoj_reintegracii_lic_osvobodivshikhsja_iz_mest_lisheniya_svobody.
5. ВЦИОМ. НОВОСТИ [Электронный ресурс] // URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/vmesto-tjurmy-na-rabotu>.
6. Российская газета. RG.RU [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2021/12/29/miniust-planiruet-sozdat-100-tysiach-mest-dlia-prinuditelnyh-rabot.html>.
7. Два шага назад из колонии. Предложенные Минюстом поправки улучшат жизнь одних заключенных и ухудшат – других [Электронный ресурс] // URL: <https://pravo163.ru/dva-shaga-nazad-iz-kolonii-predlozhennye-minyustom-popravki-uluchshat-zhizn-odnix-zaklyuchennyx-i-uxudshat-drugix/>.





СКИВТЕРИСТ АНДРЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ,

начальник ВИПК МВД России

SKIVTERIST ANDREI ANATOLYEVICH,

chief of Advanced Training Institute of the MIA of Russia

e-mail: vipk@mvd.ru

ВОПРОСЫ ПРЕЗУМПЦИИ НЕВИНОВНОСТИ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

ISSUES OF PRESUMPTION OF INNOCENCE IN RUSSIAN LAW

Аннотация. В статье рассматривается один из ключевых принципов уголовного судопроизводства – принцип презумпции невиновности. Данный принцип своим регулирующим и охранительным свойством пронизывает весь юридический процесс, связанный с применением мер государственного принуждения. Принцип презумпции невиновности имеет конституционные основания, закрепляется в уголовно-процессуальном кодексе. Однако нужно отметить, что обозначенный принцип имеет межотраслевое значение, а также играет важную роль в деле охраны и защиты прав личности, а также обеспечивает требования законности на всех стадиях предварительного расследования. В этой связи презумпция невиновности имеет существенное юридическое и социальное значение.

Annotation. The article discusses one of the key principles of criminal proceedings, the principle of "presumption of innocence", this principle, by its regulatory and protective properties, belittles the entire legal process associated with the use of state coercion measures. The principle of presumption of innocence has constitutional grounds and is enshrined in the Code of Criminal Procedure. However, it should be noted that this principle has intersectoral significance, and also plays an important role in the protection and protection of individual rights, as well as ensures the requirements of legality at all stages of the preliminary investigation. In this regard, the presumption of innocence has significant legal and social significance.

Ключевые слова: принцип, презумпция, процесс, невиновность, закон, законность, наказание, защита, права, охрана, гарантия.

Key words: principle, presumption, process, law, legality, punishment, protection, rights, protection, guarantee.

Для цитирования: Скивтерист А.А. Вопросы презумпции невиновности в российском праве // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 47-55.

For citation: Skivterist A.A. Issues of presumption of innocence in Russian law // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 47-55.

Актуальность проблемы. Вопрос относительно правовых презумпций является одним из самых классических в теории права, обусловлено это функциональными качествами данных правовых категорий, а также их значением в механизме правового регулирования. Несмотря на исследования феномена правовых презумпций, а также анализ их юридических свойств, эта проблема не перестает быть актуальной в правовой теории различной направленности.

Правовые презумпции анализируются в самых различных аспектах. Это дает возможность сделать вывод о том, что дефиниция правовой презумпции носит общеправовой характер. Сегодня представленные категории выявлены в гражданском, семейном, жилищном, административном, а также налоговом праве. Весьма содержательно феномен правовых презумпций развивается в экологическом праве.



Однако, несмотря на большой научный интерес к правовым презумпциям в позитивных отраслях права, самой известной, как в профессиональном, так и в социальном смысле, является презумпция невиновности. Обусловлено это рядом обстоятельств. Во-первых, презумпция невиновности связана со специфической сферой правового регулирования, а именно – уголовно-процессуальной деятельностью, и, соответственно, уголовным принуждением. Во-вторых, презумпция невиновности напрямую связана с вопросами охраны и защиты прав и законных интересов личности, в отношении которой осуществляется уголовное судопроизводство. В-третьих, презумпция невиновности является ключевым принципом уголовного судопроизводства, который подтверждается своим конституционным закреплением.

Одной из специфических особенностей презумпции невиновности, отличающей ее от иных правовых презумпций, является то, что она, помимо функции презумпции, является еще и принципом, пронизывающим всю уголовно-процессуальную деятельность, распределяя обязанности по ее опровержению между участниками уголовного процесса. Презумпция невиновности, с одной стороны, выступает гарантией обеспечения законных интересов лица, в отношении которого осуществляется уголовное судопроизводство, с другой – гарантируется со стороны государства с помощью мер юридической ответственности, а также системой организации уголовной юстиции в целом. Ключевое предназначение презумпции невиновности состоит в том, чтобы не допустить наказания невиновного человека, а также создать условия, при которых виновность лица в совершении преступления была доказана с помощью разносторонних и законно полученных доказательств и которые в конечном итоге восприняты судом при вынесении обвинительного приговора.

Вопрос относительно презумпции невиновности возник еще в древние времена и имеет общечеловеческое значение. К указанной проблеме обращались и будут обращаться в будущем исследователи различных научных специальностей. Кроме того, проблема презумпции невиновности имеет не только правовой, но и этический

характер. Как следует из приказа Генпрокуратуры России от 17 марта 2010 г. № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации», органы прокуратуры обязаны осуществлять надзор за тем, чтобы «...ни один гражданин не подвергался незаконному ограничению в правах. Следить за неуклонным соблюдением органами дознания и предварительного следствия установленного порядка расследования преступлений, а также соблюдением принципа презумпции невиновности».

Представленный тезис весьма красноречиво подтверждает актуальность исследования проблемы, связанной с правовым и организационным обеспечением принципа презумпции невиновности, который, как показало исследование, реализуется на всех стадиях уголовного судопроизводства. Помимо этого, исследуемая презумпция является объединяющим средством для всех иных принципов уголовного процесса, реализация которых связана с установлением объективной истины.

Тенденции развития принципа презумпции невиновности в российском праве. Вопрос относительно принципа презумпции невиновности в праве, а также в уголовном судопроизводстве является одним из самых ключевых. Именно на основе данного принципа выстраивается вся система реализации доказательств, а также последовательность осуществления процессуальных действий. Принцип презумпции невиновности лежит в основе применения государственного принуждения в целом и мер уголовной ответственности в частности. Как отмечает А.А. Тарасов, «...презумпция невиновности является принципом всего уголовного судопроизводства без каких-либо изъятий» [1, с. 37].

Презумпция невиновности рассматривается именно как принцип, поскольку обладает всеми признаками соответствующей правовой категории, а именно – носит императивный характер, а также гарантируется государством. Как следует из закона, «...обвиняемый считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в предусмотренном УПК порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда» (ст.



14). Презумпция невиновности как институциональная категория является определенным юридическим достижением, гарантирующим соблюдение прав и свобод граждан, а также распределяющим права и обязанности участников юридического процесса и процесса применения государственного принуждения. Данный посыл можно видеть на примере следующего предписания – «...подозреваемый или обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания обвинения и опровержения доводов, приводимых в защиту подозреваемого или обвиняемого, лежит на стороне обвинения» (ст. 14 УПК).

Исходя из обозначенных предписаний, принцип презумпции невиновности имеет, как уже отмечалось ранее, важное социальное и юридическое значение. Данный принцип предопределяет соблюдение требований законности, а также справедливости при применении мер уголовной ответственности. Как отмечает Ф.Г. Шахкелдов, «...принцип презумпции невиновности обвиняемого означает, что в случае, если виновность не установлена достоверно, обвиняемый должен быть признан невиновным и полностью реабилитирован» [2, с. 14].

Учитывая важность и содержательность презумпции невиновности как принципа уголовно-процессуальной деятельности целесообразно рассмотреть сам термин «презумпция», который, в зависимости от предмета правового регулирования и контекста исследования, меняет свое смысловое значение. Как отмечается в этимологическом словаре, слово презумпция имеет латинское происхождение и означает «предположение», иногда данное слово обозначает «ожидание» или «надежды». Презумпция – «...предположение, которое считается истинным до тех пор, пока ложность такого предположения не будет четко или бесспорно доказана» [3].

Как отмечает В.А. Морквин, «...презумпция – это прямо или косвенно закрепленные в уголовно-процессуальных нормах вероятные предположения о существовании определенных юридических фактов при наличии известных (установленных) юридических фактов, необходимые для достижения назначения уголовного судопроизводства» [4, с. 11].

В советский период нашей истории было выработано доктринальное понятие презумпции невиновности, которое базировалось на уголовно-процессуальном законодательстве. В этой связи Юридический энциклопедический словарь 1987 года практически полностью воспроизводит нормативное понимание рассматриваемой категории. Так, в словаре указывалось, что «...презумпция невиновности – это положение, согласно которому обвиняемый (подсудимый) считается невиновным, пока его вина не будет доказана в установленном законом порядке. Также отмечалось, что презумпция невиновности – один из важных демократических принципов уголовного процесса, который способствует охране и защите прав личности, а также исключает необоснованное обвинение и осуждение» [5, с. 369].

Из такого посыла можно сделать вывод о том, что главная функция презумпции невиновности в уголовном процессе – это обеспечение прав и свобод граждан, а также повышение эффективности правоприменительной деятельности, особенно в части, касающейся уголовного принуждения. Принцип презумпции невиновности позволяет обвиняемому или подсудимому реализовать свое право на защиту всеми способами и средствами, предусмотренными законом. В свою очередь, органы предварительного расследования должны всеми способами, предусмотренными законом, доказать виновность лица в совершении преступления, и данный факт в конечном итоге должен быть подтвержден вступившим в законную силу приговором суда. Только в этом случае можно говорить о полноценной работе принципа презумпции невиновности в уголовно-процессуальной деятельности. Данный тезис вполне корреспондирует с мнением С.В. Корнаковой, которая отметила, что «...необходимость существования презумпции невиновности основана на том, что высшей ценностью для общества и государства является человек, его права и свободы, необоснованное ограничение которых недопустимо» [6, с. 65].

Традиционно в научной литературе имеют место различные подходы к изучению того или иного социального или правового явления, в этом смысле правовые презумпции в целом и презумпция невиновности в частности исключением не являются.



А поэтому важно понять, какую функциональность несет феномен презумпции невиновности, чем данная правовая презумпция отличается от других презумпций. Функциональность правовых презумпций порой отождествляют с функциями права. Право в институциональном аспекте выполняет регулятивную и охранительную функции, в этой связи и правовые презумпции могут выполнять такие функции. По своей природе, а также отрасли права, в которой закрепляется презумпция невиновности, она относится к охранительной правовой презумпции. В этой связи нужно согласиться с Б.А. Булаевским, отметившим, что «...функции презумпций могут проявляться в одной из форм правовой охраны интересов, а поэтому можно говорить о таких функциях презумпций, как признание интереса, реализация интереса, обеспечение интереса, а также защита интереса» [7, с. 33].

Раскрывая охранительную функциональность презумпции невиновности, Н.Г. Листопадова отметила, что данная презумпция дает возможность «...рассредоточить бремя доказывания вины; более детально осуществить познание объективной реальности; обязать правильно применять нормы права, в частности применительно к вопросу толкования сомнений. Кроме того, презумпция невиновности как охранительная презумпция не дает возможности использовать доказательства, полученные с нарушением закона» [8, с. 20].

Как отмечает Э.Г. Яковлева, «...использование презумпций значительно упрощает судебный процесс, освобождая стороны от доказывания определенных презумпцией фактов и равномерно распределяя бремя их опровержения» [9, с. 31]. В этой связи игнорирование принципа презумпции невиновности в уголовном процессе делает без достаточных правовых (процессуальных) оснований из «невиновного человека» – «виновного», что в правовом и демократическом государстве недопустимо. Поэтому следует согласиться с П.С. Элькидом, отметившим, что «...право обвиняемого на защиту реально осуществить лишь в условиях такой уголовно-процессуальной системы, которая предполагает реальное действие презумпции невиновности, а непризнание принципа презумпции невиновности неизбежно ведет к

отрицанию права лица (обвиняемого или подсудимого) на защиту своих прав и законных интересов» [10, с. 23].

Уже было отмечено, что термин «презумпция» используется в различных общественных науках. Так, в философии дается философский анализ сущности презумпций, а также определяется их место в социальной системе и характеризуется их реальное воздействие на бытие человека. Несмотря на общий гуманитарный интерес к вопросу социальных презумпций, наиболее содержательно презумпции исследованы именно в юридической науке, что обусловлено регулятивной значимостью рассматриваемых категорий. В этой связи неслучайно, что некоторые из социальных презумпций, по мере своей зрелости, закрепляются на законодательном и даже конституционном уровне, в частности это касается такого принципа, как презумпция невиновности, получившего свое закрепление в ст. 49 Конституции Российской Федерации.

Конституция как нормативный документ имеет особые юридические свойства, а именно – Конституция имеет высшую юридическую силу, а целый ряд ее положений имеет прямое действие. Это также касается и презумпции невиновности как общеправового принципа. Конституция говорит о презумпции невиновности в уголовно-правовом аспекте, однако заданные конституционные положения необходимо рассматривать максимально широко и распространять на все направления правового регулирования, где есть необходимость использования принципа презумпции невиновности. В этой связи согласимся с Н.И. Газетдиновым, который отметил, что «...ограничение действия конституционного принципа презумпции невиновности и распространение его содержания лишь на уголовный процесс, а в самом процессе – только на судебные стадии, вряд ли соответствуют задаче защиты прав и охраняемых законом интересов личности в демократическом обществе» [11, с. 38].

Как уже отмечалось, правовые презумпции исследуются в самых различных аспектах, это дает возможность, с одной стороны, увидеть их многообразие, а с другой – понять их социальную и юридическую специфику. На особенность той или иной презумпции существенное влияние оказывает предмет правового регулирования, а поэтому можно



поддержать К.К. Панько, который подчеркнул, что «...каждая правовая презумпция как прием законодательной техники имеет свою специфику генезиса и развития, правовую природу и характеристику. Несмотря на это, для правовых презумпций характерны и общие черты» [12, с. 23]. Общим для всех видов «презумпций» является их функциональность, а также содержание, которое подлежит подтверждению или опровержению. Как отметила О.А. Егорова, «...под правовой презумпцией следует понимать правовой режим, при котором обстоятельство, имеющее лишь определенную степень доказанности, достоверности, считается доказанным» [13, с. 9].

Раскрывая сущностные особенности правовых презумпций, следует отметить, что они могут содержаться в материальных и процессуальных отраслях права. Это один из важнейших признаков, дающий возможность подразделить правовые презумпции на материальные презумпции и процессуальные презумпции. Заметим, что подразделение правовых презумпций на материальные презумпции и процессуальные весьма условно, обусловлено это тем, что даже классические материальные отрасли права содержат в своем предмете процессуальные предписания. Более того, сам термин «презумпция невиновности» имеет непосредственное отношение как к соответствующему юридическому процессу, так и к такой категории, как юридическая ответственность.

Не углубляясь в вопрос относительно классификации правовых презумпций, бегло подчеркнем, что критериев для их дифференциации достаточно. По этому вопросу в свое время М.С. Строгович писал, что в уголовном процессе имеют место несколько презумпций, которые по своей функциональности обеспечивают данный вид процессуальной деятельности, выступая при этом некими гарантиями законности. Кроме того, такие конструкции являются способами охраны и защиты прав личности в уголовном процессе. Так, цитируемый автор выделил «...презумпцию знания закона, презумпцию истинности вступившего в законную силу приговора суда и презумпцию невиновности» [14, с. 89].

Подчеркнем, что правовая презумпция в уголовном процессе – это не догма, в этой

связи она может быть опровергнута и доказано обратное. В обычной жизни предполагается, что каждый человек знает закон и соблюдает его, для этого созданы все условия и гарантии, в частности – все законы и иные нормативные правовые акты, касающиеся прав и свобод граждан, опубликованы в официальных источниках и таким образом каждый может их изучить. Конечно, данное предположение не следует идеализировать, в лучшем случае с нормативным предписанием человек знакомится в определенной жизненной ситуации, иногда, правда, связанной с привлечением его к юридической ответственности. Несмотря на это, можно говорить о презумпции знания закона, поскольку современное государство для этого создало все необходимые условия. Рассуждая о видах презумпций в уголовном процессе, С.В. Корнакова также отметила, что «...не требует опровержения также презумпция знания закона, согласно которой каждый гражданин предполагается знающим закон, если он обнародован в установленном порядке» [15, с. 67].

Презумпция истинности вступившего в законную силу приговора суда также реально существует. Решение суда в форме приговора имеет силу закона, и данное решение юридически обязательно, пока не истечет срок его действия или данный приговор не будет отменен в установленном процессуальном порядке. Забегая несколько вперед, отметим, что презумпция невиновности, если ее рассматривать как принцип уголовного процесса, относится к презумпциям процессуального характера, хотя данной правовой конструкции присущ и материальный аспект.

Презумпция невиновности как принцип, лежащий в основе применения государственного принуждения, в целом одинаково толкуется в уголовном процессе, уголовном праве, а также праве административном. Заметим, что в административном праве принцип презумпции невиновности получил свое современное нормативное закрепление относительно недавно (ст. 1.5 КоАП России), хотя, безусловно, на производство по делам об административных правонарушениях, а также на процесс назначения и исполнения административного наказания всегда оказывали влияние конституционные положения, которые ка-



саются реализации презумпции невиновности. В определенный период времени бытовало мнение, что принцип презумпции невиновности не присущ административному праву в силу очевидности совершенного административного правонарушения [16, с. 5].

В советский период нашей истории данная позиция как поддерживалась, так и критиковалась. В доктринальном плане в поддержку принципа презумпции невиновности в административном праве высказался П.П. Сергун. Учитывая теоретические разработки науки уголовного процесса, а также правоприменительную практику, обозначенный автор отметил, что «...действие презумпции невиновности состоит в том, что лицо, совершившее административное правонарушение, может быть признано виновным только в строго установленном порядке; отмена постановления и прекращение дела восстанавливает честь личности. Лицо считается административным нарушителем только после вступления в законную силу постановления о наложении административного наказания» [17, с. 50].

Такая позиция говорит об общих аспектах принципа презумпции невиновности, независимо от того, в каком из видов «публичного» юридического процесса он реализуется. Таким образом, административно-процессуальная и уголовно-процессуальная деятельность в целом едины в понимании сущности и функционального предназначения презумпции невиновности. Исходя из вышеизложенного, можно говорить о некой универсальности принципа презумпции невиновности в российском праве. Необходимо отметить, что действующее законодательство содержит целую систему презумпций самого различного характера, некоторые из которых непосредственным образом взаимосвязаны. В этой связи можно сделать вывод о том, что презумпция невиновности, будучи презумпцией уголовно-процессуального характера, взаимосвязана с иными презумпциями соответствующей отраслевой принадлежности, например презумпцией квалифицированности и объективности экспертного заключения, презумпцией правдивости и объективности свидетельских показаний и др.

Также подчеркнем, что презумпция невиновности, так же как и другие правовые презумпции, гарантируется государством,

а также подлежит правовой охране. Как уже отмечалось, вопрос относительно правовых презумпций исследуется не только в уголовном и административном процессе, рассматриваемая проблема поднимается в гражданском праве, налоговом праве, семейном праве, экологическом праве. В этой связи можно говорить о презумпции добросовестности налогоплательщика, презумпции опасности производственно-хозяйственной деятельности для окружающей среды и др.

Достаточно содержательно исследуются презумпции в семейном праве, в частности Н.А. Никиташина исследует такие классические семейно-правовые презумпции, как презумпции отцовства и материнства [18, с. 34]. Конечно, семейное право не ограничивается только обозначенными презумпциями, однако они являются наиболее значимыми для отношений и вопросов, вытекающих из брака и принадлежности к семье. Для уголовно-процессуальной деятельности ключевым является положение о том, что «...никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется законом» (ст. 51 Конституции). Как отметил Б.А. Булаевский, «...в результате научного исследования презумпций в праве был сделан ряд выводов, а также разработаны предложения, которые касались вопроса переосмысления функциональной природы презумпций, определение их места в праве и правоприменительной деятельности, а также оценки эффективности их внедрения в правовую материю» [19, с. 63].

Правовые презумпции – это не изобретение современного законодательства, презумпция как правовая категория появилась еще в античные времена и, по мере развития права и государства, приобретала свою функциональную и предметную значимость. Сегодня уже невозможно представить законодательство без наличия в нем правовых презумпций. Правовые презумпции как средство регулирования помогают решать важные вопросы. В этой связи согласимся с Л.С. Заржицкой, которая отметила, что «...презумпции используются тогда, когда иными способами установить какой-либо факт не представляется возможным» [20, с. 22].



Таким образом, правовые презумпции из правовой абстракции перешли в реальную правоприменительную плоскость, в частности касающуюся осуществления уголовно-процессуальной деятельности. Несмотря на важность принципа презумпции невиновности в уголовном судопроизводстве, данная правовая конструкция в законодательстве нашей страны была далеко не всегда. Обозначенный принцип длительное время отсутствовал в законодательстве Российской Империи, однако основы для его развития были заложены после судебной реформы последней трети девятнадцатого века. Как отмечает Е.С. Колесникова, «...несмотря на то, что прямо, четко и исчерпывающе презумпция невиновности не была закреплена в Уставе уголовного судопроизводства (1864), отдельные ее положения, а также подходы, сформировавшиеся в судебной практике, позволяют сделать вывод о действии этого принципа уголовного судопроизводства в рассматриваемый исторический период» [21, с. 130].

В советский период нашей истории, прежде всего по политическим и иным конъюнктурным соображениям, принцип презумпции невиновности весьма цинично пренебрегался. В определенные исторические периоды советская юстиция «излишне использовала» принцип, бытовавший еще в Римском праве, относительно признания вины самим обвиняемым или подсудимым. Обратим внимание, что, например, в Конституции Японии определяется, что «...никто не может быть осужден или подвергнут наказанию в случаях, когда единственным доказательством против него является его собственное признание» (п. 2 ст. 38) [22, с. 434].

Подчеркнем, что в настоящее время «...признание обвиняемым своей вины в совершении преступления может быть положено в основу обвинения только тогда, когда подтверждение виновности лица будет осуществлено совокупностью имеющих по уголовному делу доказательств» (ст. 77 УПК РФ).

Отметим, что в сталинский период нашей истории учение о презумпции невиновности развивалось. Так, к этому вопросу обращались даже в этот непростой исторический период, когда реально данный принцип не соблюдался, а его теоретическое отстаивание могло плохо закончиться для ис-

следователя. В этом заключалась определенная не только профессиональная, но и гражданская позиция ученых того времени. Так, один из теоретиков советского уголовного процесса В.И. Каминская весьма содержательно писала о функциональном значении принципа презумпции невиновности, его важности для установления истины по уголовному делу. Именно обеспечение презумпции невиновности, по мнению представленного автора, способно установить объективную истину по соответствующему уголовному делу, освободившись от всякого рода субъективных мнений и стереотипов. Как пишет В.И. Каминская, «...основное назначение презумпции невиновности – это толкнуть мысль и деятельность лица, которое расследует дело, на его полное и всестороннее исследование, а также исчерпывающе разрешить все гипотетические суждения» [23, с. 97].

В настоящее время в теории достаточно обоснован тезис о том, что правовая презумпция является правовой категорией, или, как иногда отмечают, правовой конструкцией. В этой связи согласимся с К.К. Панько, отметившим, что «...как и любая нормативная конструкция, презумпция является способом нормативно-организационного воздействия на общественные отношения с целью их охраны (упорядочения). Однако в общем процессе регулирования социальной жизни правовыми средствами правовые презумпции выполняют вспомогательную роль, представляя собой дополнения к связке различных элементов права. Презумпции добавляют возможностей в процесс получения и осмысления значимой информации, которая содержится в норме права» [24, с. 19].

Из этого следует вывод о том, что смысл и содержание той или иной правовой презумпции необходимо «вскрыть» в результате доктринального анализа правовой нормы, поскольку далеко не все правовые презумпции закрепляются прямо. Также можно сделать вывод о том, что юридические презумпции являются правовыми средствами воздействия на общественные отношения с целью более эффективного действия права. В этой связи функциональность презумпции невиновности в уголовном процессе направлена на обеспечение законности данного процесса, недопусти-



мости произвольного уголовного преследования, обеспечения справедливости, а также формирование условий для доказывания факта виновности лица в совершении им того или иного преступления. Несмотря на общие начала в содержании правовой презумпции, данная категория применительно к предмету правового регулирования достаточно специфически раскрывается, что не позволяет в полной мере говорить об универсальности этого правового средства.

В завершение исследования рассматриваемого вопроса отметим, что принцип презумпции невиновности развивался эволюционно, процесс понимания функциональности данного принципа был напрямую связан с вопросом охраны и защиты прав личности в уголовном судопроизводстве, а также возложения бремени доказывания вины обвиняемого и подсудимого на государство. Учитывая важность этого принципа, можно утверждать, что уголовно-процессуальная система без использования принципа презумпции невиновности работать просто не может. Современное правовое и демократическое государство должно формировать действенные гарантии обеспечения и реализации принципа презумпции невиновности: только так можно добиться подлинного режима законности и справедливости при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности.

Перспективы развития принципа презумпции невиновности. Проблема правового обеспечения презумпции невиновности является одной из самых важных в уголовно-процессуальной деятельности. В этой связи обозначенный вопрос не перестает быть актуальным на протяжении длительного времени. Презумпция невиновности как принцип уголовно-процессуальной деятельности прошел длительный путь развития, прежде чем получил свое нормативное и даже конституционное закрепление. На определенном этапе социального и правового развития стала очевидна необходимость закрепления положения относительно презумпции невиновности в действующем законодательстве. Данная тенденция была вызвана необходимостью обеспечения законности в уголовном процессе, а также охраной и защитой прав и

свобод личности, в отношении которой осуществляется уголовно-процессуальное принуждение.

В настоящее время законодательство всех цивилизованных и правовых государств нормативно определило и гарантировало реальное действие принципа презумпции невиновности в уголовном процессе. Уже отмечалось ранее, что в некоторых странах, к их числу в частности относится и Российская Федерация, принцип презумпции невиновности закреплен на конституционном уровне. Такой подход говорит о важности учета данного принципа, а также его прямом действии в уголовно-процессуальной деятельности на всех стадиях ее осуществления. В конституциях различных государств принцип презумпции невиновности закрепляется либо в полном объеме, либо указывает право лица, привлеченного к уголовной ответственности, на возможность его использования. Универсальность конституционного закрепления принципа презумпции невиновности предопределяется предписаниями международно-правовых актов, которые касаются регулирования вопросов обеспечения прав и свобод граждан. Значение правовых презумпций вообще состоит в том, что они повышают эффективность правоприменительной деятельности и применяются в наиболее сложных правовых и социальных условиях. Общим качеством правовых презумпций обладает и рассматриваемая нами презумпция невиновности, которая используется в весьма специфической сфере правового регулирования – уголовно-процессуальной деятельности.

Всеобщность принципа презумпции невиновности говорит о том, что сегодня уже невозможно представить полноценную систему уголовной юстиции без наличия и гарантированного действия рассматриваемого принципа. Презумпция невиновности является социальной и правовой ценностью, в этой связи обеспечение данного принципа гарантировано нормами различных отраслей права, а в случае необходимости обеспечивается и мерами юридической ответственности.

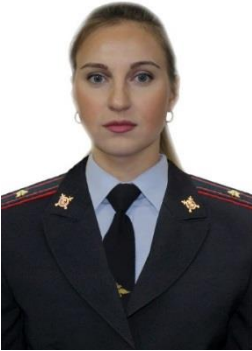
В заключение еще раз отметим, что важность принципа презумпции невиновности в уголовном процессе сделало данную презумпцию самой «известной» в праве, а



также в уголовно-процессуальной деятельности. Это позволяет сделать вывод о том, что презумпция невиновности находится в системе правовых презумпций. Обратим внимание, что правовых презумпций в действующем законодательстве вообще и в уголовно-процессуальном законодательстве в частности достаточно много. Правовые презумпции классифицируются по различным критериям, что позволяет увидеть их функциональность в том или ином направлении правового регулирования. Правовые презумпции, действующие в уголовно-процессуальном законодательстве, достаточно разнообразны, и они не сводятся исключительно к презумпции невиновности. Тем не менее своими регулятивными качествами и свойствами они дополняют основную презумпцию, закрепленную уголовно-процессуальным законодательством, а именно – презумпцию невиновности.

1. Тарасов А.А. Основания процессуального принуждения и презумпция невиновности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 5.
2. Шахкелдов Ф.Г. Актуальные вопросы применения презумпции невиновности обвиняемого // Мировой судья. 2006. № 5.
3. [Электронный ресурс] // URL: <https://ru.wikipedia.org/>.
4. Морквин В.А. Правовые презумпции в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008.
5. Юридический энциклопедический словарь. – М., 1987.
6. Корнакова С.В. Логика уголовно-процессуального доказывания. – М., 2020.
7. Булаевский Б.А. Функции правовых презумпций // Журнал российского права. 2011. № 3.
8. Листопадова Н.Г. Реализация принципа презумпции невиновности при рассмотрении дел об административных правонарушениях в области таможенного дела: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013.
9. Яковлева Э.Г. Доказательственные презумпции в гражданском судопроизводстве // Администратор суда. 2011. № 2.
10. Элькинд П.С. Право обвиняемого на защиту в советском уголовном процессе (общие вопросы) // Вопросы защиты по уголовным делам. – Л., 1967.
11. Газетдинов Н.И. Реализация принципа презумпции невиновности в уголовном судопроизводстве России // Журнал российского права. 2005. № 1.
12. Панько К.К. Презумпции в уголовном праве как прием законотворчества // Журнал российского права. 2005. № 3.
13. Егорова О.А. Презумпции и фикции в жилищном законодательстве РФ // Рос. юстиция. 2015. № 10.
14. Строгович М.С. Право обвиняемого на защиту и презумпция невиновности обвиняемого. – М., 1984.
15. Корнакова С.В. Логика уголовно-процессуального доказывания. – М., 2020.
16. Якимов А.Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5.
17. Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1987.
18. Никиташина Н.А. Классификация презумпций в семейном праве // Lex russica. 2018. № 3.
19. Булаевский Б.А. К вопросу о понятии презумпций в праве // Журнал российского права. 2010. № 3.
20. Заржицкая Л.С. Анализ понятия и содержания правовой презумпции // Мировой судья. 2016. № 11.
21. Колесникова Е.С. Презумпция невиновности по Уставу уголовного судопроизводства Российской империи и УПК РФ // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2.
22. Конституции зарубежных стран / сост.: В.Н. Дубровин. – М., 2003.
23. Каминская В.И. Учение о правовых презумпциях в уголовном процессе. – М.-Л., 1948.
24. Панько К.К. Классификация презумпций в механизме уголовного законотворчества и ее значение // Адвокатская практика. 2006. № 1.





КУЛАКОВА АНАСТАСИЯ АНАТОЛЬЕВНА,

преподаватель цикла Центра профессиональной подготовки им. В.А. Тинькова ГУ МВД России по Московской области, адъюнкт ФПНПиНК

Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

KULAKOVA ANASTASIA ANATOLIEVNA,

teacher of Police Training Center named after V.A.Tinkov the main department of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Moscow region, adjunct FPNPiNK

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. V.Ya. Kikotya

e-mail: Akulakova_89@mail.ru

Научный руководитель:

ПОБЕДКИН АЛЕКСАНДР ВИКТОРОВИЧ, профессор кафедры уголовного процесса Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор

Supervisor:

POBEDKIN ALEXANDER VIKTOROVYCH, Professor of the Department of Criminal Procedure Moscow State University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, Doctor of Law, Professor

ФАКТИЧЕСКОЕ ЗАДЕРЖАНИЕ КАК ПОВОД ДЛЯ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

ACTUAL DETENTION AS A REASON FOR INITIATING CRIMINAL PROCEEDINGS

Аннотация. В данной статье рассматриваются проблемные аспекты определения момента фактического задержания и исчисления его сроков, вопросы, связанные с процессуальным оформлением момента фактического задержания, возможности рассматривать его как повод к возбуждению уголовного дела. В частности, дается разграничение понятий «процессуальное задержание», «задержание» и «фактическое задержание» для более четкого понимания момента начала именно процессуальной деятельности, порождающей процессуальные правоотношения. Акцентируется внимание на задержании как юридическом факте, влекущем за собой правовые последствия и, как правило, неукоснительное требование соблюдения установленной законом процедуры оформления момента фактического задержания с целью недопущения нарушения прав и свобод человека и гарантирования возможности восстановления этих нарушенных прав.

Annotation. This article discusses the problematic aspects of determining the moment of actual detention and calculating its terms, issues related to the procedural registration of the moment of actual detention, the possibility of considering it as a reason for initiating a criminal case. In particular, a distinction is made between the concepts of “procedural detention”, “detention” and “actual detention” for a clearer understanding of the moment of the beginning of the procedural activity that gives rise to procedural legal relations. Attention is focused on detention as a legal fact that entails legal consequences and, as a rule, a strict requirement to comply with the procedure established by law for registering the moment of actual detention in order to prevent violations of human rights and freedoms and guarantee the possibility of restoring these violated rights.

Ключевые слова и словосочетания: фактическое задержание, момент фактического задержания, доставление, лишение права свободы передвижения, ограничение прав и свобод, повод к возбуждению дела, сроки задержания.

Key words and word combinations: actual detention, the moment of actual detention, delivery, deprivation of the right to freedom of movement, restriction of rights and freedoms, the reason for initiating a case, the terms of detention.

Для цитирования: Кулакова А.А. Фактическое задержание как повод для возбуждения уголовного дела // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 56-60.

For citation: Kulakova A.A. *Actual detention as a reason for initiating criminal proceedings // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia.* – 2022. – № 1(61). – P. 56-60.

На современном этапе назначение уголовного судопроизводства в Российской Федерации уголовно-процессуальное законодательство определяет следующим образом – защита прав и законных интересов личности, как пострадавшей от преступления, так и привлекающейся к уголовной ответственности или находящейся под угрозой ограничения ее прав и свобод (ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, далее – УПК).

Во многом указанное назначение явилось следствием ряда конституционных положений, предусматривающих широкий спектр прав и свобод человека и основу системы гарантий их обеспечения. В числе наиболее болезненных для человека – ограничение права на свободу и личную неприкосновенность. Конституция Российской Федерации (далее – Конституция) в ст. 22 признает за каждым данное право и возможность его ограничения предусмотрена лишь для краткосрочного задержания – на срок не более 48 часов и только на основании судебного решения.

Необходимо отметить, что законодатель уделяет большое внимание совершенствованию мер процессуального принуждения, ограничивающих право на свободу и личную неприкосновенность, однако большей частью в сфере интересов законодателя – система и регламентация мер пресечения. В то время как вопросы задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, продолжают оставаться дискуссионными как в теории, так и на практике.

Длительное время в фокусе научных дискуссий остается момент фактического задержания лица, который, как известно, связывается законодателем с моментом фактического лишения свободы передвижения лица, подозреваемого в совершении преступления, произведенного в порядке, предусмотренном УПК (п. 15 ст. 5 УПК). Фактическое задержание подозреваемого обычно соотносится с действиями сотрудников правоохранительных органов, наделенных соответствующим законодательством правом на задержание лица при совершении преступления (в том числе полиции), поимки и захвата данного лица, а

также доставления его в служебное помещение для разбирательства и решения вопроса о необходимости помещения данного лица в изолятор временного содержания после составления протокола задержания.

УПК РСФСР 1960 г. не знал указания на момент фактического задержания. Сроки задержания предусматривались в виде уведомления о задержании (24 часа), принятия решения прокурором о необходимости заключения подозреваемого под стражу (48 часов), общего срока задержания (72 часа). При этом о моменте, с которого должен начать исчисляться данный срок, законодатель умалчивал [1].

В этой связи вопрос о правильном исчислении момента фактического задержания стал и остается особенно острым в связи с принятием действующего УПК. Между тем четкое и обоснованное понимание момента фактического задержания напрямую определяет правильное исчисление срока задержания, производства процессуальных действий и решений, принимаемых в обеспечение данной меры (составление протокола задержания, сообщение о задержании, предоставление права на телефонный разговор, допрос подозреваемого и т.д.), исчисление срока меры пресечения в виде заключения под стражу (домашнего ареста) [2, с. 43]. Именно с момента фактического задержания в уголовном деле может участвовать и защитник (ч. 1 ст. 92 УПК).

При этом в протоколе задержания требуется указывать время и место задержания (ч. 2 ст. 92 УПК), а по истечении 48 часов с момента задержания подозреваемый подлежит освобождению, если срок задержания не продлен или мера пресечения в виде заключения под стражу не избрана (ч. 2 ст. 94 УПК). В указанных нормах речь идет о моменте задержания, задержании, но не о моменте фактического задержания. В этой связи УПК сам порождает затруднения в интерпретации понятия «фактическое задержание» [3, с. 99].

Раскрывая понятие задержания подозреваемого, законодатель связывает его со сроком не более 48 часов именно с момента фактического задержания (п. 11 ст. 5 УПК), что, однако, не означает, что момент именно «задержания» аналогичен «мо-



менту фактического задержания». Задержание – это процессуальное решение, состоящее в волеизъявлении уполномоченного субъекта не отпускать лицо и поместить его в изолятор временного задержания. С этого момента лицо считается задержанным, тогда как момент фактического задержания определяет начало исчисления срока задержания, срок задержания и право защитника на участие в уголовном судопроизводстве.

Учитывая, что законодатель связывает момент фактического лишения свободы передвижения (момент фактического задержания) с порядком, предусмотренным УПК (п. 15 ст. 5 УПК), некоторые специалисты объясняют, почему наиболее распространена практика исчислять срок задержания с момента доставления лица в орган дознания или к следователю – это первое упоминание в УПК о последствиях фактического задержания [4, с. 19]. При этом ясно, что реальный момент фактического задержания (никак не регламентированный УПК), может значительно расходиться со временем доставления лица к следователю или в орган дознания. В одних случаях для доставления задержанного может потребоваться длительное время (например, из-за поломки автомобиля, дальности расстояния); в других, наоборот, задержанный доставляется в кратчайший срок к следователю в случаях, например, если задержание осуществлялось по поручению следователя; либо промежуток времени может вообще отсутствовать, если следователь задерживает подозреваемого, вызванного предварительно повесткой в следственный орган [5, с. 99].

Авторы, объясняющие сложившуюся практику исчисления начала срока задержания, и сами признают, что буквальное толкование п. 15 ст. 5 УПК правильным считать нельзя, ибо Конституционный Суд Российской Федерации верно указал на то, что кроме уголовно-процессуального необходимо учитывать еще и конституционно-правовой статус лица как подозреваемого, если он фактически задержан и против него осуществляется уголовное преследование даже до формального принятия решения о возбуждении уголовного дела [6].

Кроме того, если бы замыслом законодателя охватывалось начало течения срока задержания с момента доставления

лица к следователю или в орган дознания, об этом достаточно было бы прямо указать в п. 11 ст. 5 УПК.

В этой связи отдельные авторы делают логичный вывод, согласно которому любые действия по захвату и доставлению задержанного лица, осуществляемые сотрудниками правоохранительных органов, не могут не являться процессуальными, и они осуществляются в рамках института подозрения [3, с. 106]. Есть иные, взаимные по смыслу точки зрения. Например, по мнению Р.С. Абдрахманова, само уголовно-процессуальное задержание не должно определяться на момент физического захвата лица на месте происшествия, так как такой захват еще не образует уголовно-процессуального правоотношения, однако если фактическое задержание переросло в уголовно-процессуальное, то исчисление срока такого задержания должно осуществляться с момента фактического задержания [5, с. 22]. Таким образом, вид правоотношения определяется постфактум: если задержание состоялось, то момент фактического задержания вроде бы как породил уголовно-процессуальные правоотношения. Конечно, это юридически спорно. Правоотношения на момент их возникновения всегда имеют конкретный вид. Другое дело, что установить их вид не всегда возможно сразу. Нередко для этого следует произвести ряд юридически значимых действий. Иначе говоря, если установлено, что преступление имело место, следовательно, момент фактического задержания не мог не породить уголовно-процессуальных отношений, вне зависимости от того, состоялось ли процессуальное задержание как решение поместить лицо в ИВС в последующем.

Победкин А.В. и В.Н. Яшин полагают, что в том случае, когда захват произвели должностные лица, в обязанности которых входит пресечение преступлений, срок задержания следует исчислять именно с этого момента. Соответственно, указанными авторами предлагается уточнить формулировку п. 15 ст. 5 УПК, отметив там, что момент фактического задержания – это момент фактического лишения свободы передвижения лица, в отношении которого имеются основания полагать его причастность к совершению преступления, должност-



ными лицами, в обязанность которых входит пресечение преступлений. Задержанием же считать составление протокола задержания, т.е. решение не отпускать подозреваемого [7, с. 21].

В целом такой подход разумен. Должностные лица, обязанные пресекать преступления, действительно должны как можно быстрее доставить фактически задержанное лицо к следователю или в орган дознания. Однако момент фактического задержания должен быть в обязательном порядке задокументирован. Должностное лицо, захватившее лицо и препровождающее его в орган дознания или к следователю, не может не предполагать факт совершения данным лицом преступления. Иначе говоря, в документе, составленном им, содержится информация о возможном преступлении, а это ничто иное, как повод для возбуждения уголовного дела. Составление при фактическом задержании такого документа тем более важно: с этого момента в уголовном судопроизводстве вправе участвовать защитник, право на помощь которого должно быть разъяснено лицу, являющемуся де-факто подозреваемым.

Таким образом, момент фактического задержания выступает в качестве юридического факта-поступка, влекущего за собой уголовно-процессуальные отношения, т.е. повод для возбуждения уголовного дела. Однако для возбуждения уголовного дела, кроме повода, необходимы еще и основания – наличие достаточных данных, указывающих на признаки именно преступления.

Составление же протокола задержания, т.е. «задержание» как решение не отпустить лицо, а поместить его в изолятор временного содержания, должно приниматься после возбуждения уголовного дела и учитывать момент фактического задержания как момент начала течения срока задержания.

Отсутствует и необходимость в ограничении срока составления протокола задержания тремя часами с момента доставления фактически задержанного к следователю, в орган дознания. Составление такого протокола означает лишь решение направить его в изолятор временного содержания, ибо статус фактически задержанного по своей главной процессуальной характеристике, которой является кратковременное лишение свободы, не меняется после принятия решения о направлении

лица в изолятор временного содержания. Фактическое задержание – это лишение свободы (данный смысл придает ему Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации) [8], любой вид принудительного удержания лица. В этой связи решение следователя, дознавателя, органа дознания не задерживать лицо в порядке ст. 91 УПК не может и не должно означать, что он находился в статусе лица, не подвергавшегося задержанию, и не имел статуса подозреваемого.

Отдельной проблемой являются ситуации, когда лицо захватывается на месте людьми, не имеющими профессиональной обязанности противодействовать преступности (например, очевидцы), которые не обязаны в кратчайший срок доставить лицо к следователю, дознавателю и за действия которых, возможно и неправомерные, компетентные должностные лица нести ответственность не могут [9, с. 169].

В таких случаях захват лица не означает наличия повода для возбуждения уголовного дела. Самим моментом фактического задержания в уголовно-процессуальном смысле следует считать момент передачи захваченных предполагаемых преступников должностным лицам, уполномоченным на пресечение преступлений.

В этой связи п. 11 ст. 5 УПК следовало бы сформулировать следующим образом: момент фактического задержания – момент оформляемого протоколом фактического лишения свободы передвижения лица, в отношении которого имеются основания полагать его причастность к совершению преступления, должностными лицами, в обязанность которых входит пресечение преступлений.

В числе поводов для возбуждения уголовного дела следует предусмотреть «фактическое задержание лица». Фактически задержанное лицо необходимо наделить статусом подозреваемого, путем внесения соответствующих изменений в ст. 46 УПК. Указание на трехчасовой срок составления протокола задержания из ч. 1 ст. 46 УПК предлагается исключить, права подозреваемого разъяснять незамедлительно при доставлении лица к следователю и в орган дознания, а право на помощь защитника – немедленно после фактического задержания.



1. Ст. 122 УПК РФ // [Электронный ресурс] // URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&infostr=xO7q8+zl7flg7vLu4fDg5uDI8vH/IO3II0lg7+7x6+Xk7eXpIPDI5ODq9ujo&nd=102010093&page=1&rdk=0#I0.
2. Ушаков А.Ю., Расулова Н.С. О неопределенности в вопросе исчисления сроков фактического задержания подозреваемого // Вестник Уральского юрид. ин-та МВД России. 2020. № 4.
3. Мельников В.Ю. Меры принуждения в уголовном процессе России: монография. – М.: Юрлитинформ, 2011.
4. Победкин А.В., Яшин В.Н. Фактическое и процессуальное задержание подозреваемого: необходимо решение законодателя // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2018. № 1-2.
5. Кригер Н.В. Фактическое и процессуальное задержание лица, подозреваемого в совершении преступления // Молодой ученый. 2017. № 21.1 (155.1).
6. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2000 № 11-П // Консультант плюс http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27705/.
7. Победкин А.В., Яшин В.Н. Указ. раб.
8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Спяра Дениса Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и рядом положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20.12.2016 № 2783-О // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-20122016-n-2783-o/> (дата обращения: 23.12.2021); ЕСПЧ третья секция, дело «ФОРТАЛЬНОВ И ДРУГИЕ (FORTALNOV AND OTHERS) против Российской Федерации» (жалоба № 7077/06 и 12 других жалоб) [Электронный ресурс]: постановление (Страсбург, 26 июня 2018 г.) // URL: <https://apkrfkod.ru/pract/informatsiia-o-postanovlenii-espch-ot-26062018-po-delu-fortalnov-i-drugie-fortalnov-and-others-protiv-rossiiskoi-federatsii-zhaloby/> (дата обращения: 21.12.2021).
9. Абдрахманов Р.С. Понятие уголовно-процессуального задержания / // Рос. следователь. 2014. № 5.
10. Кротов Д.Н. Правовые аспекты фактического задержания // Вестник Брянского гос. ун-та. 2015. № 3.





САВОСТИН АЛЕКСЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ,
профессор кафедры частного права
Института государственного управления и права
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доктор юридических наук, доцент
SAVOSTIN ALEXEY ANATOL'EVICH,
professor of the department of private law
of the institute of public administration
and law of the State University of Management,
doctor of law, associate professor

e-mail: 7789955@gmail.com

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ И КРИТЕРИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ В РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

PROBLEMS OF RELATIONSHIP OF ETHICAL BASIS AND CRITERION OF EFFECTIVENESS IN CRIME INVESTIGATION

Аннотация. В статье предлагается авторское видение проблематики соотношения целей эффективного расследования преступлений и этических ценностей. Анализируются правовые и философские аспекты проблемы. Исследуются правовые и организационные предпосылки этических основ в процессе расследования преступлений. Раскрываются взаимосвязи учения о криминалистической тактике и философских воззрений о нравственности и морали в современных государственно-общественных институтах. Обосновываются предложения о приоритетных направлениях совершенствования этических основ расследования преступлений.

Annotation. The article offers the author's vision of the relationship between the goals of effective crime investigation and ethical values. The legal and philosophical aspects of the problem are analyzed. The legal and organizational prerequisites of ethical foundations in the process of crime investigation are investigated. The article reveals the relationship between the doctrine of forensic tactics and philosophical views on morality and morality in modern state and public institutions. Proposals on priority directions for improving the ethical foundations of crime investigation are substantiated.

Ключевые слова и словосочетания: этические основы, расследование преступлений, криминалистическая тактика, следственные действия, правоохранительные органы.

Key words and word combinations: ethical foundations, investigation of crimes, forensic tactics, investigative actions, law enforcement agencies.

Для цитирования: Савостин А.А. Проблемы соотношения этических основ и критерия эффективности в расследовании преступлений // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 61-63.

For citation: Savostin A.A. Problems of relationship of ethical basis and criterion of effectiveness in crime investigation // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 61-63.

Процесс расследования преступлений как специфическая деятельность специальных государственных органов имма-

нентно предполагает наличие в своей архитектонике определенных этических начал. Отчасти такие начала могут быть специально оговорены законом, но в своём

подавляющем большинстве этические основы обусловлены неписаными нравственными императивами, присущими данному конкретному обществу. Обычно повышенное внимание в проблематике расследования преступлений уделяется законодательным установлениям, вопросы этической составляющей данного процесса зачастую остаются в тени. Вместе с тем точкой отсчета исторического развития осознания необходимости нравственно-моральных начал в процессе расследования преступлений, по всей видимости, является момент появления собственно государства и права.

Обращаясь к проблеме соотношения этических основ и критерия эффективности в расследовании преступлений, следует уточнить, что дефиниции «этика», «мораль» и «нравственность» различными учёными трактуются различно, однако целеполагание настоящей работы позволяет употреблять их как синонимичные категории.

Проблематика соблюдения этических основ в процессе расследования преступлений, их соотношения с критериями эффективности последнего является дискуссионной на всем протяжении исследования данного вопроса. Представляется, что невозможно отрицать синергетический характер, определенное двуединство целей расследования преступлений и морально-этической составляющей деятельности правоохранительных органов. В своём роде этические начала и расследование преступлений олицетворяют собой философский закон единства и борьбы противоположностей. Достижение целей расследования, а именно эффективное достижение, то есть реальное при минимализации трудовых затрат установление истины по расследуемому событию на основе собранных доказательств неминуемо вступает в противоречие с этическими установками, свойственными современному гражданскому обществу и правовому государству. Наибольшее развитие рассматриваемый вопрос получил в ходе полиотраслевых исследований аспектов расследования преступлений, разработанных, как правило, в рамках криминалистической тактики. Производство отдельных следственных действий наиболее ярко отражает сущность противоречий, которые неизбежно возни-

кают между этатистскими целями расследования преступных деяний и сложившимися в конкретном государственно-общественном образовании моральными, этическими и иными социальными нормами поведения цивилизованного человека.

Таким образом, криминалистическая тактика, являясь разделом науки криминалистики, *volens nolens*, оказывается на передовой дискуссии о соотношении этики и целей эффективности расследования общественно опасных деяний. Невозможно отрицать тот факт, что нарушение этического-морального императива позволяет успешно избежать ряда сложностей при производстве следственных действий. Однако принцип законности имманентен в этическом аспекте для любого принципа уголовного процесса. Таким образом, нормы уголовного процесса – квинтэссенция этического развития государственного дискурсивного поля, отклонение от которого является нарушением нормативно-нравственных устоев данного конкретного социума. Вместе с тем, скажем, воздействие должностного лица, реализующего цели уголовного преследования в отношении иных лиц как органичной компоненты целей уголовного процесса подразумевает критерии отграничения данных категорий от понятия психического насилия.

Эволюционно выработанные юридической наукой принципы уголовного процесса синергично включают нравственные догматы и являются закономерным итогом эволюционного общественного и государственного целеполагания в правоохранительной сфере. Фиксация базисных этических начал стадий и принципов уголовного процесса проецирует их на общее направление его развития. Более подробная регламентация этических норм содержится в нормах уголовного процесса, которые детализируют конкретную стадию уголовного процесса, процедурные аспекты реализации следственных действий, правовое положение того или иного субъекта уголовного процесса, его правосубъектность и т.п.

Этические положения наряду с рядом иных норм получили отображение в Уголовно-процессуальном кодексе. Их содержание оформлено в положения юридического установления, которое обуславливает необходимую нравственную константу



отношениям в области уголовного процесса.

Важнейшее значение на рассматриваемом этапе проявляет компонент исследования этического аспекта норм уголовно-процессуального права, а также деятельности, относящейся к расследованию преступлений, охватывающей как регламентированные законом отношения, так и находящиеся на усмотрении общественных институций. Отдельные ученые трактуют нравственные отношения в уголовном процессе в качестве непроцессуальных отношений из области морали. Сухова И.И. пишет по этому поводу: «взгляд на нравственные отношения как на отношения непроцессуальные в уголовном процессе стоит преодолеть» [1, с. 292]. Целеполагание на познание истины в процессе расследования не должно быть реализовано методами, отрицающими нравственные основы.

Важнейшую роль в рассматриваемой стороне этических основ играет правосознание лиц, ведущих уголовный процесс. Кони А.Ф. утверждал: «Облекая правду в определённые формы, он (судья, лицо, ведущее уголовный процесс) должен способствовать в каждом отдельном случае восстановлению нарушенного порядка. Как бы хороши ни были правила деятельности, они могут потерять свою силу и значение в неопытных, грубых или недобросовестных руках» [2, с. 6].

Таким образом, можно утверждать о концептуальной невозможности реализации государственно-общественной воли, объективированной в конституционных и уго-

ловно-процессуальных нормах, посредством испорченного либо переродившегося инструментария, которым однозначно выступает утративший морально-этические ориентиры сотрудник правоохранительной системы. Образ законности будет умышленно либо неумышленно попиран таким исполнителем государственного волеизъявления и ежедневно наносить существенный репутационный урон как системе правовой охраны, так и государству в целом. В вопросах же совокупного нарушения прав личности наносимый урон будет касаться уже далеко не только репутации государственно-общественных институций, но и неотъемлемых естественных её прав и свобод. Симбиоз негативных последствий безнравственного исполнения даже совершенного волеизъявления законодателя позволяет судить о существенной самоценности этического начала в процессе расследования преступлений. Сказанное в особенной степени актуально для стран, исповедующих идеологию этатизма, в которых права граждан могут быть нарушены со значительно более тяжелыми последствиями.

1. Сухова И.И. Нравственные начала в уголовном судопроизводстве: динамика, тенденции и перспективы научного осмысления. – М.: Академия управления МВД России // Вестник ВГУ, 2019.

2. Кони А.Ф. Нравственные начала в уголовном процессе: избранные работы. – М.: изд-во Юрайт, 2019.





КЛИМОВА ОЛЕСЯ АЛЕКСАНДРОВНА,

старший преподаватель кафедры
подготовки сотрудников полиции для подразделений
по охране общественного порядка и подразделений
по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции
для подразделений по вопросам миграции ВИПК МВД России

KLIMOVA OLESYA ALEXANDROVNA,

Senior Lecturer, Department of Police Training
for Public Order and Migration Units, All-Russian Institute
for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal
Affairs of Russia

e-mail: olesya7-7@mail.ru

**К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПО ЗАЩИТЕ ЛИЦ, ОКАЗЫВАЮЩИХ СОДЕЙСТВИЕ
ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ И РАСКРЫТИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

**ON A QUESTION OF LEGAL REGULATION OF THE LAW ENFORCEMENT'S
ACTIVITY IN PROTECTION OF INDIVIDUALS ACTIVELY COLLABORATED
IN CRIME INVESTIGATION**

Аннотация. Данная статья посвящена актуальному вопросу правовой защиты лиц, оказывающих содействие при расследовании и раскрытии преступлений. Автором проведен анализ действующего уголовно- процессуального законодательства, касающегося темы исследования, по результатам которого обнаружен ряд недостатков данных правовых норм, порождающих сложности в правоприменительной деятельности правоохранительных органов. Также в статье представлены различные точки зрения ученых, демонстрирующие общность их взглядов на освещаемый вопрос, наличие возможных разногласий и степень разработанности темы в юридической литературе. Отдельное внимание в исследовании уделено такому социальному явлению, как кибербуллинг, которое в настоящее время является популярным «инструментом» негативного воздействия на участников уголовного судопроизводства.

Annotation. Main topic of this article is an issue of the legal protection individuals, assisting in a crime investigation. Author analyzed the current criminal procedural legislation related to the topic of the study, the results of which revealed a number of shortcomings of these legal norms that give rise to difficulties in the law enforcement activities of law enforcement agencies. The article also presents various points of view of scientists, demonstrating the commonality of their views on the issue covered, the presence of possible disagreements and the degree of development of the topic in the legal literature. Special attention in the study is paid to such a social phenomenon as cyberbullying, which is currently a popular "tool" for negatively influencing participants in criminal proceedings.

Ключевые слова и словосочетания: преступление, участник уголовного процесса, противодействие расследованию, уголовное судопроизводство, защита потерпевших и свидетелей, закон, кибербуллинг.

Key words and word combinations: crime, participant in criminal proceedings, counteraction to investigation, criminal proceedings, protection of victims and witnesses, law, cyberbullying.

Для цитирования: Климова О.А. К вопросу о правовом регулировании деятельности правоохранительных органов по защите лиц, оказывающих содействие при расследовании и раскрытии преступлений // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 64-68.

For citation: Klimova O.A. On a question of legal regulation of the law enforcement's activity in protection of individuals actively collaborated in crime investigation // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 64-68.



Противодействие расследованию преступлений всегда являлось серьезной проблемой, которая не только влияла на скорость и эффективность уголовного судопроизводства, но также могла кардинально изменить итог судебного разбирательства. Расследование уголовного дела в большинстве случаев приводит к возникновению конфликтной ситуации, где подозреваемый или обвиняемый всевозможными способами старается избежать наказания, создавая умышленные препятствия в ходе следствия. Стоит отметить, что порой близкие люди и родственники участников судопроизводства также преследуют цель «оказания помощи» подозреваемым, принимая более агрессивные формы противодействия следствию по сравнению с действиями самих нарушителей.

С вступлением Российской Федерации в Совет Европы возникла необходимость принять меры для приведения законодательства в соответствие с европейскими стандартами и нормами. Непосредственно это коснулось разработки эффективной системы мер безопасности участников уголовного судопроизводства, в первую очередь потерпевших и свидетелей, подвергающихся насилию и неправомерному воздействию со стороны лиц, нарушивших закон.

В статье 52 Конституции закреплено следующее положение: «Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба» [4]. Современное Российское государство ставит перед собой одну из главных задач – защищать и охранять лиц, которые пострадали от правонарушений, совершенных с целью противодействия расследованию преступлений. При этом, если говорить об эффективности расследования уголовных дел, то она напрямую зависит от того, насколько качественно будет реализована и обеспечена безопасность всех участников судопроизводства и должностных лиц в рамках правового поля.

Почетный адвокат Российской Федерации И.Л. Трунов указывает в своей статье, что «по данным ВНИИ МВД России, 60% граждан, ставших жертвами преступлений, не обращаются в правоохранительные органы, в том числе и потому, что не имеют

доказательств совершения преступления, зная о заведомом уклонении и нежелании свидетелей давать показания» [5]. Дополняя позицию автора, необходимо отметить, что проводимые анонимные опросы среди населения демонстрируют достаточно высокий уровень опасения за свою жизнь или жизнь близких родственников. Так, примерно 90% свидетелей преступлений подтвердили, что они дадут ложные показания или откажутся от дачи показания вообще в случае поступления угроз в их адрес [9].

Для решения вышеуказанной проблемы необходимо повышать меры по информированности населения по данному вопросу, так как на сегодняшний день лишь небольшая часть граждан нашей страны имеет представление, как выстроена система защиты участников уголовного процесса и в каких формах проходит ее реализация на практике. К сожалению, до сих пор существует категория граждан, которая даже не знает, что по отношению к ним могут быть применены меры государственной защиты в ходе расследования преступлений.

Нередко и преступники, раскаявшиеся или надеющиеся на снисхождение, готовы сотрудничать со следствием, но боятся нарушить так называемый «закон омерты» (молчания). Всё это приводит к негативным результатам процесса расследования, освобождению преступников, прекращению уголовного преследования в отношении них, и как следствие, продолжению ими преступной деятельности.

Именно по этой причине в современных реалиях выстроить действующую систему правовой защиты участников уголовного процесса достаточно тяжело. На фоне увеличивающейся социальной напряженности в обществе доверие к правоохранительным органам и органам государственной власти снижено, что в совокупности не всегда позволяет реализовать эффективные судебнопроцессуальные механизмы защиты.

В течение долгого времени правоохранительными органами нашего государства не в полной мере принимались меры по пресечению воздействия на раскрытие преступлений, что во многом объясняется неразработанностью необходимой нормативной базы, на основании которой данная работа бы проводилась. К примеру, О.А. Зайцева и С.П. Щерба отмечали, что



«на протяжении многих лет интересы свидетелей и потерпевших не являлись предметом особой правовой защиты, а органы предварительного расследования зачастую проявляли пренебрежительно-нигилистическое отношение к выполнению предписаний действующего законодательства по обеспечению прав жертв преступлений и свидетелей» [8]. При этом, как указывает в своих трудах Е.И. Замылин, «уголовное наказание также должно быть адекватным и соразмерным преступлению, и необходимо защищать интересы как одного потерпевшего, так и в целом общества» [3].

Как отображает правоохранительная практика, противодействие расследованию преступления чаще всего происходит при помощи воздействия преступниками на потерпевших или свидетелей, что, в свою очередь, снижает уровень раскрываемости преступлений и в конечном итоге способствует сокрытию преступной деятельности.

Меры безопасности, которые касаются непосредственно физических мер защиты лиц, пострадавших от преступлений (например, выделение охраны, смена места жительства и др.), регламентированы принятым 20 августа 2004 г. Федеральным законом Российской Федерации № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей, и иных участников уголовного судопроизводства» (далее – Закон).

Под действие Закона попадает любое лицо, жизни или имуществу которого существует реальная угроза, а также, если это связано с выполнением профессиональной деятельности или же участием в судебном процессе. Программа защиты начинает свое действие в тот момент, когда лицом подается заявление о существующей угрозе. Прокурор, начальник органа дознания или следователь в течение 3 суток проводят проверку, цель которой – определить, есть ли необходимость в обеспечении государственной защиты человека. В ряде случаев не требуется заявления, достаточно письменного согласия лица, или же лицо может напрямую обращаться в Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.

С момента принятия Закона в России было разработано и реализовано три государственных программы по обеспечению безопасности потерпевших, свидетелей и

иных участников уголовного судопроизводства (далее – Программа). В Программе на 2018-2023 годы отмечается, что в период с 2014 по 2017 год число защищаемых лиц, которые были задействованы в программных мероприятиях, в среднем составляло от 3,3 до 3,9 тыс. человек в год. За указанный период в отношении этих защищаемых лиц осуществлено более 33 500 мер безопасности. При этом, по статистке, каждый год около 10 млн человек в нашей стране выступают в качестве потерпевших или свидетелей, и каждому пятому требуется защита, так как он или его родственники получают угрозы со стороны преступников [2]. Таким образом, защита не способна покрыть даже 0,5% от общего числа потерпевших и свидетелей.

Многие исследователи указывают на то, что данная проблема возникает по причине отсутствия проработанной схемы действий со стороны уполномоченных лиц правоохранительных органов. В Законе не проработаны аспекты, которые указывают на то, по каким критериям необходимо применять меру государственной защиты. В некоторых случаях представители правоохранительных органов передают ответственность по защите другому лицу, которое, в свою очередь, поступает таким же образом, и это приводит к отсутствию применения мер государственной защиты вообще.

Важен тот факт, что применение мер безопасности не должно ущемлять жилищные, трудовые, пенсионные и иные права защищаемых лиц, а государственная защита должна осуществляться в соответствии с принципами законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, взаимной ответственности органов, обеспечивающих государственную защиту, и защищаемых лиц. Меры, связанные с защитой лица, включая переселение, изменение внешности и замену документов, производятся только в тех случаях, если безопасность лица не может быть обеспечена иными способами. При этом необходимых изменений в законодательство, включая пенсионное, трудовое и жилищное, не внесено, и исследователи указывают на данный факт, отмечая, что все это значительно усложняет применение мер защиты.

Несмотря на всё ещё существующие проблемы реализации положений законодательства на практике, можно отметить и



положительные его стороны, например попадание под опеку закона военнослужащих и заключённых. Проблема их охраны заслуживает не меньшего внимания, чем защита свидетелей и потерпевших. Кроме вполне логичных мер для ценных свидетелей-заключённых – перевода в другие колонии, содержания в одиночных камерах – есть и такая, как «изменение меры пресечения или меры наказания в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом».

Помимо действующего Закона существуют нормы права, нацеленные на обеспечение сохранения в тайне данных о свидетеле или потерпевшем, которые закреплены в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ) (ч. 9 ст. 166, ч. 2 ст. 186, ч. 8 ст. 193, п. 4 ч. 2 ст. 241, ч. 5 ст. 278) [6]. Вместе с тем многие авторы, анализируя нормы уголовно-процессуального законодательства, которые регулируют порядок обеспечения безопасности лиц, содействующих раскрытию и расследованию преступлений, делают выводы о наличии недоработок определённых статей УПК РФ, регламентирующих отдельные вопросы рассматриваемой проблемы.

Итак, согласно ч. 3 ст. 11 УПК РФ, «меры безопасности в пределах своей компетенции принимаются соответствующими должностными лицами при наличии достаточных данных о том, что потерпевшему, свидетелю или иным участникам уголовного судопроизводства, а также их близким родственникам угрожают убийством, применением насилия, уничтожением или повреждением имущества либо иными опасными противоправными деяниями» [6].

У отечественных научных деятелей данная в законе формулировка для применения мер безопасности вызывает недоумение. По мнению С.В. Зуева, А.Н. Петрова, «формы воздействия на лиц, содействующих уголовному судопроизводству, довольно различны и не исчерпываются только «опасными противоправными деяниями» [3].

Отсюда следует, что в обязанности суда и правоохранительных органов должно входить обеспечение безопасности при «иных формах воздействия», а не только в случаях опасных противоправных деяний. Важно учитывать, с какими целями оказывается воздействие, и если это происходит

с необходимостью отказа или изменения показаний, то важно принять меры государственной защиты.

Подобные «иные формы» проявляются довольно часто, и они могут выражаться даже в том, что человека сопровождают по пути следования к месту жительства или на место работы, он получает систематические анонимные звонки, его уговаривают или просят о совершении или не-совершении каких-либо действий, таким образом оказывая психологическое воздействие на участника процесса, при этом не совершая в отношении данного лица опасных деяний физического характера.

Отдельного внимания заслуживает такое социальное явление, как кибербуллинг в сети Интернет, которое представляет собой целенаправленные действия систематического характера, умыслом которых является моральное давление и унижение чести и достоинства личности. С развитием современных технологий и увеличения популярности социальных сетей лица, препятствующие ходу расследования преступления, получили возможность прямо или косвенно влиять на позицию участников процесса без личного контакта. В последние годы участились случаи анонимного преследования и шантажа потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, что влечет не только морально-нравственные и психологические последствия для преследуемого лица, но и негативное влияние на ход расследования преступления в юридическом аспекте.

С точки зрения использования форм воздействия на участника уголовного процесса, кибербуллинг является покушением на достоинство личности, нарушением права на неприкосновенность частной жизни и семейной тайны, а также может квалифицироваться как посягательство на честь и доброе имя человека. Однако, несмотря на то, что для решения вопроса ответственности за кибербуллинг в сети Интернет возможно применение норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Российской Федерации (оскорбления, клевета, унижение человеческого достоинства, возбуждение ненависти или вражды), единого комплекса правовых норм, регламентирующих привлечение лиц



к административной или уголовной ответственности за данные деяния, не предусмотрено.

На основе вышеизложенного усматривается необходимость внесения дополнений в нормы уголовно-процессуального законодательства, заключающихся в конкретизации «иных форм воздействия» на участников уголовного процесса. Также требуется создание правового комплекса о юридической ответственности за кибербуллинг в цифровом пространстве, включающего меры по защите интернет-пользователей, выступающих в качестве потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства.

Итак, анализ данного вопроса показывает, что в настоящее время для российского законодательства характерно наличие института государственной защиты для участников уголовного судопроизводства. Исследователи говорят о том, что существуют как положительные, так и отрицательные моменты, связанные с мерами, принимаемыми для безопасности участников уголовного процесса, но при этом важно понимать, что на сегодняшний день данные нормы позволяют соблюдать конституционные обязанности правового государства в полной мере, то есть «признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина» [4].

Однако основной проблемой российской правовой системы остается не только практика применения законодательства, но и его частичное несовершенство. Этим и объясняется значительное количество прекращенных уголовных дел и неэффективность деятельности по установлению истины в процессе расследования, что приводит к возможности избежать наказания преступником, снижению авторитета правоохранительных органов и потере доверия у граждан.

Как указывалось выше, применение некоторых положений Закона недостаточно подробно регламентировано, что, безусловно, не может не сказаться на эффективности расследования преступлений, так как многие свидетели, потерпевшие и иные участники процесса расследования всё ещё боятся преступного воздействия в отношении них. Именно по этой причине необходимо систематически дорабатывать и совершенствовать положения действующего законодательства, регламентирующего деятельность правоохранительных

органов по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства, приводя его нормы и положения к актуальному содержанию.

1. Агапов П.В. Проблемы противодействия организованной преступной деятельности: монография / под науч. ред. Н.А. Лопашенко. – М.: Юрлитинформ, 2009.
2. Государственная программа «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2019-2023 годы» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: www.government.ru. (дата обращения: 17.02.2022).
3. Замылин Е.И. Правовые и криминалистические проблемы обеспечения безопасности лиц, содействующих раскрытию и расследованию преступлений: монография. – М.: Юрлитинформ, 2010.
4. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ: (в последней ред.) // КонсультантПлюс: справ.-прав. система (дата обращения: 17.02.2022).
5. Трунов И.Л. Научные и учебно-методические труды: Проблемы государственной защиты свидетелей [Электронный ресурс] // Персональный сайт И.Л. Трунова URL: <http://trunov.com> (дата обращения: 20.02.2022).
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // КонсультантПлюс: справ.-прав. система (дата обращения: 18.02.2022).
7. О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства [Электронный ресурс]: федеральный закон Российской Федерации от 20.08.2004 № 119-ФЗ (в ред. от 07.02.2017) // КонсультантПлюс: справ.-прав. система (дата обращения: 15.02.2022).
8. Щерба С.П., Зайцев О.А. Охрана прав потерпевших и свидетелей по уголовным делам: практ. пособие / под ред. С.П. Щербы. – М.: Спарк, 1996.
9. Рос. газ. 2008. 4 июня [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/gazeta/2008/06/04.html> (дата обращения: 15.02.2022).





КАРДАНОВ РУСЛАН РЕЙЗАЕВИЧ,

начальник кафедры организации
правоохранительной деятельности
Северо-Кавказского института повышения квалификации (филиал)
Краснодарского университета МВД России,
кандидат юридических наук

KARDANOV RUSLAN REJZAEVICH,

acting head of the department of organization
of law enforcement activities
North Caucasus institute for advanced studies (branch)
of Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, PhD
e-mail: Ruslan-nalchik@yandex.ru



ИЛЬИН НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ,

заведующий научно-исследовательским отделом
факультета подготовки научно-педагогических кадров
и организации научно-исследовательской работы
Московской академии

Следственного комитета Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

ILYIN NIKOLAY NIKOLAEVICH,

head of research department
faculty of training scientific and pedagogical personnel
and organization of research work Moscow Academy
Investigative Committee of the Russian Federation,
PhD in Law, Associate Professor

e-mail: Nick703@andex.ru

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ СУДЕБНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ ЭКСПЕРТИЗ
В РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

**USE OF FORENSIC BIOLOGICAL EXPERTISE
IN CRIME INVESTIGATIONS**

Аннотация. Достижения науки и техники достаточно давно используются для раскрытия и расследования преступлений. Не стали исключением и успехи в области биологии, современный уровень развития которой позволяет с высокой точностью получать необходимые данные для полного и всестороннего выяснения всех обстоятельств преступления, в частности особенностей механизма его совершения.

Актуальность проблемы обусловлена в первую очередь количественными показателями частоты встречаемости биологических следов на месте происшествия. Так, указанные следы могут быть обнаружены на различных предметах: орудиях совершения преступления, теле человека, его одежде, боеприпасах, самодельных и промышленных взрывных устройствах, средствах связи и иных объектах окружающей обстановки. Кроме этого, качественные показатели также имеют значение. По данным следам можно с высокой точностью идентифицировать человека либо исключить его из числа подозреваемых в совершении преступления.

В статье рассмотрены возможности использования биологических объектов растительного и животного происхождения при расследовании различных преступлений.

Annotation. The achievements of science and technology have been used for a long time to solve and investigate crimes. Successes in the field of biology have not become an exception, the modern level of development of which allows to obtain with high accuracy the necessary data for a

complete and comprehensive clarification of all the circumstances of the crime and, in particular, the specifics of the mechanism of its commission.

The urgency of the problem is primarily due to quantitative indicators of the frequency of occurrence of biological traces at the scene. Thus, these traces can be found on various objects: instruments of crime, a person's body, his clothes, ammunition, improvised and industrial explosive devices, communications equipment and other environmental objects. In addition, quality indicators also matter. According to these traces, it is possible to identify a person with high accuracy, or exclude him from the list of suspects in the commission of a crime.

The article considers the possibilities of using biological objects of plant and animal origin in the investigation of various crimes.

Ключевые слова и словосочетания: след, биология, преступление, биологические объекты, судебно-биологическая экспертиза, эксперт, объекты растительного и животного происхождения, расследование преступлений.

Key words and word combinations: trace, biology, crime, biological objects, forensic biological examination, expert, objects of plant and animal origin, investigation of crimes.

Для цитирования: Карданов Р.Р., Ильин Н.Н. Использование результатов судебных биологических экспертиз в расследовании преступлений // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 69-74.

For citation: Kardanov R.R., Ilyin N.N. Use of forensic biological expertise in crime investigations // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 69-74.

В современных условиях раскрытия и расследования любой категории преступлений возросло количество использования следов и объектов биологического происхождения. Соответственно, происходит увеличение количества информационных данных о таких объектах, получаемых в процессе разработки новых подходов при работе со следами, и возникает потребность в их систематизации. Кроме того, сложившийся традиционный подход использования биологических объектов в расследовании преступлений нуждается в совершенствовании, поскольку зачастую следователи к таким объектам относят только кровь, волосы, слюну, сперму и пот человека. Подобную точку зрения высказывала Т.Н. Шамонова, говоря о том, что одна из важных проблем заключается в преодолении стереотипов следственной практики: судебные экспертизы назначаются лишь конкретного вида, несмотря на существование объектов различной природы происхождения [9, с. 100].

Общеизвестно, что биология содержит в себе различные науки о живой природе, которые объединяют многочисленные отрасли знаний, периодически пополняющиеся новыми [6, с. 4-5]. Классически биология содержит: ботанику, зоологию, анатомию и экологию. Исходя из этого, по нашему мнению, биологические объекты

следует систематизировать: на ботанические (растительного происхождения), зоологические (животного происхождения), выделения человека и экологические (следы воздействия на окружающую среду), поскольку в ходе осмотра места происшествия могут быть обнаружены не только следы человека.

Зачастую биологические объекты растительного и животного происхождения используются при проведении судебных экспертиз в рамках расследования экологических преступлений; их число увеличивается [8].

Несмотря на это, назначение судебных экспертиз при расследовании таких преступлений является обязательным, поскольку следствию необходимы сведения о способе совершения преступления, причинном ущербе, о том, каким именно биологическим объектам он причинен, и т. д.

Так, Д., обвиняемая в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 260 Уголовного кодекса УК РФ, совершила незаконную рубку не отнесенных к лесным насаждениям деревьев и кустарников в особо крупном размере. Следователем была назначена судебно-ботаническая экспертиза, в рамках которой необходимо было решить вопросы об установлении типа древесины и характере действий, приведших к прекращению роста деревьев.



В результате проведенного исследования было установлено, что представленные на экспертизу фрагменты кустарников и деревьев, обнаруженные и изъятые в ходе дополнительного осмотра места происшествия, принадлежат древесине листовых пород (семейство Кленовых (Aceraceae) род Клен (Acer) вид американский, ясенелистный (pedunculatus L.). Деревья и кустарники, фрагменты которых были представлены на экспертизу, на момент рубки являлись живыми, признаков поражения болезнями (дереворазрушающими грибами) и насекомыми не обнаружено. Рубка, осуществленная в комлевой части (относительно оси ствола) приводит к прекращению роста дерева [5].

Наряду с судебно-ботанической экспертизой при расследовании экологических преступлений могут быть назначены и различные виды судебно-зоологической экспертизы, результаты которых помогают суду в процессе доказывания при вынесении приговора. Здесь важно правильно оценить заключение эксперта и, в случае сомнения в его обоснованности, назначить повторную или дополнительную экспертизу. Так, приговором мирового судьи судебного участка № 2 Камызякского района Астраханской области от 30 марта 2009 г. М. был оправдан по основаниям п. 3 ч. 2 ст. 302 УПК России за отсутствием состава преступления, предусмотренного п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, совершенная с применением запрещенных орудий и способов массового истребления водных биологических ресурсов» [4]. Не согласившись с выводами мирового судьи, прокурор подал апелляционное представление на приговор в Камызякский районный суд Астраханской области, который отменил первоначальное решение, а М. признал виновным в совершении преступления.

В установленный законом срок М. подал кассационную жалобу в судебную коллегию по уголовным делам Астраханского областного суда, которая оставила приговор без изменения, а затем надзорную жалобу в Президиум Астраханского областного суда, который отменил решение судебной коллегии по уголовным делам Астраханского областного суда, а дело направил на новое апелляционное рассмотрение. В апелляционном представлении государ-

ственный обвинитель ставил вопрос об отмене приговора мирового судьи, полагая, что приговор являлся незаконным и необоснованным, поскольку выводы эксперта-ихтиолога носили предположительный характер. После этого было назначено несколько судебно-ихтиологических экспертиз, в том числе и несколько повторных, т.к. имелись сомнения в правильности и обоснованности проведенного исследования первоначальной экспертизы. В рамках первого апелляционного производства экспертом, проводившим повторную экспертизу, был дан вывод о том, что использованная М. сеть малого размера является запрещенным браконьерским орудием лова, предназначенным для массового вылова ихтиофауны, что и послужило основанием для отмены решения мирового судьи и вынесения обвинительного приговора. В новом апелляционном производстве была назначена еще одна повторная ихтиологическая экспертиза, результаты которой показали, что сеть, представленная на экспертизу, орудием массового истребления водных животных не является при однократном ее использовании: забросе, непродолжительной установке и быстрой выемке. Допрошенный в судебном заседании эксперт поддержал свои выводы, которые судом были оценены как мотивированные, научно обоснованные, полно отразившие результаты исследования и каких-либо сомнений не вызывали. С учетом изложенного, апелляционное представление было оставлено без удовлетворения [4].

Современное состояние биологии представляет быстро усложняющуюся систему наук с огромным количеством информации, которую очень трудно систематизировать для решения практических задач. Практика порой определяет развитие теоретических знаний для судебной экспертизы.

Вслед за появлением новых родов биологических экспертиз возникли сложности, в частности касающиеся их организации и непосредственно выполнения. Так, некоторые биологические экспертизы не указаны в существующем перечне родов (видов) судебных экспертиз в ведомственных государственных экспертных учреждениях; также нет конкретной методики их проведения. Кроме этого не решен вопрос с экспертным учреждением, которое должно проводить исследование.



Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

Так, следственным отделом г. Белгород СУ СК России по Белгородской области было возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 УК РФ, по факту смерти малолетней К. Проведенным расследованием установлено, что возле дома произошел перелом ствола дерева березы с последующим падением обломившейся части дерева на малолетнюю К. и причинением ребенку телесных повреждений, повлекших ее смерть в лечебном учреждении [2]. В ходе осмотра места происшествия изъяты три фрагмента березы, а также истребованы сведения о погодных условиях по состоянию на дату происшествия.

В ходе расследования возникла необходимость в проведении комплексной биологической (лесопатологической) судебной экспертизы.

Экспертами филиала ФБУ «Российский центр защиты леса» – «Центр защиты леса Воронежской области» было установлено, что древесина дерева повреждена белой стволовой гнилью и имеет различные ста-

дии гниения, проявляющегося в изменениях цвета, структуры и прочности древесины (см. рис. 1). Результаты ДНК-исследования помогли сделать вывод о том, что в представленных на экспертизу фрагментах древесины березы имеются ДНК гриба Кориолопсис Трога – *Coriolopsis trogii* (Berk.) Domański, являющегося естественным патогеном этой породы.

Совокупность сведений, полученных в ходе проведенной экспертизы, и приобретенные материалы следствия позволили прийти к выводу, что из-за воздействия средовых причин и образования раневой древесины в дерево внедрился обнаруженный патоген, который в результате своего развития и привел к патологическим изменениям структуры древесины и ее механических свойств. В результате дерево, сохранив устойчивость к статическим нагрузкам, потеряло устойчивость к динамическим нагрузкам. По этим причинам достаточные внешние воздействия, такие как сильный порывистый ветер, повлекли за собой аварийную ситуацию – перелом (или обрушение) дерева.

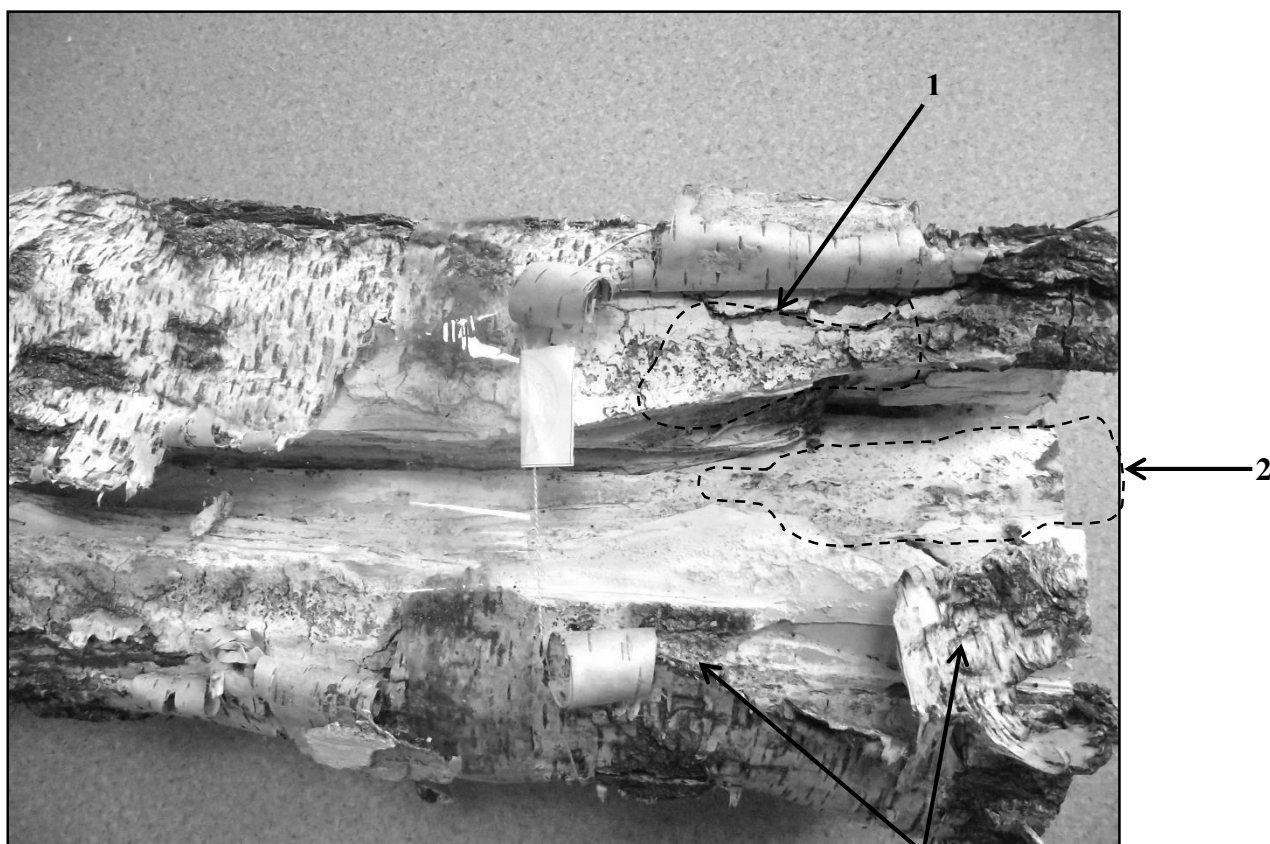


Рис. 1. Нижняя часть фрагмента ствола буреломной березы

Примечание: 1 – заболонная гниль, 2 – сердцевинная (центральная) гниль, 3 – разрыв бересты.



Необходимость в экспертных исследованиях биологических объектов растительного и животного происхождения определяется характером расследуемых особо тяжких преступлений против личности.

Так, в производстве следственного отдела следственного управления по Ямало-Ненецкому автономному округу находилось уголовное дело, возбужденное по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 105 УК РФ, по факту обнаружения трупа Д. с огнестрельным ранением головы. В ходе осмотра автомобиля на поверхности подлокотника, расположенного между водительским и пассажирским сиденьями, на полу перед креслом водителя обнаружены пух и перья птиц. При проведении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий был задержан подозреваемый в убийстве Д., в автомобиле которого также обнаружены пух и перья птиц.

Следователь назначил судебно-орнитологическую экспертизу, в рамках которой необходимо было установить род птицы (птиц), фрагменты пуха и перьев которой(ых) обнаружены на месте происшествия и в автомобиле подозреваемого лица; тип изделия, из которого могут происходить обнаруженные фрагменты пуха и перьев; принадлежность фрагментов пуха и перьев к одному и тому же изделию. В ходе проведенного исследования выявленные совпадающие признаки пуха и перьев птиц позволили прийти к выводам о том, что фрагменты пуха и перьев, изъятые в ходе осмотра автомобиля, в котором был обнаружен труп Д., а также обнаруженные в автомобиле подозреваемого, относятся к семейству утиных, могут быть использованы в качестве наполнителя курток (пуховиков) и могут происходить из одного и того же изделия [2].

Приведенные примеры из практики еще раз доказывают, что использование результатов судебно-биологических экспертиз по исследованию объектов растительного и животного происхождения существенным образом помогает в определении типа и вида биологических объектов, которым причинен ущерб, способа совершения преступления (при расследовании экологических преступлений), а также при установлении иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела (например, при расследовании преступлений против личности).

Как верно заметила Е.И. Майорова, судебно-биологическая экспертиза отличается от других общепринятых классов и родов экспертиз в той мере, в какой биология отличается от других фундаментальных наук. Своеобразие биологии заключается не столько в огромном количестве изучаемых ею разновидностей живых организмов, сколько в динамическом характере процессов, обуславливающих существование биологических видов [3, с. 1]. Определяющую роль в этом процессе играют интеграция и дифференциация научного знания в области судебной экспертизы, сочетание и использование комплексных исследований.

Однако, как справедливо обращает внимание Ф.Г. Аминев, в интегративной деятельности по использованию всего комплекса судебных экспертиз имеются проблемы, проявляющиеся в том, что при расследовании отдельных преступлений назначаются исследования преимущественно определенного рода: например, по уголовным делам, связанным с незаконным оборотом наркотических средств, – экспертизы наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, в то время как могла бы быть назначена и судебно-ботаническая экспертиза [1, с. 3-6]. Аналогичный пример также описан в учебнике по судебной экспертизе под редакцией Е.Р. Россинской, где к пограничным случаям относится судебно-медицинская экспертиза, исследующая кровь, волосы, выделения человека, и судебно-биологическая экспертиза, изучающая те же объекты, относящиеся и к человеку, и к животному [7, с. 172-173].

При назначении биологических экспертиз в отношении объектов растительного и животного происхождения, по нашему мнению, целесообразнее выносить постановление (определение) о назначении судебной экспертизы, исходя из родовой, а не видовой принадлежности (например, судебно-ботанической и судебно-зоологической), поскольку каждая из них содержит множество видов и подвидов. Так, в судебно-ботанической экспертизе проводятся исследования альгологические (экспертиза водорослей), бриологические (экспертиза мхов), дендрологические (экспертиза древесных растений), микробиологические (экспертиза микроорганизмов) и др.

В заключение хочется отметить, что результаты судебно-биологических экспертиз, связанных с исследованием объектов расти-



Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

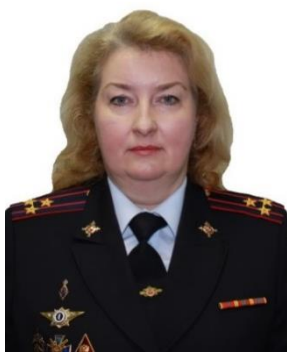
тельного и животного происхождения, возможно использовать в доказывании по уголовным делам не только об экологических преступлениях, но и против личности, которые наряду с биологическими следами человека также могут быть обнаружены при качественном осмотре места происшествия.

1. Аминев Ф.Г. Об интеграции судебных экспертиз при расследовании преступлений // Эксперт-криминалист. 2015. № 1.
2. Архив уголовных дел о преступлениях, расследованных Следственным комитетом Российской Федерации. – М.: ФГКОУ «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации» [Электронный ресурс] (дата обращения: 28.08.2021).
3. Майорова Е. И. Концептуальные основы судебно-биологической экспертизы: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1996.
4. Постановление суда апелляционной инстанции Камызякского района Астраханской области от 27 февраля 2010 г. Дело № 10-1/2010 [Электронный ресурс] // URL: [http://kamizyasky.ast.sudrf.ru/modules.php?](http://kamizyasky.ast.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=327)

[name=docum_sud&id=327](http://kamizyasky.ast.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=327) (дата обращения: 28.08.2021).

5. Приговор Хорошевского районного суда г. Москвы от 25 октября 2010 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://rospravosudie.com/court-xoroshevskij-rajonnyj-sud-gorod-moskva-s/act-100559339> (дата обращения: 28.08.2021).
6. Пучковский С.В. Биология: учеб. пособие. 2-е изд., доп. Ижевск. 2011.
7. Россинская Е.Р., Галяшина Е.И., Зинин А.М. Теория судебной экспертизы (судебная экспертология): учебник / под ред. Е.Р. Россинской. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: изд-во «Норма», 2017.
8. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2020 года. – М.: ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России», 2016. [Электронный ресурс] // URL: <http://mvd.ru> (дата обращения: 28.08.2021).
9. Шамонова Т.Н. Подготовка судебно-биологической экспертизы тканей и выделений человека // КриминалистЪ. 2009. № 2 (5).





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

**ЗНАЧЕНИЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА,
ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ,
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**DAMAGE VALUE, CAUSED BY CRIMES ECONOMIC FOCUS,
TO ENSURE ECONOMIC SECURITY**

Аннотация.

Введение. В статье исследуется функциональное значение возмещения материального ущерба, причиненного в результате совершения экономических преступлений, для обеспечения экономической безопасности путем изучения различных юридических аспектов правоохранительной деятельности в данном направлении. Обосновывается его структура, отличительные особенности, критерии оценки. Особое внимание уделено исследованию влияния уголовно-правовых и организационных факторов на формирование показателей оценки материального ущерба, причиненного в результате совершения экономических преступлений, а также возмещенного усилиями правоохранительных органов. В основу исследования положены статистические данные, эмпирический материал и результаты проведенных опросов.

Методы. Использованы методы систематизации и анализа результатов опроса сотрудников территориальных подразделений МВД России.

Результаты. Выявлен ряд закономерностей, отражающих влияние уголовно-правовых и организационных факторов на формирование показателей оценки причиненного и возмещенного материального ущерба.

Обсуждение и заключение. В статье сделаны выводы о том, что направления повышения эффективности деятельности по возмещению материального ущерба, причиненного в результате совершения экономических преступлений, зависят от установления причин колебания показателей.

Annotation.

Introduction. The article examines the functional significance of compensation for material damage caused as a result of economic crimes to ensure economic security by studying various legal aspects of law enforcement in this area. Its structure, distinctive features, and evaluation criteria are substantiated. Special attention is paid to the study of the influence of criminal and organizational factors on the formation of indicators for assessing material damage caused as a result of economic crimes, as well as compensated by the efforts of law enforcement agencies. The research is based on statistical data, empirical material and the results of surveys.

Methods. Methods of systematization and analysis of the results of the survey of employees of territorial divisions of the Ministry of Internal Affairs of Russia were used.

Results. A number of patterns reflecting the influence of criminal law and organizational factors on the formation of indicators for assessing the caused and compensated material damage have been identified.

Discussion and conclusion. The article concludes that the directions of improving the efficiency of activities to compensate for material damage caused as a result of economic crimes depend on the establishment of the causes of fluctuations in indicators.

Ключевые слова и словосочетания: показатели, причиненный материальный ущерб, возмещение ущерба, арест имущества, добровольное погашение ущерба, стоимость имущества, эффективность противодействия преступности.

Key words and word combinations: indicators, material damage caused, compensation for damage, seizure of property, voluntary repayment of damage, value of property, effectiveness of crime prevention.

Для цитирования: Милякина Е.В. Значение возмещения ущерба, причиненного преступлениями экономической направленности, для обеспечения экономической безопасности // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 75-83.

For citation: Milyakina E.V. Damage value, caused by crimes economic focus, to ensure economic security // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 75-83.

Министерством внутренних дел Российской Федерации в течение последних двух лет реализуется комплекс мер по совершенствованию организационного и нормативно-правового обеспечения оперативно-служебной деятельности, осуществляемой в целях возмещения ущерба, причиненного преступлениями. Одним из ожидаемых результатов подпрограммы «Реализация полномочий в сфере внутренних дел» в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», ответственным исполнителем которой является Министерство внутренних дел Российской Федерации, является увеличение доли возмещенного ущерба от фактически причиненного ущерба по уголовным делам, оконченным следователями и дознавателями органов внутренних дел [8].

Актуальность поставленной задачи подтверждается директивными документами МВД России по приоритетным направлениям деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. За последние три года в этих документах особое значение придавалось повышению эффективности работы по возмещению ущерба, причиненного экономическими преступлениями». Поставленная перед органами внутренних дел Российской Федерации задача продолжает оставаться приоритетной и в 2022 году. Таким образом, повышение эффективности возмещения ущерба по преступлениям экономической направленности является одним из приоритетных

направлений совершенствования деятельности подразделений ЭБиПК территориальных органов МВД России¹.

Выступая на мероприятии, посвященном 55-летию образования следственных подразделений, Министр внутренних дел Российской Федерации генерал полиции Российской Федерации В.А. Колокольцев обратил внимание на необходимость улучшения качества работы следствия и результативности возмещения причиненного преступлениями ущерба [6]. В ходе проведения коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации, посвященной подведению итогов работы в 2019 году, были рассмотрены проблемные вопросы организации совместной работы органа дознания и предварительного следствия по возмещению причиненного ущерба.

Одним из критериев, характеризующих современную экономическую преступность, является значительный ущерб, наносимый государственным, общественным и частным организациям. Негативные последствия неполного возмещения материального ущерба, причиненного в результате совершения экономических преступлений, проявляется в том, что преступники получают возможность использовать похищенное имущество, сокрытые денежные средства и ценности, нажитые преступным путем, для оказания влияния на процесс расследования, подкуп «нужных» должностных и иных лиц. После отбытия наказания это позволяет им восстановить свое материальное положение, вновь устано-

¹ Далее – «подразделения ЭБиПК МВД России».



вить преступные связи и возобновить преступную деятельность и даже «претендовать на новые посты, в частности связанные с освоением бюджетных ассигнований» [4], [12, с. 12].

Возмещение ущерба, причиненного преступлениями экономической направленности, имеет большое значение для предупреждения преступлений и торжества правосудия. Изъятие и арест ценных вещей у обвиняемых, с одной стороны, позволяет возместить причиненный материальный ущерб, а с другой – подрывает финансовое состояние лиц, преступивших закон, что в последующем не позволит обвиняемым противодействовать и препятствовать следствию путем подкупа свидетелей, заключения соглашения с несколькими адвокатами, скрываться от следствия и суда.

Ущерб является материальным последствием преступления, носящим имущественный характер, он имеет натурально-вещественную, денежную форму выражения. Поэтому обязанность полиции по обеспечению возмещения ущерба имеет материальный эквивалент.

Показатель возмещения материального ущерба по окончанным и приостановленным уголовным делам (из числа находившихся в производстве) является одним из критериев ведомственной системы оценки.

Обеспечение возмещения причиненного ущерба – это применение оперативно-розыскных сил и средств в целях:

отыскания и изъятия похищенных товарно-материальных ценностей и денежных средств;

обнаружения и изъятия либо ареста ценностей и имущества, нажитых преступным путем;

выявления и ареста собственного имущества подозреваемого или обвиняемого.

На практике принимаются меры по установлению подлежащего конфискации имущества проверяемого (разрабатываемого) лица, стоимость которого соответствует стоимости предмета преступного посягательства и может обеспечить возмещение причиненного имущественного вреда, взыскание штрафа, другие имущественные взыскания, а также принимаются меры по наложению ареста на такое имущество. Результаты выполнения этой обязанности оцениваются не абсолютными, а относительными показателями, т.е. величина воз-

мещенного ущерба в обязательном порядке сопоставляется с величиной причиненного ущерба. Доля возмещенного материального ущерба по преступлениям экономической направленности предусмотрена перечнем показателей по Концепции реализации в системе МВД России государственной политики по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации [9]. Предполагается, что в результате реализации мер, предусмотренных Концепцией, удельный вес возмещенного материального ущерба по окончанным и приостановленным уголовным делам (из числа находящихся в производстве) преступлениями экономической направленности должен возрасти к 2030 году до 45%.

Обеспечение возмещения ущерба, причиненного преступлениями экономической направленности, в соответствии с законом является обязанностью полиции. В соответствии с п. 12 ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции» в перечень ее обязанностей входит установление имущества, подлежащего конфискации. В числе задач оперативно-розыскной деятельности предусмотрено установление имущества, подлежащего конфискации [14].

При этом показатель «обеспечения возмещения ущерба, причиняемого преступлениями экономической направленности» существенно отличается от показателя «обеспечения возмещения ущерба, причиненного общеуголовной преступностью». Общеизвестно, что «преступность в сфере экономической деятельности наносит больший материальный ущерб, чем общеуголовная преступность» [2]. Тем не менее результативность возмещения ущерба, а равно убытков, вреда, причиненных общеуголовными преступлениями, как правило, гораздо выше. Объясняется это тем, что в случае раскрытия общеуголовного преступления всегда могут быть четко определены как потерпевшие, так и лица, нанешие вред, причинившие убыток или увечье. Кроме того, на сегодняшний день по «общеуголовным» преступлениям существуют методики оценки всех видов вреда, включая моральный вред. Сформировалась определенная судебная практика, появились адвокаты, специализирующиеся на возмещении морального вреда. В итоге



для обеспечения возмещения ущерба, причиненного общеуголовными преступлениями, успешно применяется весь «арсенал» правовых средств, включая гражданский иск, вычеты из заработной платы осужденного и т.д.

Потерпевшие от общеуголовных преступлений в своем большинстве проявляют активную позицию в вопросе защиты их личных и имущественных интересов. С их стороны зачастую оказывается активное давление на руководителей территориальных органов внутренних дел с требованиями принятия решительных мер в целях пресечения преступления и обеспечения возмещения ущерба. В этом случае возникает опасность формирования отрицательного общественного мнения в вопросе оценки деятельности территориального подразделения органов внутренних дел, что влечет негативные последствия.

Иначе обстоит дело с возмещением ущерба при раскрытии преступления экономической направленности. При совершении преступлений экономической направленности ущерб может причиняться юридическому лицу, государственному бюджету, а также интересам государства в сфере обеспечения экономической безопасности.

Анализ следственной практики свидетельствует, что нередки случаи отказа в написании заявлений о совершенном преступлении руководителями коммерческих организаций, участвующих в исполнении работ даже в рамках гособоронзаказа, что создает объективные сложности в расследовании и возмещении причиненного ущерба. В качестве примера следует привести уголовное дело № 11801570023000126, возбужденное 27 апреля 2018 г. ГСУ ГУ МВД России по Пермскому краю по ч. 4 ст. 159 УК РФ, по факту хищения сотрудником АО «ОДК-Авиадвигатель» имущества указанного предприятия на общую сумму свыше 1 млн руб. Уголовное дело с утвержденным прокурором обвинительным заключением было возвращено Индустриальным районным судом г. Перми прокурору Пермского края. Одним из оснований возврата уголовного дела явилось отсутствие потерпевшего, заявление о возбуждении уголовного дела от АО «ОДК-Авиадвигатель» не было получено, факт причинения ущерба руководством указанной организации отрицается.

Всю полноту ущерба, причиняемого преступлениями экономической направленности, не всегда удается оценить, так как негативные социально-экономические последствия могут наступать постепенно и иметь долгосрочный характер. По многим видам экономических преступлений отсутствуют методики определения ущерба или же применяемые методики дают спорные результаты. Например, оценка величины ущерба, причиненного преступным деянием в агропромышленном комплексе, как ни в какой другой сфере народного хозяйства, отличается вариативностью исчисления и зависимостью от условий хозяйственной деятельности субъекта [1].

За последние годы все чаще пострадавшей стороной от преступлений экономической направленности становятся федеральные органы государственной власти, государственные корпорации и компании с высокой долей участия государства, а также крупнейшие бюджетобразующие отрасли. В этом случае ущерб причиняется социально-экономическому положению страны и политической стабильности в обществе, конституционным основам строя, суверенитету и безопасности государства. В свою очередь, это влечет рост социальной напряженности, сокращение финансирования социальных программ, снижение доверия граждан к государственной власти, рост теневого оборота наличности, повышение спроса на иностранную валюту, падение курса национальной валюты, сокращение золотовалютных резервов.

По данным опроса 450 сотрудников подразделений ЭБиПК территориальных органов МВД России из 56 регионов Российской Федерации, предпринятого автором в ходе исследования, преступлениями экономической и коррупционной направленности наибольший ущерб наносится: бюджетной сфере (83% ответов); сфере строительства (33%); банковской сфере (17,5%); лесной сфере (15%); сфере оборота водных биоресурсов (4,6%); сфере страхования (4%). Согласно сведениям статистической отчетности о преступлениях экономической направленности, следствие по которым обязательно, выявленных подразделениями ЭБиПК МВД России в приоритетных сферах экономической деятельности в 2019-2021 годах, наибольшая доля причиненного ущерба приходится на финансово-кредитную систему (76%),



Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

сферу освоения бюджетных средств (1%), строительство (6%), финансовое посредничество (78%) [11].

Зачастую в СМИ озвучивается, что меры по обеспечению возмещения ущерба потерпевшему от преступных действий, принимаемые правоохранительной системой, малоэффективны. Полагаем, что подобные утверждения являются недостаточно обоснованными и опровергаются официальной статистикой. Например, в 2021 году установленная сумма причиненного имущественного вреда от преступлений экономической направленности составила 526,6 млрд руб., а в обеспечение возмещения имущественного вреда изъято имущества, денег, ценностей и добровольно погашено на общую сумму 419,3 млрд руб., то есть доля возмещения ущерба составила 80%. По сравнению с 2017 годом в 2021 году было изъято имущества более чем в 8 раз.

По данным официальной статистики, за последние пять лет количество преступле-

ний, выявленных сотрудниками подразделений ЭБиПК МВД России, имело тенденцию к снижению. Вместе с тем размер причиненного материального ущерба от преступлений экономической и коррупционной направленности в указанный период претерпел колебания. Так, в 2017 году зафиксировано его резкое снижение на 40%, а начиная с 2018 года наблюдается устойчивый прирост, достигший в 2021 году 526,6 млрд руб. Несмотря на это, динамика среднего размера ущерба характеризовалась зигзагообразными колебаниями. Следовательно, на размер причиненного ущерба решающее влияние оказывает не количественный показатель выявленных преступлений, а качественные изменения их структуры. В частности, рост ущерба напрямую коррелируется с положительной динамикой преступлений экономической и коррупционной направленности, совершенных в крупном и особо крупном размере (см. табл. 1).

Таблица 1

Динамика показателей возмещения ущерба от преступлений экономической и коррупционной направленности

Показатели	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Выявлено преступлений экономической и коррупционной направленности	74 702	70 531	72 877	69 239	66 825	69 650
в т.ч. тяжких и особо тяжких	48 239	44 545	47 629	46 652	45 371	46 813
Сумма ущерба (млрд руб.)	299,5	177,3	221,4	202,1	247,9	523,6
Средний размер ущерба (млн руб.)	4,0	2,5	3,0	2,9	3,7	7,5
Сумма возмещения (млрд руб.)	108,3	100,6	136,7	119,9	176,1	461,8
Обеспечено возмещение ущерба (%)	36,2	56,7	61,8	59,3	71,0	80

По результатам опроса уровень обеспечения возмещения причиненного материального ущерба по оконченным уголовным делам по преступлениям экономической и коррупционной направленности в территориальных подразделениях составляет:

75% и менее – по мнению 34% опрошенных;

50% и менее – считают 32% ответивших;

25% и менее – 16,7% ответов.

Колебания масштабов ущерба, причиняемого преступлениями экономической направленности, зависят от внешних по отношению к системе органов внутренних дел факторов, например от инфляционных издержек.

В свою очередь, уровень возмещения ущерба имеет прямую зависимость от функционирования системы органов внутренних дел, вследствие чего правовые ка-



тегии «ущерб, причиняемый преступлениями экономической направленности» и «обеспечение возмещения ущерба» имеют разнообразные функциональные значения [3, с. 25]. С понятием функции связывается динамичное, целенаправленное воздействие системы (структуры, целого) на определенные стороны внешней среды.

Категория «ущерба, причиняемого преступлениями экономической направленности» играет немаловажную роль при реализации уголовно-правовой, уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной, оперативно-служебной функций.

Размер ущерба влияет на установление оснований уголовной ответственности и квалификацию преступного посягательства, а также позволяет ограничивать преступление от малозначительного деяния и от административного правонарушения [14]. Так, для признания мелкого хищения преступным необходимо, чтобы, согласно примечанию к ст. 7.27 КоАП РФ, сумма похищенного превышала 1 000 руб. (количественный показатель) и/или использовался квалифицированный способ совершения деяния (качественный показатель), например кража, совершенная с незаконным проникновением в жилище (п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ).

Наличие в уголовно-правовой норме квалифицирующего признака, связанного с размером ущерба, влечет отнесение преступного деяния к категории преступлений средней тяжести, тяжких и особо тяжких. Доля тяжких преступлений в общем массиве преступлений, выявленных сотрудниками подразделений ЭБиПК МВД России в период с 2016 по 2021 год, возросла с 65 до 69-67%. По данной категории дел допускается применение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих отдельные конституционные права граждан.

Установленный ущерб влияет на отчетно-статистические показатели по выявленным преступлениям, сопряженным с причинением крупного ущерба, и, соответственно, отражается на рейтинге территориального подразделения.

В свою очередь, результаты возмещения ущерба влияют на отчетно-статистические показатели следственной работы и дознания. При расчете сумм ущерба, возмещенного в результате действий лица, осуществляющего предварительное расследование, учитываются размер денежных

средств, ценностей и стоимость имущества, принудительно изъятых в обеспечение возмещения ущерба. Кроме того, следственные органы и органы прокуратуры проводят работу по обеспечению добровольного погашения ущерба путем разъяснения подозреваемым, обвиняемым требований ст. 25 УПК РФ, предусматривающих возможность назначения более мягкого наказания в случае добровольного возмещения потерпевшим причиненного преступлением ущерба и примирения с потерпевшим. При этом, по данным Судебного департамента Верховного Суда Российской Федерации, в 2020 году погашено до вынесения судебного акта в рамках добровольного возмещения ущерба или иного заглаживания всего около 22% причиненного преступлением вреда.

Возмещение ущерба может являться основанием освобождения от уголовной ответственности. С принятием Федерального закона от 27.12.2018 № 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 76¹ и 145¹ Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»¹ в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ) существенно расширен перечень преступлений, по которым возмещение причиненного гражданину, организации или государству ущерба в результате совершения преступных деяний является одним из обязательных условий освобождения от уголовной ответственности (ч. 2 ст. 76¹ УК РФ «Освобождение от уголовной ответственности в связи с возмещением ущерба»). Так, он был дополнен уголовно наказуемыми деяниями, предусмотренными ч. 1 ст. 146 УК РФ «Нарушение авторских и смежных прав», ч. 1 ст. 147 УК РФ «Нарушение изобретательских и патентных прав», ч. 5-7 ст. 159 УК РФ «Мошенничество», ч. 1 ст. 159¹ УК РФ «Мошенничество в сфере кредитования», ч. 1 ст. 159² УК РФ «Мошенничество при получении выплат», ч. 1 ст. 159³ УК РФ «Мошенничество с использованием электронных средств платежа», ч. 1 ст. 159⁵ УК РФ «Мошенничество в сфере страхования», ч. 1 ст. 159⁶ УК РФ «Мошенничество в сфере компьютерной информации», ч. 1 ст. 160 УК РФ «Присвоение или растрата», ч. 1 ст. 165 УК РФ «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием».

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2018.



Суды при вынесении приговора учитывают одновременно несколько смягчающих ответственность обстоятельств, в том числе возмещение ущерба. Более 60% сотрудников подразделений ЭБиПК МВД России, принявших участие в опросе, отметили, что суды при вынесении приговоров всегда обращают внимание на возмещение ущерба потерпевшей стороне. Только 30,2% опрошенных придерживаются мнения, что «суды не обращают внимание на вопросы, связанные с возмещением ущерба».

Немаловажно, что показатели обеспечения возмещения ущерба влияют на формирование общественного мнения о работе правоохранительных органов.

Результаты деятельности по обеспечению возмещения ущерба отражают реализацию функций по раскрытию и расследованию преступлений, так как установление ущерба, причиненного преступлением, и принятие мер по обеспечению его возмещения начинается на стадии доследственной проверки. Именно на данном этапе оперативными сотрудниками собирается информация о наличии (отсутствии) у лиц, в отношении которых проводится проверка, недвижимого имущества, денежных средств на счетах в банках и т.д. Это позволяет изъять похищенное или применить иные меры обеспечительного характера в ходе последующего предварительного следствия по уголовному делу.

Поэтому показатели ущерба по преступлениям экономической направленности напрямую коррелируются с количеством выявленных преступлений данной категории за пятилетний период. Наиболее четко проявляется зависимость динамики размера ущерба, причиненного преступлениями в сфере экономической деятельности, от динамики общего количества выявленных преступлений экономической направленности.

Вполне закономерно, что размер ущерба, причиненного преступлениями против собственности, относящимися к категории материальных составов преступлений, превышает величину ущерба от преступлений в сфере экономической деятельности. При этом соотношение размера ущерба от «преступлений против собственности» и «преступлений в сфере экономической деятельности» ежегодно варьируются. В 2016 году это соотношение составляло четыре к одному, в 2017 и в 2020 годах было два к одному, а в 2018 и 2019 го-

дах на ущерб от преступлений против собственности приходился незначительный перевес в 9 и 13% соответственно, в 2021 году достигло шести к одному [10].

Примечательно, что соотношение показателей возмещения ущерба от «преступлений против собственности» и «преступлений в сфере экономической деятельности» имеют обратную пропорцию. Так, показатель возмещения ущерба по преступлениям против собственности ниже аналогичного показателя по преступлениям в сфере экономической деятельности. Объясняется это тем, что согласно п. «г» ч. 1 ст. 104¹ УК РФ «Конфискация имущества» предусматривается конфискация орудий, оборудования или иных средств совершения преступления, принадлежащих обвиняемому. Применительно к субъектам экономической деятельности под этот пункт попадают основные и оборотные средства, имуществом основные комплексы и т.п., стоимость которых может оказаться несравненно выше размера причиненного ущерба.

Кроме того, рядом статей гл. 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности» предусмотрена ответственность за совершение деяний, по своей конструкции относящихся к преступлениям с формальным составом, не предполагающим причинение ущерба. Тем не менее сведения о стоимости имущества, на которое наложен арест в порядке статьи 115 УПК РФ, отражаются в статистической отчетности по всем направленным в суд с обвинительным заключением (актом, постановлением) уголовным делам независимо от факта причинения материального ущерба.

В связи с этим на формирование суммарного показателя возмещения ущерба в большинстве случаев влияют составляющие его показатели «стоимость изъятых имущества, денег, ценностей» и «стоимость имущества, в т.ч. сумма денежных средств, на которые наложен арест». В ходе анализа значений этих показателей за 2021 год было установлено, что по ряду экономических преступлений показатель возмещения причиненного ущерба многократно превышает 100%. При этом в суммарном объеме возмещенного ущерба, причиненного этими преступлениями, на долю стоимости арестованного имущества, как правило, приходится более 50%. Так, возмещение ущерба по преступлениям, предусмотренным ст. 172 УК РФ «Незаконная банковская деятельность», в два с



Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

лишним раз превысил причиненный ущерб. На стоимость арестованного имущества приходилось 84,4%. Это объясняется следственной практикой по ряду составов экономических преступлений. Так, в отдельных регионах также имеется практика наложения ареста на имущество подозреваемых (обвиняемых) по преступлениям, ущерб по которым не причинен. Так, несмотря на отсутствие фактически причиненного ущерба по уголовным делам, возбужденным в сфере незаконного оборота алкогольной продукции, следователями следственных подразделений налагается арест на имущество подозреваемых, обвиняемых в целях обеспечения исполнения приговора, в части взыскания штрафа, предусмотренного санкцией ч. 6 ст. 171¹ УК РФ в размере до одного миллиона руб. Неудивительно, что в 2021 году возмещение ущерба по преступлениям, предусмотренным ст. 171¹ УК РФ «Производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт товаров и продукции без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством Российской Федерации» в 18 раз превысил причиненный ущерб. По некоторым видам преступлений тенденция превышения размера ущерба, возмещенного над причиненным сохраняется в течение последних 2-3 лет. Так, по преступлениям, предусмотренным ст. 171² УК РФ «Незаконная организация и проведение азартных игр», размер возмещения ущерба в тридцатикратном размере превысил причиненный ущерб. На стоимость арестованного имущества приходилось 83%. По преступлениям, предусмотренным ст. 186 УК РФ «Изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг», размер возмещения ущерба в пятисоткратном размере превысил причиненный ущерб. На стоимость арестованного имущества приходилось 71%.

Как показало проведенное исследование, специфика уголовно-правового состава отдельных преступлений также влияет на показатель возмещения ущерба. В частности, по налоговым преступлениям, согласно действующему законодательству, в случае возмещения установленных сумм сокрытых налогов выносится постановление о прекращении уголовного преследования в связи с отсутствием события (состава) преступления. Проведенное исследование позволило определить, что показатель возмещения ущерба превышает

100% в том случае, если более 50% от общей суммы возмещения приходится на «добровольное погашение материального ущерба». Так, по преступлениям, предусмотренным ст. 199 УК РФ «Уклонение от уплаты налогов, сборов, подлежащих уплате организацией, и (или) страховых взносов, подлежащих уплате организацией – плательщиком страховых взносов», размер возмещения ущерба, превысивший 105%, на 51% был обеспечен суммами добровольно погашенного. Аналогичная ситуация наблюдалась в 2020 году по преступлениям, предусмотренным ст. 199² УК РФ «Соккрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов, сборов, страховых взносов»: размер возмещения ущерба превысил 150%, на добровольное погашение причиненного ущерба приходился 51%.

В настоящее время основной проблемой при возмещении ущерба, причиненного в результате совершения преступления экономической направленности, остается отсутствие у виновного лица какого-либо имущества, за счет которого может быть возмещен причиненный ущерб.

По мнению 40% сотрудников, заполнивших опросный лист, статистические данные о причиненном материальном ущербе по оконченным уголовным делам о преступлениях экономической и коррупционной направленности отличаются от фактического ущерба, причиняемого рассматриваемыми преступлениями. При этом приблизительный масштаб расхождения оценивается следующими показателями: отличается в 2 раза и более (28% ответов); отличается в 3 раза и более (6% ответов). В то же время 64% опрошенных считают, что в данной сфере отличий либо расхождений не имеется.

Подобные различия в оценках ущерба и уровня обеспечения его возмещения объясняются тем, что на различных этапах раскрытия и расследования данные о причиненном ущербе и о его возмещении корректируются. В данные об ущербе вносятся изменения по результатам следственных мероприятий, проводимых с участием экспертов и ревизоров, а также с учетом мнения органов прокуратуры относительно квалификации преступления и достаточности доказательственной базы. В процессе следствия стоимость арестованного имущества может меняться, оно может подвер-



гаться физическому и моральному старению. Кроме того, следственным органам приходится учитывать позицию Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости соблюдения соразмерности между имущественными взысканиями и арестованным имуществом [7].

По итогам исследования можно заключить, что количественные показатели возмещения ущерба признаются весьма важными индикаторами работы сотрудников оперативных подразделений органов внутренних дел в целом и подразделений ЭБиПК МВД России в частности, а также влияют на эффективность обеспечения экономической безопасности.

Предпринятый анализ статистической отчетности указывает на то, что значения размера ущерба, причиненного преступлениями экономической и коррупционной направленности, приводимые в различных формах отчетности, существенно отличаются, так как формирование показателей происходит под влиянием различных обстоятельств. Изучение влияния различных обстоятельств на показатель возмещения ущерба позволит не только выявить причины колебания показателя, но и определить направления повышения эффективности деятельности подразделений ЭБиПК МВД России по обеспечению возмещения ущерба, причиненного преступлениями экономической и коррупционной направленности.

1. Колесникова Е.Н. Особенности определения суммы ущерба, причиненного преступлениями экономической направленности в агропромышленном комплексе // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 7 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 01.10.2021).
2. Криминология: учеб. для вузов / под ред. В.Д. Малкова (2-е изд., перераб. и доп. – М.: «Юстицинформ», 2006 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.10.2021).
3. Маршакова Н.Н. Теоретические аспекты функционального значения классификации в уголовном законодательстве // Рос. следователь. 2007. № 20.
4. Неприкасаемых не будет. Генеральный прокурор Игорь Краснов – о новых способах борьбы с коррупцией // Рос. газ. 2020. 8 дек.
5. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2018.
6. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации

[Электронный ресурс] // URL: мвд.рф/news/item/12733281 (дата обращения 02.07.2021).

7. По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломагинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда РФ от 31.01.2011 № 1-П // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 01.10.2021).
8. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (ред. от 03.02.2021) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.10.2021).
9. Об утверждении Концепции реализации в системе МВД России государственной политики по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации: приказ МВД России от 14.10.2021 № 760.
10. Сведения о преступлениях экономической направленности, следствие по которым обязательно, по видам экономической деятельности за январь-декабрь 2016-2020 гг. // Сборник ФКУ «ГИАЦ МВД России» 2016-2020 гг. (Ф.050 КН.700).
11. Сведения о результатах работы подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции органов внутренних дел Российской Федерации за январь-декабрь 2019-2020 гг. // Сборник ФКУ «ГИАЦ МВД России» 2019-2020 гг. (Ф.495 КН.101).
12. Сычев П.Г. Имущественный характер экономических преступлений и соответствующие процессуальные последствия // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2014. № 12.
13. Шкабин Г.С. Вред в уголовном праве: виды и правовое регулирование // Проблемы теории отраслей права. 2016. № 8 (117).
14. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 01.10.2021).





АБДРЯХИМОВА ЭЛЛА ОЛЕГОВНА,

преподаватель 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

ABDRYAKHIMOVA ELLA OLEGOVNA,

Lecturer of Chair Of Migration Service Staff Training of the Police Training Center For Public Order Protection Advanced Training Institute of the MIA of Russia

e-mail: vasileva-ella@mail.ru

**ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
СЛЕДОВАТЕЛЕЙ С ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ МВД РОССИИ
ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ,
СВЯЗАННЫХ С ОБНАРУЖЕНИЕМ РАСЧЛЕНЕННОГО ТРУПА**

**THE MAIN ASPECTS OF THE INTERACTION OF INVESTIGATORS WITH
DEPARTMENTS THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
OF THE RUSSIAN FEDERATION WHEN INVESTIGATING THE CIRCUMSTANCES
RELATED TO THE DISCOVERY OF A DISMEMBERED CORPSE**

Аннотация. В статье раскрываются понятие, признаки взаимодействия следователя и сотрудников оперативных подразделений при расследовании обстоятельств, связанных с обнаружением расчлененного трупа, проанализирована организация взаимодействия по их расследованию, определено, что раскрытие убийств с расчленением зависит от активного взаимодействия служб правоохранительных органов в процессе расследования, оперативности и качественных мер, которые должны быть разработаны и осуществлены для решения общей задачи – борьбы с этими преступлениями.

Annotation. The article examines the concept, signs of interaction between the investigator and the staff of operational units in the investigation of circumstances related to the discovery of a dismembered corpse, analyzes the organization of interaction on their investigation, determines that the disclosure of murders with dismemberment depends on the active interaction of law enforcement services in the investigation process, efficiency and quality measures that must be developed and implemented to solve the overall task - to combat these crimes.

Ключевые слова и словосочетания: расчленение тела, убийство, расчленение, взаимодействие следователя и оперативных подразделений, экспертно-криминалистическое подразделение, оперуполномоченный, участковый уполномоченный полиции, взаимодействие правоохранительных органов.

Key words and word combinations: dismemberment of a body, murder, dismemberment, interaction of an investigator and operational units, an expert forensic unit, an operative, a local police commissioner, interaction of law enforcement agencies.

Для цитирования: Абдрыхимова Э.О. Основные аспекты взаимодействия следователей с подразделениями МВД России при расследовании обстоятельств, связанных с обнаружением расчлененного трупа // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 84-87.

For citation: Abdryakhimova E.O. The main aspects of the interaction of investigators with departments The Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation when investigating the circumstances related to the discovery of a dismembered corpse // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 84-87.

Преступления, сопровождающиеся расчленением трупа, являются опасными, относятся к категории особо тяжких и вызывают общественный резонанс. В последнее время в Российской Федерации количество таких преступлений увеличивается, в СМИ довольно часто освещаются подобные случаи, где субъектами преступных деяний и жертвами становятся как «обычные» люди, так и известные (случаи в Санкт-Петербурге с расчленением студентки доцентом Олегом Соколовым или расчленения рэпера Энди Картрайта). Пристальному вниманию, как со стороны правоохранительных органов, так и со стороны общественности, подвергаются ход и результат расследования подобных преступлений.

Успешное раскрытие и расследование указанных преступлений зависит от множества обстоятельств, среди которых качественное взаимодействие, слаженная работа сотрудников правоохранительных органов с учетом задач и направлений деятельности на всех этапах расследования. Учитывая, что расследованием указанных преступлений занимаются следователи Следственного комитета Российской Федерации, то хотелось бы остановиться на их взаимодействии с подразделениями полиции.

В нормативных правовых актах, таких как, Уголовно-процессуальный Кодекс РФ, ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», ФЗ «О полиции», не раскрыто само содержание «взаимодействия», что компенсируется понятиями, представленными в научной литературе. Так, И.М. Гуткин утверждает, что под взаимодействием следователя и сотрудников оперативных подразделений в уголовном процессе понимается основанная на законе, согласованная по цели, месту, времени деятельность независимых друг от друга в административном отношении органов, которая выражается в наиболее целесообразном сочетании присущих этим органам средств и методов и направлена на предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, производство по которым отнесено к компетенции следователя, привлечение к уголовной ответственности виновных и обеспечение возмещения ущерба, причиненного преступлением [3, с. 87].

Герасимов И.Ф. характеризует взаимодействие органов предварительного следствия и дознания как основанное на законе

и общности задач в уголовном судопроизводстве правильное сочетание и эффективное использование полномочий, методов и форм деятельности, присущих каждому из указанных органов, направленных на раскрытие, расследование и предупреждение преступлений [2, с. 30-31].

В вышеперечисленных определениях выделены аспекты, направленные на решение главной задачи, и поверхностно затронуты вопросы оказания помощи в расследовании преступлений. В связи с чем можно справедливо заметить, что взаимодействие следователя и других подразделений – это основанная на законе и согласованная деятельность с общими целями для раскрытия и расследования преступлений.

Важно подчеркнуть именно признак согласованности. Так, А.И. Бастрыкин утверждает, что взаимодействие – это согласованная деятельность следователя, оперативного органа (органа дознания), экспертно-криминалистического подразделения и других субъектов доказывания, предполагающая рациональное сочетание при расследовании преступлений процессуальных действий, оперативно-розыскных мероприятий и иных действий, осуществляемых каждым из них в соответствии со своими функциями и в пределах, предоставленных законом полномочий, с использованием специальных знаний и технико-криминалистических средств с целью наиболее успешного и эффективного выполнения задач уголовного судопроизводства [4, с. 32].

Обращая внимание на понятие и признаки взаимодействия, необходимо отметить основные субъекты взаимодействия при расследовании преступлений, сопряженных с расчленением тела жертвы.

Изучение практики расследования убийств с расчленением показывает, что повышающим фактором в расследовании является организация сотрудничества между всеми должностными лицами, принимающими участие в нем. Подразделения органов внутренних дел подключаются к работе по расследованию с момента обеспечения охраны места происшествия, деятельности сотрудников экспертно-криминалистических подразделений.

Зачастую потеря следов преступления происходит из-за ненадлежащего и неправильно организованного взаимодействия



между следователями СК РФ, сотрудниками оперативных, экспертно-криминалистических подразделений, службы участковых уполномоченных полиции, дежурной части территориального органа МВД России.

В рассматриваемой нами категории уголовных дел, как правило, на первоначальном этапе отсутствует информация о жертве, преступнике, мотиве, которые способствовали бы раскрытию преступления. Чаще всего при совершении убийства преступник, расчленив труп, производит действия по уничтожению возможных следов, в том числе и самого трупа. Это влечет особую сложность раскрытия данных преступлений. Поэтому необходимость качественного организационного подхода здесь очевидна.

Считаем, что содержание взаимодействия зависит от конкретной следственной ситуации, складывающейся на начальном этапе расследования при обнаружении расчлененного трупа или его части:

«1. Личность расчлененного трупа и лица, совершившего преступление, не установлены.

2. Личность трупа и личность преступника установлены.

3. Личность расчлененного трупа не установлена, но имеется информация о преступнике.

4. Личность расчлененного трупа установлена, данных о лице, совершившем расчленение, нет» [1, с. 195].

В первой следственной ситуации порядок взаимодействия заключается в принятии мер по установлению личности трупа и лица, его совершившего. Именно в направлении по обнаружению всех частей трупа, установлению личности жертвы в первоочередном порядке ведется работа. Нельзя не сказать о работе эксперта-криминалиста, который во взаимодействии со следователем осуществляет дактилоскопирование, фотографирование обнаруженной части трупа или его частей, обнаружение, фиксацию следов и иных вещественных доказательств. Совместная работа начинается с момента осмотра места происшествия и до момента окончания предварительного следствия. Стоит отметить работу кинолога, направленную на поиск орудий совершения расчленения, возможных следов преступника, а также недостающих частей трупа. Сотрудники оперативных подразделений, участковые уполномочен-

ные полиции проводят опросы для установления свидетелей совершения преступления или любой значимой информации от очевидцев, проводят мероприятия, направленные на установление лиц с возможными признаками преступления (например, обнаружение вблизи места происшествия лица со следами крови на одежде), выполняют поручения следователя с учетом всей поступающей информации.

Большую роль на данном этапе играет взаимодействие со средствами массовой информации, способствующее прежде всего получению информации о личности трупа.

Во второй следственной ситуации взаимодействие заключается в собирании и закреплении всех обстоятельств, которые являются или могут в дальнейшем быть признаны вещественными доказательствами. Несомненно, оперативными подразделениями осуществляется установление места нахождения лица, совершившего преступление, и доставление к следователю для допроса. В случае получения информации, требующей проверки, следователь поручает ее органу дознания. При необходимости принимается решение о проверке показаний на месте, где также особую роль играют как оперативные сотрудники, эксперт, так и конвойные подразделения.

В следующей следственной ситуации стоит отметить взаимодействие для установления личности расчлененного трупа, обнаружения всех его частей, места нахождения преступника и осуществления мероприятий по его доставлению к следователю. Первоочередным является работа следователя и эксперта по осмотру обнаруженной части трупа, обнаружению и фиксации всех следов, формированию версий и их отработке. Сотрудники уголовного розыска осуществляют сбор информации по очевидцам и свидетелям, проводят ОРМ, направленные на установление места нахождения преступника (отслеживание по камерам видеонаблюдения, проверка по имеющимся учетам).

В последней следственной ситуации основная задача заключается в обнаружении, фиксации возможных следов, розыске источников дополнительной информации, ведущих к установлению лица, совершившего убийство с расчленением (обыск жилища, принадлежащего убитому, установ-



ление его связей). Взаимодействие осуществляется как с экспертом, так и с оперативными подразделениями в полной согласованности и с четкой последовательностью всех действий.

Помимо указанных подразделений, важной составляющей в работе на первоначальных этапах при обнаружении расчлененного трупа является работа дежурной части, которая осуществляет оперативное управление всеми силами и средствами, задействованными на первоначальном этапе расследования, поддерживая и обеспечивая непрерывную связь. Оперативный дежурный при получении дополнительной информации, имеющей значение для установления личности расчлененного трупа или лица, совершившего расчленение, координирует деятельность нарядов ППС, ДПС и т.д.

Во всех следственных ситуациях следователь должен лично контролировать исполнение поручений, знакомить с новой информацией участников, осуществляющих взаимодействие, корректировать мероприятия и задачи с учетом поступающей информации. Считаем, что доведение информации до всех субъектов взаимодействия является главным условием взаимодействия, без обмена полученной информацией невозможно реализовывать взаимную связь.

Рассмотренные ситуации, возникающие при обнаружении расчлененного трупа, должны предусматривать формы взаимодействия: составление общего плана с периодическим внесением изменений или дополнений, совместные оперативно-розыскные мероприятия, следственные действия и совместные совещания, в том числе межведомственные, при выполнении пунктов плана.

Исходя из опыта практической работы, можно выделить отрицательные тенденции взаимодействия следователей с подразделениями органов внутренних дел РФ:

1. Снижение уровня взаимодействия на последующих этапах расследования. Активное взаимодействие, как правило, осуществляется в первую неделю после возбуждения уголовного дела, что связано с большой загруженностью подразделений.

2. Независимость подразделений правоохранительных органов, привлекаемых к расследованию уголовных дел. Следова-

тели СК России независимы от оперуполномоченных уголовного розыска территориального органа МВД России, экспертов ЭКЦ МВД России и т.д. Таким образом, учитывая эту независимость и неподчиненность, добиться слаженной, четко поставленной работы довольно сложно.

3. Формальность. Данный признак проявляется в выполнении поручений следователя и отсутствии требовательности у следователя к представленным материалам оперуполномоченных или участковых уполномоченных.

Для разрешения вышеперечисленных проблем необходимо на стадии расследования уголовного дела: разрабатывать планы, проводить заслушивания взаимодействующих подразделений с разработкой дополнительных мероприятий на межведомственных совещаниях, а после успешного расследования – обобщать информацию, выявлять мероприятия, которые осуществлялись согласованно и привели к результату.

Таким образом, взаимодействие между следователем, оперуполномоченными, экспертно-криминалистическими подразделениями – это одно из условий, обеспечивающих раскрытие и расследование преступлений, в т.ч. убийств с последующим расчленением. Каждое подразделение правоохранительных органов обладает своими силами и средствами, но действовать при расследовании необходимо согласованно и в комплексе, тогда будет достигнута общая цель – быстрое раскрытие и расследование преступления, привлечение виновных к уголовной ответственности.

1. Абдрахимова Э.О. О некоторых особенностях первоначального этапа расследования убийств с последующим расчленением трупа // Сб. материалов XXVI междунар. науч.-практ. конф. – Иркутск, 2021.
2. Герасимов И.Ф. Теоретические проблемы раскрытия преступлений. – М., 1979.
3. Гуткин И.М. Правовые вопросы взаимодействия следователей и органов дознания в уголовном процессе. – М., 1967.
4. Криминалистика: учебник / под общ. ред. А.И. Бастрыкина. – М., 2014. Т. 2.





АНИСИФОРОВА МАРЬЯМ ВЛАДИМИРОВНА,

ведущий научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
кандидат юридических наук

ANISIFOROVA MARYAM VLADIMIROVNA,

Leading Researcher of National Research Institute
of the Ministry of Interior of the Russian Federation, PhD

e-mail: maribuchneva@mail.ru

**ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ
МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
НЕМЕДИЦИНСКОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ НАРКОТИКОВ¹**

**THE CONCEPT OF THE MEANING AND CLASSIFICATION
OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE PREVENTION OF NON-MEDICAL DRUG USE**

Аннотация. Статья вносит определенную ясность в характеристику административно-предупредительных мер, применяемых для целей противодействия немедицинскому потреблению наркотиков. Раскрывается их профилактический характер и несвязанность с совершением административных правонарушений наркотической направленности. Подчеркивается особая значимость административно-предупредительной деятельности органов государственной власти, уполномоченных на решение соответствующих задач, а также на конкретных примерах раскрываются особенности проводимой работы. Делается вывод о том, что арсенал приемов и средств осуществления административно-профилактической работы, с одной стороны, достаточно многообразен и позволяет достигать ее целей, с другой – не теряет своей актуальности поиск новых эффективных методов предупреждения наркотизма среди населения. Констатируется, что в этой связи чаще всего необходимы комплексный подход, использование разных административно-правовых средств принудительного характера (не только мер административного предупреждения).

Формулируется авторское определение меры административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков, в котором выражается предмет исследования, основные его свойства, общие и необходимые для понимания признаки. Предлагается классификация видов мер административного предупреждения в этой области, их разграничение проводится в соответствии с различными критериями.

Annotation. The article brings some clarity to the characteristics of administrative and preventive measures used to counter non-medical drug use. The article reveals their exclusively prophylactic nature and is not related to the commission of drug-related administrative offenses. The author emphasizes the special importance of the administrative and preventive activities of state authorities authorized to solve the relevant problems, and also reveals the features of the work carried out using specific examples. It is concluded that the arsenal of methods and means of carrying out administrative and preventive work, on the one hand, is quite diverse and allows you to achieve its goals. On the other hand, the search for new effective methods of preventing drug addiction among the population does not lose its relevance. It is stated that in this regard, most often, an integrated approach is needed, the use of various administrative and legal means of a coercive nature (not only measures of administrative prevention).

The author's definition of «a measure of administrative prevention of non-medical drug use» is formulated, which expresses the subject of research, its main properties, common and necessary signs for understanding. A classification of the types of measures of administrative prevention in this

¹ Под «наркотиком» понимаются наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, растения и части растений, их содержащие, аналоги наркотических средств и психотропных веществ, новые потенциально опасные психоактивные и одурманивающие вещества.

area is proposed, while their delineation is carried out in accordance with various criteria, including subject and target ones.

Ключевые слова и словосочетания: административное принуждение, административные правонарушения, меры административного предупреждения, наркотические средства и психотропные вещества, немедицинское потребление наркотиков.

Key words and word combination: administrative coercion, administrative offenses, measures of administrative prevention, narcotic drugs and psychotropic substances, non-medical drug use.

Для цитирования: Анисифорова М.В. Понятие, значение и классификация мер административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 88-93.

For citation: Anisiforova M.V. The concept of the meaning and classification of measures of administrative prevention of non-medical drug use // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 88-93.

Противодействие немедицинскому потреблению наркотиков является важным условием обеспечения стабильности и безопасности в российском обществе и государстве.

Официальная статистика по лицам, страдающим в нашей стране от наркозависимости, формируется благодаря усилиям Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации. При этом закономерно, что рост числа регистрируемых, в основном МВД России, правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков (преступлений и административных правонарушений) непосредственно отражается на количестве наркозависимых граждан, состоящих на учетах в органах здравоохранения.

Минздрав России при обобщении показателей заболеваемости населения наркоманией учитывает зарегистрированных в медицинских организациях граждан, в том числе с диагнозом, установленным впервые в жизни. Согласно таким данным, количество наркозависимых лиц остается на прежнем высоком уровне: в 2019 году общее число граждан, принимающих наркотики без назначения врача, составляло 401 233, из которых употребляли запрещенные вещества (средства) инъекционным способом – 176 988 [4, с. 33].

Не ограничиваясь сведениями официальной медицинской статистики, следует отметить, что в соответствии с социологическими исследованиями, проводимыми в том же году антинаркотическими комиссиями в целях выявления уровня наркотизации населения в России, количество лиц, имеющих хотя бы единичный опыт употребления наркотиков, оценивается в 8,5 млн человек [4, с. 5].

Существенная диспропорция между данными ведомственной статистики и социологической отчетности объясняется тем, что официальному медицинскому учету подлежат граждане, как правило, самостоятельно обращающиеся за медицинской наркологической помощью либо поставленные на учет в связи с совершением правонарушений в этой сфере (преступлений и административных правонарушений). По объективным причинам такие данные не могут отражать действительное состояние дел, и получается, что реальное количество граждан, страдающих от наркотической зависимости, невозможно посчитать.

Развитие ситуации в области незаконного оборота наркотиков следует охарактеризовать не только с медицинского и социологического аспектов, но также правоохранительного. По сводным данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, из всех видов предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях противоправных деяний в сфере незаконного оборота наркотиков (ст. 6.8, 6.9, 6.9¹, 6.10, 6.13, 6.15, 6.16, 6.16¹, 10.4, 10.5, 10.5¹, ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22) наибольшее их количество пресекается по статье 6.9 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность для граждан за потребление наркотических средств или психотропных и новых потенциально опасных психоактивных веществ без назначения врача. Вместе с тем за январь-декабрь 2016 г. количество выявленных административных правонарушений в соответствии частями 1 и 2 статьи 6.9 КоАП РФ составило 62 463 [5], а в 2019 году аналогичный показатель снизился на 30% и соответствовал 44 207 [6].

Уменьшение числа пресекаемых административных правонарушений, связанных



с наркотиками, кажется не вполне логичным и закономерным процессом в условиях стабильно высокого численного показателя наркозависимых граждан.

Для того, чтобы эффективно бороться с проблемой незаконного потребления наркотиков, должен осуществляться целый комплекс административно-правовых мер противодействия этому явлению, прежде всего административно-предупредительного характера. Меры административного предупреждения – это разновидность группы мер административного принуждения, традиционно не связанная с совершением противоправных и административно наказуемых деяний. Важно заметить, что само понятие административное принуждение не тождественно административной ответственности, сюда помимо административно-предупредительных мер включаются меры административного пресечения и административно-процессуального обеспечения, а некоторыми авторами – еще и административно-восстановительные меры [1, с. 98-108].

Применение мер административного предупреждения в области противодействия незаконному потреблению наркотиков обусловлено их особым предназначением, заключающимся в общественно опасном, тяжком последствии, к которому может привести в том числе единичный случай употребления наркотического средства, психотропного вещества либо их аналога. Ключевое здесь – не допустить возникновения у гражданина даже мысли о привлекательности такого опыта.

Следует сказать, что меры административного предупреждения в этой сфере достаточно многообразны, поскольку различны, с одной стороны, формы вовлечения в незаконную деятельность по потреблению наркотиков, а с другой – сами способы потребления. Из числа этих мер нельзя выделить наиболее или наименее значимые. Все они только в совокупности позволяют достигать желаемых целей стойкого снижения числа наркозависимых граждан. Отдавая предпочтение, например, проведению принудительных медицинских освидетельствований в ущерб информационно-пропагандистской работе или применению т.н. лечебно-предупредительных мер, мы не достигнем желаемого результата. Административно-предупредительная работа может только тогда быть признана эффективной, когда она ведется

комплексно и с системных позиций координируется единым органом государственной власти, специально уполномоченным в этой сфере.

Фактически и юридически к административно-предупредительным мерам относятся любые административно-правовые способы и приемы, направленные на предупреждение совершения административных правонарушений наркотической направленности или иных видов административных правонарушений, совершенных в состоянии, вызванном употреблением наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов.

В качестве главных признаков административно-предупредительных мер предупреждения немедицинского потребления наркотиков можно назвать следующие.

Во-первых, возможность применения меры административного предупреждения должна закрепляться в административно-правовой норме, быть формально разрешенной и определенной. Для каждого гражданина устанавливается ясность относительно наличия у него прав и обязанностей в конкретных правоотношениях, участником которых он становится не по своей воле. Здесь речь идет не об определенности права, а об устоявшемся и очевидном характере его прав и обязанностей в сложившейся ситуации, например при попытке проверки документов у гражданина, остановки транспортного средства и проверки правомочий по управлению им, принятии решения о проведении освидетельствования на состояние опьянения и т.д. Процедуры проведения указанных действий должны быть четко, точно и недвусмысленно определены административно-правовой нормой. Каким-то иным образом обеспечить защищенность прав гражданина, оказавшегося объектом принудительного «профилактирующего» воздействия, невозможно.

Во-вторых, мерам административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков в обязательном порядке присущ принудительный характер. Несмотря на то, что они признаются профилактически направленными, в них всегда заключен элемент принуждения, отсутствия доброй воли управляемого субъекта. Инициатива исходит от органов и их должностных лиц, а граждане и юридические лица в этой связи обязаны подчиняться, ис-



пытывать на себе властно-правовое воздействие. При этом действия административно-предупредительного характера по противодействию потреблению наркотиков неразрывно связаны с компетенцией государственного органа и должностного лица и реализуются в процессе осуществления ими своих юридически властных полномочий.

Следует сказать, что в эту деятельность вовлечены самые различные субъекты публичной власти на всех уровнях ее организации. Прежде всего, применительно к государственному уровню речь идет об органах исполнительной власти, каждый из которых отличают свои особенности деятельности, вытекающие из правовой компетенции и занимаемого места в системе иных органов публичной власти.

В-третьих, меры административного предупреждения незаконного потребления наркотиков применяются для целей защиты законных интересов и прав каждого гражданина, обеспечения безопасности общества и государства от такого опасного явления, как наркомания. Это заболевание, обусловленное зависимостью от наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, новых потенциально опасных психоактивных веществ, как правило, формирует одновременно девиантное и аддитивное поведение. Гражданин, уходящий от реальности путем употребления наркотика, чаще всего выбирает формы неправомерного, асоциального поведения, которое может проявляться как в бытовых конфликтах, так и вовсе стать причиной совершения тяжких преступлений. В этом смысле признается значимость целевой направленности такой деятельности и особенности объекта предупреждения, которым является и наркопотребитель, то есть лицо, незаконно потребляющее наркотики или применительно к которому установлен диагноз наркомания или пагубное потребление наркотиков [2], и любое другое лицо, которое потенциально может быть втянутым в употребление наркотиков либо оказаться объектом пропагандистского воздействия, формирующего позитивное или лояльное отношение к наркотикам.

Итак, меры административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков – это важнейший инструмент управления состоянием дел в области немедицинского потребления наркотиков. В самом общем виде их можно определить в

качестве совокупности любых мероприятий, осуществляемых в соответствии с административным законодательством уполномоченным кругом органов публичной власти и их должностных лиц для целей предупреждения случаев употребления наркотиков и распространения наркомании, а также возникновения в этой связи иных потенциально опасных последствий.

В силу своего многообразия административно-предупредительные меры, направленные на противодействие незаконному потреблению наркотиков, имеют различную видовую принадлежность. В качестве классификационных критериев можно предложить следующие.

Субъект властно-правового воздействия.

Меры административного предупреждения незаконного потребления наркотиков применяются достаточно широким кругом уполномоченных органов публичной власти и их должностных лиц. К ним относятся: антинаркотические комиссии во главе с Государственным антинаркотическим комитетом; органы прокуратуры; должностные лица органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности, таможенных органов, органов здравоохранения и др. Головным в этом смысле и наиболее активным «исполнителем» являются органы внутренних дел.

Но надо сразу оговориться, что невозможность осуществления негосударственными организациями и объединениями мер административного предупреждения в этой сфере не означает их полную невовлеченность в административно-профилактический процесс. Напротив, деятельность институтов гражданского общества признается очень эффективной в рамках участия в профилактических мероприятиях, выполнения консультационной и экспертной работы, участия в антинаркотической пропаганде. Часто участие общественных объединений как субъектов системы профилактики незаконного потребления наркотиков либо их привлечение к деятельности по профилактике отдельно оговаривается в законах субъектов Российской Федерации. Например, в ч. 1 ст. 4 Закона Санкт-Петербурга от 21 сентября 2011 г. № 541-106 «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркомании в Санкт-Петербурге», п.



2 ч. 3 ст. 5 Закона Нижегородской области от 28 марта 2002 г. № 16-3 «О профилактике наркомании и токсикомании, п. 7 ст. 4 Закона Республики Мордовия от 4 февраля 2009 г. № 11-3 «О профилактике алкоголизма наркомании и токсикомании в Республике Мордовия», ч. 3 ст. 3 Закона Воронежской области от 6 мая 2010 г. № 34-ОЗ «О профилактике алкоголизма и наркомании и токсикомании на территории Воронежской области» и др.

При этом в отдельных случаях подчеркивается добровольность участия их в такой работе (например, в Воронежской области, Мордовии), в других – необходимость создания специальных условий участия населения в охране общественного порядка и профилактической работе (в Алтайском и Краснодарском краях), а в-третьих, они упоминаются в качестве полноценных субъектов профилактики (Санкт-Петербург, Архангельская область и т.д.).

Уровень властно-правового воздействия.

Меры административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков реализуются на различных уровнях в рамках единой системы публичной власти. Исходя из этого можно выделить административно-предупредительные меры, применяемые федеральными и региональными органами государственной власти на территории Российской Федерации или субъекта Российской Федерации соответственно, а также те, что реализуются органами местного самоуправления в пределах конкретного муниципального образования. К примеру, в целях предупреждения и пресечения правонарушений в сфере незаконного потребления и распространения наркотиков утверждаются соответствующие муниципальные программы и принимаются административно-предупредительные меры, обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов [3].

Объект властно-правового воздействия.

Особенностью применения мер административного предупреждения незаконного потребления наркотиков является то, что они могут быть реализованы применительно к отдельному гражданину, определенной социальной группе, т.н. группе риска, а также обществу в целом. Первый случай возможен, когда в отношении конкретного гражданина проводится провероч-

ное мероприятие – проверяются документы, его личные вещи, багаж, транспортное средство и т.д. Во втором случае охватывается более широкий круг граждан, составляющих некую группу по социальному признаку, в связи с обучением в одной образовательной организации или работой на одном предприятии и т.д. Такая социальная группа может стать объектом административно-правового предупредительного воздействия, например в результате плановых медицинских осмотров и освидетельствований водителей транспортных средств.

В свою очередь, группы риска формируются из числа граждан, которые вследствие психологических и социальных причин находятся в ситуациях, располагающих к тому, чтобы употребить наркотическое средство или психотропное вещество. И, наконец, есть общие меры административного предупреждения, которые ориентированы на общую популяцию населения. Так, среди граждан может распространяться информация о суровых мерах ответственности за употребление наркотиков, тяжелых последствиях таких действий для жизни и здоровья человека. Все это в конечном итоге формирует стойкое негативное отношение к наркотикам.

Последствия властно-правового воздействия.

Меры административного предупреждения в рассматриваемой сфере различаются в зависимости от последствий оказываемого целевого и упреждающего воздействия. В одних случаях они могут иметь физический характер, например при досмотре вещей гражданина, багажа, проведении личного досмотра (таможенного досмотра), остановке транспортного средства и проверки документов у водителей, перевозимых грузов, проведении освидетельствования на состояние наркотического опьянения, а в других – психический. Вторым вариантом возможен при проведении комплексной антинаркотической пропаганды среди граждан, в первую очередь, молодежи, подростков, размещении соответствующей рекламы в средствах массовой информации. К примеру, сотрудники полиции обязаны участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также пропаганде правовых знаний.

Все изложенное позволяет еще раз за-свидетельствовать значимость и разноха-



рактёрность мер административного предупреждения немедицинского потребления наркотиков, а также неизменную актуальность их исследования.

1. Административное принуждение: учеб. пособие / отв. ред. Л.В. Стандзоль. – М.: Проспект, 2021.
2. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении муниципальной программы «Профилактика наркомании и предотвращение незаконного оборота наркотиков на территории города Искитима Новосибирской области на 2019-2023 годы» [Электронный ресурс]: постановление администрации города Искитима от 22 апреля 2019 г. № 563 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2019 году (выдержка). Государственный антинаркотический комитет [Электронный ресурс] // URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1907226> (дата обращения: 20.04.2021).
5. Сведения за 2016 год об административной практике органов внутренних дел. Форма 1-АП (577). – М.: ГИАЦ МВД России, 2017.
6. Сведения за 2019 год об административной практике органов внутренних дел. Форма 1-АП (577). – М.: ГИАЦ МВД России, 2020.





КОСТЕННИКОВ МИХАИЛ ВАЛЕРЬЕВИЧ,
заместитель начальника ВИПК МВД России
(по научной работе),
профессор Государственного университета управления,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный сотрудник органов внутренних дел
Российской Федерации
KOSTENNIKOV MIHAIL VALER'EVICH,
Deputy Head of the Advanced Training Institute
of the MIA of Russia for scientific work,
Professor of the State University of Management,
doctor of legal Sciences, professor,
honored worker of internal Affairs bodies
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,
профессор Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
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,
Professor of the Financial University
under the Government of the Russian Federation,
doctor of law, professor

e-mail: kurakinaleksey@gmail.com



МАКСИМОВ СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ,
заведующий кафедрой правоведения
Севастопольского экономико-гуманитарного института
(филиал Крымского федерального университета
им. В.И. Вернадского),
доктор юридических наук, доцент
MAKSIMOV SERGEY NIKOLAEVICH,
head of the department of jurisprudence
Sevastopol Institute of Economics and Humanities
(branch of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky),
Doctor of Law, Associate Professor

**КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В АДМИНИСТРАТИВНОМ И ПОЛИЦЕЙСКОМ ПРАВЕ:
К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ, ГАРАНТИЯХ И ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ¹**

**CONTROL AND SUPERVISION IN ADMINISTRATIVE AND POLICE LAW:
ON THE QUESTION OF THE CONCEPT, GUARANTEES AND FUNCTIONALITY**

Аннотация. В статье рассматриваются правовые и организационные проблемы контрольной и надзорной деятельности, осуществляется сопоставление таких категорий, как «контроль» и «надзор», «административный надзор» и «полицейский надзор». Обращается внимание на то, что в научной литературе ведется достаточно содержательная дискуссия относительно проблем контрольной и надзорной деятельности. Исходя из этого, в работе исследуется институциональная и функциональная сущность контроля и надзора в административном праве. В статье обосновывается необходимость выделения полицейского надзора из содержания надзора административного.

¹ Статья выполнена при информационной поддержке компании «Консультант Плюс».

Annotation. *The article examines the legal and organizational problems of control and supervisory activities, compares such categories as "control" and "supervision", "administrative supervision" and "police supervision". Attention is drawn to the fact that there is quite a substantial discussion in the scientific literature regarding the problems of control and supervisory activities. Based on this, the paper examines the institutional and functional essence of control and supervision in administrative law. The article substantiates the need to separate police supervision from the content of administrative supervision.*

Ключевые слова: контроль, надзор, гарантия, функция, управление, форма, метод, воздействие, регулирование, законность, правопорядок.

Key words: control, supervision, guarantee, function, management, form, method, impact, regulation, legality, law and order.

Для цитирования: Костенников М.В., Куракин А.В., Максимов С.Н. Контроль и надзор в административном и полицейском праве: к вопросу о понятии, гарантиях и функциональности // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 94-102.

For citation: Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Maksimov S.N. Control and supervision in administrative and police law: on the question of the concept, guarantees and functionality // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 94-102.

Общая характеристика контроля и надзора как категорий административного права. Вопросы контроля и надзора, несмотря на достаточно содержательный доктринальный анализ, не перестают быть актуальными. Обусловлено это функциональностью данных правовых и организационных средств, а также их регулятивным и охранительным потенциалом. По своей природе контроль является неправовой категорией, но по мере развития законодательства те или иные формы контроля приобретают юридические свойства, кроме того, нормами права определяются формы и виды контроля, а также формируется правовой режим контрольной деятельности. Что касается надзора, то данный термин в большей мере носит правовой характер, поскольку в классическом виде надзор осуществляется за соблюдением юридических норм. В настоящее время в теоретическом и практическом аспекте выделяются: «прокурорский надзор», «банковский надзор», «страховой надзор», «административный надзор», «санитарный надзор» и др.

В юридической литературе, в частности по административному праву, достаточно много внимания уделяется вопросам соотношения «контроля» и «надзора» как административных функций. В свое время Д.Н. Бахрах писал: «... контроль – атрибут административной власти, одна из его важнейших административных функций. Он включает наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее

с позиций правовых, научных, социально-политических и иных обстоятельств. Надзор – это ограниченный, служебный контроль» [1, с. 394]. По мнению обозначенного автора, «административный надзор – это надведомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм». Такой подход во многом предопределил исследование проблем «контроля» и «надзора» в науке административного права. Как представляется, «контроль» и «надзор» очень похожи с точки зрения средств правового и организационного воздействия, между тем не совсем корректно определять надзор через формы контрольной деятельности. Исходя из своей функциональности, можно заключить, что «надзор» и «контроль», с одной стороны, между собой взаимосвязаны, с другой – это различные правовые и организационные категории. Взаимосвязь «контроля» и «надзора» проявляется при создании такого феномена, как «контрольно-надзорная деятельность». Именно словосочетание «контрольно-надзорная деятельность» достаточно часто используется в административной практике, а также в названии тех органов управления, которые осуществляют контроль и надзор.

Обратим внимание на то, как рассматриваются такие категории, как «контроль» и «надзор», в доктринальном аспекте. Как пишет Е.А. Кочерин, «...контроль – это труд по наблюдению и проверке соответствия



процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям» [2, с. 71]. Что касается административного надзора, то в конечном итоге он сводится к специализированному контролю, которому придается юридический статус. Так, Р.И. Денисов много лет назад писал, что «...административный надзор – это узкоспециализированный контроль в сфере государственного управления» [3, с. 51]. С данной позицией можно согласиться, так как с термином «надзор» связывается сфера государственной деятельности, где данный надзор, собственно, и осуществляется.

Уже указывалось, что в настоящее время можно говорить о «санитарном надзоре», «дорожном надзоре», «полицейском надзоре», «пожарном надзоре». Наиболее универсальной формой надзора является «прокурорский надзор», который также дифференцируется в зависимости от предмета прокурорской деятельности. Так, Н.В. Субанова говорит о прокурорском надзоре за исполнением законодательства в сфере лицензирования [4, с. 97]. Нужно обратить внимание, что органы прокуратуры осуществляют надзор и за иными проявлениями административной деятельности, при этом прокурорский надзор не должен подменять работу иных органов государственной власти, которые осуществляют контрольную и надзорную деятельность. Такой порядок специально оговорен в законе. Так, в Федеральном законе от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» определяется, что «...при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы» (ст. 21).

Прокуратура по своей функциональности занимает особое место в системе надзорных органов власти вследствие универсальности своей надзорной работы. В этой связи неслучайно, что предлагается термин «надзор» использовать только применительно к прокурорской работе. В частности, В.П. Беляев отмечает, что «...органами контроля являются федеральные службы, а также все другие государственные органы, которые вправе при осуществлении проверок непосредственно вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольных структур и самостоятельно привлекать правонарушителей к юридической ответственности. Надзорные полномочия в полном объеме следует признать только за прокуратурой как единственным

органом государственного надзора (причем высшего)» [5, с. 11]. Нужно сказать, что данная идея, как в теоретическом, так и практическом аспекте, поддержки не получила. Как уже упоминалось, в названиях целого ряда федеральных служб сделан акцент на их надзорную функцию. В качестве примера можно привести такие службы, как: Роспотребнадзор, Ростехнадзор, Рособорнадзор и др. Помимо этого надзорную деятельность осуществляют различного рода инспекции, которые созданы в министерствах, например: Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России.

Исходя из своей функциональности, «надзор» в отличие от «контроля» имеет большую юридическую природу, что обусловлено субъектами его осуществления, а также основаниями проведения надзорных мероприятий. Обратим внимание, что в советский период нашей истории был создан Комитет конституционного надзора, который выполнял функции Конституционного Суда. В отличие от прокурорского надзора административно-надзорная деятельность зачастую узконаправленна. Так, Д.Н. Бахрах выделил такие виды надзора, как «судебный надзор, прокурорский надзор, административный надзор» [6, с. 395].

Административный надзор носит достаточно разнообразный характер, в содержании данного надзора выделяют полицейский надзор. Возможность дискуссии относительно «полицейского надзора» предопределил ранее произошедший ренессанс «полицейского права» как института права административного. Как отметил Ю.П. Соловей, «...предметом полицейского права являются однородные общественные отношения управленческого характера, которые складываются по поводу и в процессе вторжения представителей исполнительной власти в права и свободы физических и юридических лиц» [7, с. 6]. По поводу полицейского права интересную позицию занимает В.П. Малахов, отмечая, что «...полицейское право, как и право в целом, имеет ряд направлений действия. В решении служебных задач природа полицейского права проявлена, во-первых, в защите людей друг от друга; во-вторых, в принуждении на полномочно-попечительной основе; в-третьих, в регуляции отношений, причем отношений достаточно конфликтных» [8, с. 82].



Из этого можно сделать вывод о том, что нормы полицейского права создают основу для прямого полицейского принуждения, а также ограничения прав граждан и хозяйствующих субъектов. Особенности предмета полицейского права определяют особенность и полицейского надзора. В целом соглашаясь с обозначенным подходом относительно предмета полицейского права, нужно все же отметить, что его нормы дают возможность не только для ограничения прав граждан в административно-правовых сферах воздействия, но и позволяют осуществлять позитивные полицейские действия, в том числе и в ходе осуществления полицейского надзора. Нужно отметить, что полицейский надзор своим предметом отличается от административного надзора в целом. В этой связи С.М. Зырянов, неоднозначно оценивая феномен «полицейского надзора», тем не менее отметил, что полицейская деятельность по своей природе – контрольно-надзорная [9, с. 46].

Специфика полицейского надзора продиктована основанием его установления, а также в целом – его функциональностью. Как отметил О.И. Бекетов, «...*полицейский надзор* может пониматься не только как некая абстракция, но и как организационно-правовая система, имеющая свою форму и содержание. С внешней стороны он представляет собой специально организованное наблюдение полицейских сил за порядком в общественных местах. *Лицензионно-разрешительный полицейский надзор* должен быть направлен на упорядочение существующих правоотношений, особенно в части реализации законных интересов и установления юридических обязанностей, физических и юридических лиц в области оборота оружия. Особого внимания в структуре полицейского надзора заслуживает *персоналифицированный полицейский надзор* или надзор полицейских органов за отдельными категориями лиц, прежде всего отбывших срок уголовного наказания» [10, с. 3].

Исходя из этого, представляется целесообразным Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» назвать законом «О полицейском надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». При этом нужно все же признать, что полицейский надзор является частью административного надзора. В свое время

К.С. Бельский подразделил административный надзор на гласный административный надзор и негласный административный надзор [11, с. 604]. Такой подход представляется интересным, подтверждая тезис о том, что административная деятельность может носить как гласный, так и негласный характер. Зачастую именно в негласных формах осуществляется полицейский надзор. Нужно сказать, что полицейский надзор имеет место в тех сферах государственного управления и жизнедеятельности людей, где необходимо первоначально обеспечить безопасность, где осуществляется оборот или использование предметов, представляющих источник повышенной опасности. Методы полицейского надзора позволяют реализовывать прямое принудительное воздействие в интересах обеспечения общественной безопасности. Это отличает полицейский надзор от общего административного надзора.

По своей правовой и организационной природе категория «контроля» имеет более длительную историю, что, в свою очередь, привело к теоретическому обоснованию такой ветви государственной власти, как «контрольная власть». В ее содержании контроль по отношению к надзору выступает как категория более приоритетная, а с точки зрения языковой терминологии – контроль выступает в качестве обобщающей категории. Так, В.Е. Чиркин употребляет слова «контроль», «контрольная деятельность» в едином значении и для контроля, и для надзора, и делается это не только для словарного сокращения, а для обособления контрольной власти в целом [12, с. 111].

Говоря о функциональной сущности контроля и надзора, можно сделать вывод о том, что по своей юридической природе это атрибуты власти. Любой субъект, обладающий публичной властью, прямо или косвенно осуществляет контроль и надзор за объектами (субъектами) своего управленческого воздействия. Так, согласно Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции» к обязанностям полиции относится осуществление административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Полиция также обязана осуществлять контроль и надзор за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения



безопасности дорожного движения и др. (ст. 12).

Как отметила Е.Ю. Грачева, «...всякий контроль есть атрибут власти, важнейшее ее проявление» [13, с. 135]. Для усиления контрольной функции публичной власти во многих государствах создаются контрольные органы. В нашей стране помимо иных контрольных структур функционирует Счетная палата Российской Федерации. Так, согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации», «...Счетная палата является высшим органом внешнего государственного аудита (контроля)» (ст. 2). Контрольная компетенция Уполномоченного по правам человека определяется Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В частности, уполномоченный рассматривает жалобы, которые поступили от граждан и находящихся на территории РФ иностранцев» (ст. 15). К субъекту контрольной власти, который действует в финансовой системе, можно отнести Банк России. Согласно Федеральному закону от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке РФ (Банке России)», Банк России осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе (ст. 4), а также осуществляет иные надзорные и контрольные функции в банковской и финансовой системе. В настоящее время создана правовая основа для общественного контроля, который реализуется и в сфере публичного управления. В частности, сейчас действуют: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»; Федеральный закон от 21 июля 2014 г. «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Нужно отметить, что дискуссия относительно соотношения таких категорий, как «надзор» и «контроль», будет продолжаться и далее. Обусловлено это тем, что законодательство дает для этого все основания, в частности в рамках реформы контрольной и надзорной деятельности был принят Федеральный закон от 31 июля 2020 г. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Данный закон имеет значение для формирования правовой основы как для контрольной, так и для надзорной деятельности. Однако сделать вывод о том, что этот закон (31.07.2020) будет иметь всеобщее регулирование контрольных и надзорных отношений, не представляется возможным. С точки зрения терминологии, обозначенный закон ситуацию еще более запутал, отождествляя контрольную деятельность и работу по осуществлению надзора. Несмотря на это, закон создал определенные гарантии законности в деле осуществления контрольной и надзорной работы, определил процессуальный порядок осуществления данной деятельности. Кроме того, рассматриваемый закон дает возможность сформировать правовую идеологию контроля и надзора. Более того, в развитие обозначенного закона постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. утверждены Правила разработки контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Эти правила можно отнести к правовым гарантиям обеспечения и защиты прав тех лиц, в отношении которых осуществляются контрольные и надзорные мероприятия.

Также принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» подвело определенный итог в затянувшейся дискуссии относительно необходимости принятия закона о государственном контроле (надзоре). Нужно отметить, что данный закон не отменил имеющихся предписаний относительно осуществления тематических видов контроля и надзора. В частности, Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. содержит главу «Государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль» (глава XII); Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. определяет порядок осуществления налогового контроля (гл. 14). В законах определяется также «статус» надзора. Так, например, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. «О пожарной безопасности» определяет порядок осуществления государственного пожарного надзора; Федеральный закон от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»



определяет порядок осуществления государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) (ст. 44) и др.

Из этого следует, что нормативно-правовая основа контрольной и надзорной деятельности достаточно обширна, без регулятивных и охранительных свойств данной деятельности не обходится ни один из сегментов государственного управления или жизнедеятельности людей. В этой связи нужна не только добротная правовая основа для контрольной и надзорной деятельности, но также необходимы и гарантии охраны и защиты прав и свобод граждан и хозяйствующих субъектов, которые попадают под соответствующее правовое воздействие.

Гарантии контрольной и надзорной деятельности. Вопрос относительно гарантий контрольной и надзорной деятельности стал достаточно актуальным. Обусловлено это целым рядом обстоятельств, прежде всего связанных с нарушением прав и законных интересов граждан, а также хозяйствующих субъектов. В этой связи затронем обозначенную проблему. Как верно отметил Д.С. Фесько, «...гарантированность прав граждан и организаций в процессе контрольной (надзорной) деятельности является важным показателем эффективности функционирования системы государственного контроля (надзора)» [14, с. 13].

Одной из гарантий оптимального, а самое главное – законного контроля и надзора является обеспечение контрольно-надзорных органов квалифицированными специалистами. В этой связи нужно согласиться А.С. Балдиной, которая отметила, что «...принцип кадрового обеспечения контрольно-надзорных органов должен быть одним из принципов осуществления контроля и надзора» [15, с. 16]. Вполне очевидно, что эффективность любой деятельности, а тем более связанной с публичным управлением, зависит от компетентности и профессионализма соответствующих сотрудников. С этим также связан и вопрос относительно обеспечения законности и противодействия коррупции в ходе осуществления мероприятий контрольной и надзорной деятельности. Как следует из Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», одним из направлений повышения эффективности деятельности по противо-

действию коррупции является «...сокращение численности государственных служащих с одновременным привлечением на государственную службу квалифицированных специалистов» (ст. 7).

Напомним, что в свое время в работах А.И. Елистратова было уделено существенное внимание гарантиям законности в государственном управлении, был сделан акцент на организационные гарантии, а также охранительный потенциал контроля в управлении. В частности, представленный автор писал, что «...опасной стороной административного контроля как способа обеспечения законности является связанная с ним возможность вмешательства контролирующего учреждения в работу учреждения подконтрольного. В случае своей гипертрофии контроля он рискует подавить необходимую для живой и творческой работы учреждения самостоятельность» [16, с. 171].

Обозначенный тезис, сформулированный без малого сто лет назад, не перестает быть актуальным и в настоящее время. Необоснованность, непрерывность контрольных и надзорных мероприятий (проверок), которые осуществляются в отношении хозяйствующих субъектов, может подорвать экономическую основу их деятельности, а также создать ситуации, связанные с рисками для коррупции. А поэтому совершенно правильно, что в свое время Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определил цель, объем, а также срок проведения плановых проверок (ст. 6).

Помимо гарантий законности контрольной и надзорной работы, сами органы и должностные лица, осуществляющие данную деятельность, находятся под охраной закона. Так, за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего надзор и контроль, предусмотрена административная ответственность (ст. 19.4 КоАП РФ). Таким образом, административная ответственность является гарантией защиты законной деятельности субъектов, осуществляющих контрольную и надзорную работу.

Является очевидным, что гарантии законности имеют определяющее значение вообще, а также в ходе осуществления мероприятий контроля и надзора в частности.



В этой связи представляется совершенно правильным, что целый ряд органов исполнительной власти принял приказы, которые определяют средства предупреждения рисков нарушения прав и законных интересов граждан и организаций в ходе осуществления мероприятий контроля и надзора. В качестве примера можно привести: приказ Росалкогольрегулирования от 20 декабря 2021 г. № 447 «Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по федеральному государственному контролю (надзору) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на 2022 год». В системе МВД России утверждена Программа профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается МВД России при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции на 2022 год». Аналогичная программа принята и применительно к области организации и обеспечения безопасности дорожного движения и др.

В некоторых органах власти приняты управленческие решения, направленные на обеспечение законности во внутриорганизационных отношениях. В качестве примера можно привести приказ Росимущества от 2 марта 2016 г. № 80 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации управления рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции».

Все вышесказанное свидетельствует о важности контрольной и надзорной деятельности, а поэтому еще несколько слов скажем о том, как понимаются обозначенные категории в доктринальном аспекте. Как уже отмечалось ранее, проблема контрольной и надзорной деятельности достаточно популярна в науке административного права, обусловлено это наличием значительного количества нормативных правовых актов, определяющих порядок осуществления данной деятельности, накопленным эмпирическим материалом контрольных и надзорных мероприятий, а также функциональностью контроля и надзора, реализуемого в том или ином направлении осуществления административной деятельности. Кроме того, в свете проводимых преобразований государственной и муниципальной системы кон-

троля и надзора также представляется возможным обратить внимание на имеющиеся проблемы в реализации контрольных и надзорных отношений.

Догматика контрольной и надзорной деятельности и ее совершенствование. Контроль и надзор рассматривается с различных аспектов, в частности данные категории достаточно часто анализируются с позиции административно-правовых средств обеспечения законности и правопорядка. Так, В.М. Безденежных, применительно к административной деятельности органов внутренних дел, в свое время писал, что «...контроль – это осуществление постоянного наблюдения за административной деятельностью органов внутренних дел со стороны компетентных органов и представителей общественности. Контроль позволяет получать информацию о состоянии административной деятельности органов внутренних дел, выполнения в ходе ее осуществления законов и иных нормативных правовых актов, а также оценить эту деятельность не только с позиции законности, но и эффективности» [17, с. 14].

Нужно согласиться с обозначенной функциональностью контроля, поскольку он помогает выявлять не только нарушения правовых норм, но и дает возможность скорректировать соответствующую работу и тем самым повысить ее эффективность в целом или в необходимой части. Обозначенная функция контроля в целом поддерживается.

В частности, Н.Д. Шелякин и Н.Н. Иванов «...указывают на то, что контроль позволяет получить нужную для процесса управления информацию, кроме того, он является формой обратной связи субъектов (участников) контрольного правоотношения. Это позволяет принимать правильные управленческие решения и тем самым повышать эффективность действия правовых норм» [18, с. 3]. Коренев А.П. также верно указывал, что «...контроль осуществляется повседневно в ходе решения поставленных управленческих задач» [19, с. 273]. Контроль и надзор – это процесс управления и организации, в этой связи в содержании контрольной и надзорной работы имеет место как правовая составляющая, так и организационный аспект. Как справедливо отметил К.С. Чекалин, «...контроль включает правовые и организацион-



ные действия, кроме того формы, в которые он облекается, являются правовыми организационными» [20, с. 11].

Формы контрольных мероприятий достаточно разнообразны, в частности нормативно определен порядок осуществления различных проверок, осмотров, ревизий, инвентаризаций, инспектирования, мониторинг и др. При организации контроля определяется субъект его осуществления, вид контрольного мероприятия, план и тактика проведения контрольного (надзорного) мероприятия. Также при контроле необходимо обозначить срок и форму его проведения. Обратим внимание, что процесс организации контроля во многом предопределяет его эффективность, а также достижение необходимого результата. Контрольно-надзорное мероприятие, независимо от своего предмета, облекается в правовую форму и вне данной формы существовать просто не может. В этой связи В.М. Горшенев и И.Б. Шахов правильно обозначили, что «...характеристика контроля как правовой формы деятельности определяется тем, что его результаты должны быть оформлены юридически, кроме того, правовая форма контроля предопределяет его процессуальное обеспечение» [21, с. 51].

Таким образом, отметим, что в институциональном виде контроль и надзор подразделяется на такие компоненты, как организационная составляющая и правовая составляющая, данные компоненты между собой логически взаимосвязаны и дополняют друг друга. С помощью контрольно-надзорной деятельности обеспечивается не только правопорядок, она также дает возможность получить нужную информацию для принятия будущих управленческих решений. Следует также отметить, что контрольная и надзорная деятельность в своем содержании также имеет материальную составляющую и процессуальный компонент, а поэтому выделяют такой феномен, как «контрольно-надзорный процесс». Вне данного процесса, который носит управленческий характер, рассматриваемая деятельность осуществляться просто не может. Обеспечивают реализацию контрольно-надзорных полномочий административные процедуры. Как отметил А.В. Мартынов, «...именно с помощью административных процедур реализуются контрольные и надзорные полномочия соответствующих субъектов» [22, с. 334].

Нормативным правовым актом, закрепляющим процедуры осуществления контрольной и надзорной деятельности, является «административный регламент» осуществления государственных функций. В настоящее время принят типовой регламент разработки и осуществления контрольно-надзорной деятельности. Так, постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. утвержден порядок подготовки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг. Все это говорит о необходимом правовом обеспечении контроля и надзора. Также для усиления правовой основы осуществления государственных функций нужно подумать о принятии закона «Об организации осуществления государственных функций».

В завершение рассмотрения обозначенной проблемы необходимо отметить, что контрольно-надзорная деятельность является важным средством обеспечения правопорядка и безопасности, данная деятельность осуществляется большим количеством субъектов, тем самым являясь атрибутом публичной власти. Насущной проблемой сегодняшнего дня является вопрос относительно упрощения процедуры контрольной и надзорной деятельности, повышения ее эффективности посредством исключения из ее содержания коррупционной составляющей. Помимо всего прочего, представляется важным выделение в структуре административного надзора его полицейской составляющей и тем самым следовало бы начать использовать в текстах нормативных документов понятие «полицейский надзор». Также подчеркнем, что в доктринальном плане можно поставить вопрос о формировании такого правового института административного права, как «*контрольное право*».

1. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2000.
2. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. – М., 2000.
3. Денисов Р.И. Административный надзор: сущность и соотношение с контролем // Проблемы теории и практики административной ответственности. – М., 1983.
4. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования. – М., 2010.



5. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006.
6. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2000.
7. Соловей Ю.П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2005. № 1.
8. Малахов В.П. Единство и различие административного и полицейского права // Административное и муниципальное право. 2010. № 2.
9. Зырянов С.М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2.
10. Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Челябинск, 2010.
11. Бельский К.С. Полицейское право / под ред. А.В. Куракина. – М., 2004.
12. Чиркин В.Е. Контрольная власть. – М., 2008.
13. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. – М., 2000.
14. Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2021.
15. Балдина А.С. Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2018.
16. Елистратов А.И. Очерк административного права. – М., 1923.
17. Безденежных В.М. Обеспечение законности в административной деятельности органов внутренних дел. – М., 1996.
18. Шелякин Н.Д., Иванов Н.Н. Организация и совершенствование системы контроля в МВД, УВД. – М., 1984.
19. Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. – М., 2000.
20. Чекалин К.С. Контроль деятельности советской милиции. – М., 1976.
21. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987.
22. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России: административно-процессуальное исследование. – М., 2010.





ЯНКЕВИЧ ЕКАТЕРИНА АЛЕКСАНДРОВНА,

аспирант Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, начальник отдела Управления контроля и правового обеспечения государственного оборонного заказа ФАС России

YANKEVICH EKATERINA ALEKSANDROVNA,

postgraduate student of the Financial University under the Government of the Russian Federation, head of department of the Control and Legal Support Department of the State Defense Order of the FAS of Russia

e-mail: yankeviche@mail.ru

Научный руководитель:

ПОПОВА НАТАЛИЯ ФЕДОРОВНА, профессор Департамента международного и публичного права юридического факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Scientific advisor:

POPOVA NATALIA FEDOROVNA, professor of the Department of international and public law of the law faculty of the Financial University under the Government of the Russian Federation, doctor of law, professor

**ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
ГОЛОВНОГО ИСПОЛНИТЕЛЯ
И ИСПОЛНИТЕЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА**

**FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS
OF THE HEAD EXECUTOR
AND THE EXECUTOR OF THE STATE DEFENSE ORDER**

Аннотация. В статье автор анализирует особенности административно-правового статуса головного исполнителя и исполнителя государственного оборонного заказа, а также рассматривает спорные вопросы приобретения хозяйствующими субъектами такого статуса, в том числе с учетом Федерального закона от 30.04.2021 № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе».

Annotation. In the article the author analyzes the features of the administrative and legal status of the head executor and the executor of the state defense order, and also considers the controversial issues of the acquisition of such status by economic entities, including taking into account the changes made to the Law on the State Defense Order by Federal Law №. 133-FZ of 30.04.2021 "On Amendments to the Federal Law "On the State Defense Order".

Ключевые слова и словосочетания: головной исполнитель, исполнитель, государственный оборонный заказ, административно-правовой статус.

Key words and word combinations: head executor, executor, state defense order, administrative and legal status.

Для цитирования: Янкевич Е.А. Особенности административно-правового статуса головного исполнителя и исполнителя государственного оборонного заказа // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 103-109.

For citation: Yankevich E.A. Features of the administrative and legal status of the head executor and the executor of the state defense order // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 103-109.

Своевременное и надлежащее выполнение государственного оборонного заказа

(далее – ГОЗ) неразрывно связано с деятельностью головного исполнителя и исполнителя государственного оборонного



заказа. Тем не менее в отечественной юридической литературе вопросам административно-правового статуса указанных участников ГОЗ уделяется недостаточное внимание. Существующие исследования представителями юридической науки либо были сделаны еще в период действия Федерального закона от 27.12.1995 № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» [1, с. 45], либо посвящены изучению отдельных аспектов правового статуса участников ГОЗ [2]. Вместе с тем административно-правовой статус имеет ключевое значение для определения правового положения головного исполнителя и исполнителя ГОЗ, в том числе в целях обеспечения законности их взаимодействия с государственными органами, контролирующими эту сферу. Учитывая изложенное, в настоящей статье сделана попытка выделить особенности административно-правового статуса головного исполнителя и исполнителя государственного оборонного заказа.

Характер взаимоотношений с обществом и государством определяется совокупностью нормативно закрепленных прав и обязанностей субъекта, которые приобретаются как независимо от действий этого субъекта в силу закона, так и по его воле при вступлении в определенный круг отношений.

Права и обязанности субъекта можно разделить на общие (имеющие всеобъемлющий характер), а также специальные (конкретные или надстроечные), которые определяются различными отраслями права. Права и обязанности субъекта административного права образуют в совокупности его правовой статус.

Существует несколько основных подходов к пониманию административно-правового статуса коллективных субъектов.

Конин Н.М. определяет административно-правовой статус коммерческих и некоммерческих организаций как «совокупность всех их прав и обязанностей, реализуемых ими в управленческих административно-правовых отношениях» [3, с. 179].

Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. также включают в структуру административно-правового статуса юридического лица его административную правосубъектность [4, с. 92].

Панов А.Б., поддерживая Бахраха Д.Н. и Овчарову Е.В., утверждает, что «административно-правовой статус юридического

лица имеет определенную структуру, которая включает целевой блок элементов, организационный блок элементов, компетенцию в сфере государственного управления и административную ответственность как необходимое правовое средство обеспечения надлежащего исполнения обязанностей юридических лиц в сфере государственного управления» [5, с. 24].

При этом в отличие от целевого и организационного блоков, которые могут быть в одинаковой степени отнесены как к гражданско-правовому, так и к административно-правовому статусу, компетенции коллективного субъекта в сфере государственного управления (или содержательный блок административно-правового статуса, отражающий права и гарантии их реализации, а также обязанности организаций) и его административная ответственность характеризуют исключительно административно-правовой статус такого субъекта. В зависимости от содержания указанных элементов (или блоков) различают также общий и специальный административно-правовой статус.

Общий административно-правовой статус понимается как «общая административно-правовая характеристика, содержащая наиболее общие административные права, обязанности и ограничения, а также общие условия привлечения к юридической ответственности за совершенные правонарушения в административно-публичной сфере» [6, с. 42]. Например, к общим правам и обязанностям можно отнести право на государственную защиту в административном и судебном порядке, государственную регистрацию предусмотренных законом юридических фактов, получение лицензии и соблюдение лицензионных требований.

В свою очередь, специальный административно-правовой статус юридического лица «включает в себя, в частности, специальные административные права (полномочия), ограничения этих прав (полномочий), административные обязанности» [6, с. 42], которые реализуются в конкретных областях государственного управления (например, в области таможенного регулирования, налогообложения и др.).

В сфере государственного оборонного заказа специальным административно-правовым статусом обладают его участники.



В настоящее время сформированы две основные позиции относительно участников государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ). При традиционном подходе (приверженцами которого являются Л.В. Слепенкова [1, с. 45], П.В. Измайлов [7, с. 75], Н.В. Кандыбко [8, с. 82], Е.А. Капитонова [9] и другие правоведы) среди участников ГОЗ выделяют три основных категории: государственный заказчик, головной исполнитель и исполнитель. Эта позиция нашла отражение в Федеральном законе «О государственном оборонном заказе (далее – Закон № 275-ФЗ), в статье 3 которого даны, в том числе, официальные определения указанных участников.

В соответствии с иным подходом ГОЗ следует рассматривать как самостоятельную систему, включающую в себя управляющую и управляемую подсистемы. Такую точку зрения поддерживает ряд ученых, таких как М.Н. Козин [10, с. 74], А.С. Тихомиров [11, с. 6-7], Ю.А. Николаев [12] и др.

Согласно данному подходу, к элементам управляющей подсистемы относятся Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти (государственные заказчики). Управляемая подсистема объединяет в себе головных исполнителей, исполнителей и потребителей вооружения, военной и специальной техники (далее – ВВиСТ).

Оба подхода, приведенные выше, выделяют среди участников ГОЗ головных исполнителей и исполнителей. Данная категория участников ГОЗ особенно важна, поскольку, как справедливо отмечает Ю.Ю. Молчанов, Закон № 275-ФЗ предусматривает выполнение ГОЗ только головным исполнителем и исполнителем. Перечень участников ограничен Законом и не подлежит расширенному толкованию, в связи с чем иной формы участия в исполнении ГОЗ не предусмотрено [13, с. 59].

Учитывая изложенное, рассмотрим особенности административно-правового статуса головного исполнителя и исполнителя государственного оборонного заказа.

Весьма спорным можно считать мнение П.В. Измайлова, согласно которому субъектами размещения ГОЗ (исполнителями и головными исполнителями) являются «предприятия и организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, имеющие лицензию

на соответствующий вид деятельности по выполнению государственного оборонного заказа» [7, с. 75].

Указанное утверждение, на наш взгляд, не вполне согласуется с действующим законодательством в сфере ГОЗ, поскольку Закон № 275-ФЗ дает следующее определение головного исполнителя – «юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации и заключившее с государственным заказчиком государственный контракт по государственному оборонному заказу». Следовательно, головным исполнителем может быть только юридическое лицо, за исключением иностранных юридических лиц. Кроме того, для выполнения ГОЗ не всегда нужна лицензия на соответствующий вид деятельности, поскольку ГОЗ предусматривает также поставки продукции, не требующие специальных лицензий (например, продовольственные товары).

Из приведенного выше определения можно сделать вывод, что юридическое лицо приобретает статус головного исполнителя только с момента заключения госконтракта с госзаказчиком и соответственно не может обладать таким статусом до заключения госконтракта.

Вместе с тем указанный вывод будет верным только в случае, если госзаказчик использует конкурентный способ определения головного исполнителя, поскольку размещение ГОЗ осуществляется в порядке, установленном Законом о контрактной системе, положения которого не допускают определение победителя конкурентной закупки (головного исполнителя) до заключения госконтракта. Такая позиция подтверждена судебной практикой [14].

При этом п. 1 ч. 1 ст. 8 Закона № 275-ФЗ установлено, что при формировании, уточнении ГОЗ (до заключения госконтракта) головной исполнитель, **определенный в установленном порядке**, обосновывает цену на продукцию по ГОЗ, возможные сроки и порядок ее поставок.

Следовательно, в случае, когда госконтракт заключается с заранее определенным единственным поставщиком без проведения конкурентной процедуры (например, когда единственный поставщик определен правовым актом Правительства Российской Федерации), статус головного исполнителя приобретает таким поставщиком до его заключения.



Исполнителем ГОЗ согласно п. 4 ст. 3 Закона № 275-ФЗ является лицо, входящее в кооперацию головного исполнителя и заключившее контракт с головным исполнителем или исполнителем.

Из буквального толкования указанного определения следует, что любое лицо, заключившее контракт на поставку любых товаров, выполнение любых работ либо оказание любых услуг, является исполнителем ГОЗ и, следовательно, приобретает права и несет все обязанности исполнителя.

Вместе с тем согласно п. 4.1 ст. 3 Закона № 275-ФЗ совокупность взаимодействующих между собой лиц, участвующих в поставках продукции по ГОЗ в рамках сопровождаемых сделок, является кооперацией головного исполнителя (далее – Кооперация).

В Кооперацию входят головной исполнитель, заключающий государственный контракт с госзаказчиком, исполнители, заключающие контракты с головным исполнителем, и исполнители, заключающие контракты с исполнителями.

Учитывая изложенное, следует прийти к выводу, что для приобретения статуса исполнителя необходимо одновременное соблюдение следующих условий:

- наличие заключенного с головным исполнителем или исполнителем контракта;
- продукция, поставляемая по такому контракту, должна использоваться при выполнении ГОЗ.

Центральной частью административно-правового статуса головного исполнителя и исполнителя ГОЗ являются их права и обязанности, которые определены в ст. 6, 7.1 и 8 Закона № 275-ФЗ.

Так, головной исполнитель и исполнитель имеют право запрашивать и получать от федерального органа в области обороны информацию, содержащуюся в Единой информационной системе ГОЗ. Причем исполнителю может быть представлена только информация о заключенных им контрактах в отличие от головного исполнителя, которому доступна информация о контрактах, заключенных в его Кооперации.

Перечень основных обязанностей головного исполнителя и исполнителя, связанных с исполнением ГОЗ, содержится в ст. 8 Закона № 275-ФЗ.

Указанные обязанности можно условно разделить на обязанности организационного, финансового, контрольного харак-

тера и обязанности по обеспечению возможности осуществления контроля уполномоченными органами и лицами.

К обязанностям головного исполнителя организационного характера можно отнести:

1) определение состава исполнителей, обоснование сроков и порядка поставок продукции по ГОЗ при формировании и уточнении ГОЗ;

2) принятие необходимых мер по исполнению контрактов, заключенных с исполнителями;

3) информирование исполнителей о том, что контракты заключаются, исполняются в целях выполнения ГОЗ (за исключением отдельных случаев).

К обязанностям головного исполнителя финансового характера относятся:

1) ведение отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности;

2) обоснование цены на продукцию по ГОЗ (в том числе представление госзаказчику обоснований, необходимых для изменения цены госконтракта);

3) осуществление расчетов через отдельные счета (далее – ОС) в случае, если по госконтракту осуществляется банковское сопровождение (далее – БС), либо через лицевые счета (далее – ЛС), если осуществляется казначейское сопровождение (далее – КС) средств.

В рамках исполнения обязанностей контрольного характера головной исполнитель:

1) обеспечивает соблюдение обязательных требований, установленных в соответствии с законодательством РФ, и требований госконтракта к продукции, поставляемой по ГОЗ, а также качество такой продукции;

2) организывает и проводит испытания опытных и серийных образцов (комплексов, систем) ВВиСТ, военного имущества, материалов и комплектующих изделий.

В целях обеспечения возможности осуществления контроля головной исполнитель обязан представлять информацию:

1) о каждом привлеченном исполнителе (такая информация может быть запрошена госзаказчиком, органом финансового мониторинга, УБ, ТОФК);

2) необходимую для осуществления уполномоченным банком (далее – УБ) контроля распоряжений;

3) о цене предлагаемой к поставке продукции, соответствующие расчетно-калькуляционные материалы, а также о затратах по



исполненным госконтрактам, контрактам (такая информация может быть запрошена госзаказчиком и контролирующим органом).

Аналогичные обязанности установлены Законом № 275-ФЗ и для исполнителя применительно к исполняемому им контракту, с той лишь разницей, что исполнитель не выбирает УБ, а заключает договор о банковском сопровождении с тем УБ, который выбран головным исполнителем по согласованию с госзаказчиком. Дополнительно исполнитель обязан обеспечить возможность осуществления контроля головным исполнителем (если это предусмотрено условиями госконтракта или контракта).

Также в случае, если контрагент повышает цену на товары, работы, услуги, необходимые головному исполнителю или исполнителю для выполнения ГОЗ, и предлагаемая цена превышает более, чем на 5% цену, проиндексированную с применением индексов цен и индексов-дефляторов по видам экономической деятельности, головной исполнитель и исполнитель обязаны сообщить о таком повышении в антимонопольный орган.

Кроме того, Законом № 275-ФЗ в целях исключения неэффективного расходования бюджетных средств, а также срыва выполнения ГОЗ для головного исполнителя и исполнителя предусмотрены запреты действий (бездействия), которые приводят к необоснованному завышению цены на продукцию по ГОЗ, неисполнению либо ненадлежащему исполнению госконтракта (контракта).

Открытый перечень таких неправомерных действий установлен ч. 3 ст. 8 Закона № 275-ФЗ. Головному исполнителю и исполнителю запрещено, в том числе:

- включать в себестоимость продукции затраты, не связанные с ее производством или реализацией;
- устанавливать на продукцию цену, которая превышает цену, сложившуюся на рынке (при условии отсутствия обоснования установленной цены);
- использовать полученные по госконтракту (контракту) средства на цели, не связанные с ГОЗ.

Отдельно следует упомянуть, что без согласования с государственным заказчиком головной исполнитель не вправе перефилировать или ликвидировать производственные мощности даже в случае прекращения поставок продукции по ГОЗ.

Учитывая большое количество обязанностей и запретов, установленных Законом № 275-ФЗ, на практике встречаются случаи, когда хозяйствующие субъекты уклоняются от приобретения статуса исполнителя ГОЗ путем отказа от заключения контрактов в рамках ГОЗ. Также известны случаи отказов головных исполнителей от заключения госконтракта на условиях, предложенных госзаказчиком.

Вместе с тем не все хозяйствующие субъекты вправе отказаться от заключения контрактов (госконтрактов) по ГОЗ.

Так, в соответствии с ч. 6 ст. 6 Закона № 275-ФЗ головной исполнитель обязан «принять ГОЗ», то есть заключить госконтракт по ГОЗ в случае:

если он является единственным поставщиком в соответствии с законодательными актами РФ, актами Президента РФ и Правительства РФ при условии, что предлагаемая цена продукции обеспечивает нормативно установленный уровень прибыли;

если он занимает доминирующее положение на рынке продукции по ГОЗ и на участие в конкурентной процедуре на размещение задания ГОЗ не подано заявок, либо по результатам конкурентной процедуры не определен головной исполнитель.

В свою очередь, исполнитель, который в соответствии со ст. 14 Закона № 275-ФЗ занимает доминирующее положение, не может отказаться от заключения контракта по ГОЗ, если у него отсутствуют экономические или технологические причины для отказа.

Таким образом, ч. 6 и 6.1 ст. 6 Закона № 27-ФЗ определены случаи, когда отдельные лица лишены автономии воли в приобретении административно-правового статуса головного исполнителя либо исполнителя ГОЗ, что, на наш взгляд, вполне согласуется с положениями абз. 2 ч. 2 ст. 1 ГК РФ, в соответствии с которыми субъективное право на приобретение и осуществление своих гражданских прав своей волей и в своем интересе, а также субъективное право на установление в договоре любых условий могут быть ограничены только на основании федерального закона.

Представляется, что приведенные выше нормы ст. 6 Закона № 275-ФЗ, обязывающие доминантов заключать госконтракты и контракты по ГОЗ в отсутствие экономических и (или) технологических причин для отказа, закономерны и обоснованы, поскольку направлены на обеспечение публичных интересов,



а именно – безусловное выполнение заданий ГОЗ, и как следствие – укрепление обороны и безопасности государства.

В этом аспекте отдельно следует обратить внимание на поправки, введенные в Закон № 275-ФЗ Законом № 133-ФЗ в целях упрощения расчетов по гособоронзаказу между контрагентами.

Так, в случаях, если заключаются контракты на поставки продукции по ценам (тарифам), подлежащим госрегулированию, на поставки электрической энергии (мощности) либо на сумму не более 5 млн руб. (для головного исполнителя) и 3 млн руб. (для исполнителя), головной исполнитель, исполнитель не обязаны информировать контрагентов о том, что контракты заключаются и исполняются в целях выполнения ГОЗ.

Таким образом, в перечисленных выше случаях контрагент может быть не уведомлен о том, что вступает в отношения, связанные с выполнением ГОЗ и, следовательно, приобретает статус исполнителя ГОЗ, поскольку исходя из приведенного выше определения исполнителя ГОЗ, не претерпевшего изменений в связи с внесенными поправками, хозяйствующий субъект приобретает указанный статус в момент заключения контракта с головным исполнителем (исполнителем) на поставку продукции, используемой для выполнения ГОЗ.

Отдельно необходимо отметить, что исполнитель государственного оборонного заказа также является специальным субъектом административной ответственности, предусмотренной Особой частью КоАП РФ (например, ст. 14.55.2, 15.37).

И хотя статья 1.5 КоАП РФ «провозглашает распространяющийся и на юридических лиц принцип презумпции невиновности и при производстве по делу об административной правонарушении и устанавливает вину как обязательное условие для привлечения юридического лица к административной ответственности» [15, с. 80-81], ст. 2.1 КоАП РФ говорит о том, что юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения при одновременном выполнении двух условий: у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но таким лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

При этом можно согласиться с А.Б. Пановым, по мнению которого «правовая возможность для соблюдения норм и правил имеет место только в том случае, когда определенное поведение лица урегулировано нормой права, устанавливающей его обязанность. Лишь одновременное наличие двух предпосылок – юридической и фактической – позволяет утверждать, что лицо имело возможность соблюсти нормы и правила, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность» [5, с. 80].

Вопрос о наличии у юридического лица указанной возможности решается государственным органом, осуществляющим административно-юрисдикционную деятельность, непосредственно при рассмотрении дела об административном правонарушении. И, как правило, неосведомленность хозяйствующего субъекта о противоправности своего деяния не рассматривается как обстоятельство, лишаящее его объективной возможности соблюдения правил и норм, нарушение которых влечет административную ответственность.

Резюмируя изложенное, можно выделить следующие особенности административно-правового статуса головного исполнителя и исполнителя ГОЗ:

- статус головного исполнителя приобретает юридическим лицом с заключением госконтракта по гособоронзаказу (в отдельных случаях до заключения госконтракта – при определении хозяйствующего субъекта в установленном порядке единственным поставщиком продукции по ГОЗ);
- статус исполнителя приобретает при заключении организацией контракта с головным исполнителем или исполнителем на поставку продукции, которая используется при выполнении ГОЗ;
- в отдельных случаях статус исполнителя гособоронзаказа может быть приобретен хозяйствующим субъектом независимо от его воли, либо в отсутствие осведомленности об этом;
- целью деятельности головного исполнителя и исполнителя в рамках контрактных обязательств является обеспечение выполнения государственного оборонного заказа;
- наличие большого количества специальных обязанностей и запретов, установленных законодательством в сфере ГОЗ.



1. Слепенкова Л.В. Административно-правовое регулирование государственного оборонного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.
2. Кудашкин А.В., Свининых Е.А. Правовые формы деятельности организаций оборонно-промышленного комплекса по исполнению государственного оборонного заказа // Оборонно-промышленный комплекс: управление, экономика и финансы, право. 2021. № 1.
3. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть. – Саратов: Саратовская гос. акад. права, 2001.
4. Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учеб. для юрид. вузов. – М.: Эксмо, 2005.
5. Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: монография. – М.: Норма, 2013.
6. Кикоть В.Я., Кононова П.И., Кияхсанова И.Ш. Административное право России: учеб. – М.: Юнита-Дана: Закон и право, 2012.
7. Измайлов П.В. Система государственного заказа: критический анализ, направления и способы совершенствования (по материалам оборонно-промышленного комплекса): дис. ... канд. экон. наук. – Иваново, 2010.
8. Кандыбко Н.В. Система размещения государственного оборонного заказа: состояние и направления развития // Вестник Военного ун-та. 2011. № 1 (25).
9. Капитонова Е.А. К вопросу о правовом регулировании размещения государственного оборонного заказа // Военное право: электрон. науч. изд. 2013. Вып. 2 [Электронный ресурс] // URL: <http://pandia.ru/text/78/276/35822.php> (дата обращения: 27.09.2021).
10. Козин М.Н. Организационно-экономические основы развития системы государственного оборонного заказа // Экономические науки. 2007. № 4 (29).
11. Тихомиров А.С. Институт государственного и муниципального заказа в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
12. Николаев Ю.А. Государственный оборонный заказ как системно-правовое явление // Военное право: электрон. науч. изд. 2013. Вып. 2 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.voennoegravo.ru/files/nikolaev.doc> (дата обращения: 27.09.2021).
13. Молчанов Ю.Ю. Оборонный заказ: законность аутстаффинга // Законность. 2013. № 10.
14. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.07.2020 по делу № А40-111858/19 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс (дата обращения: 13.12.2021).
15. Колесниченко Ю.Ю. Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности // Журнал российского права. 2003. № 1.





ОЛЬШЕВСКИЙ АНДРЕЙ ВИТАЛЬЕВИЧ,

заместитель начальника Службно-правового управления
Договорно-правового департамента МВД России,
кандидат юридических наук

OLSHEVSKIY ANDREI VITALYEVICH,

Deputy Chief of the Civil Legal Unit of the Legal Department
of the Ministry of the Interior Affairs of the Russian Federation, PhD

e-mail: ols24@yandex.ru

**О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ,
ПОСЛУЖИВШИХ В 2011-2012 ГОДАХ ОСНОВОЙ ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹**

**ON NORMATIVE LEGAL ACTS THAT SERVED AS THE BASIS FOR THE INTERNAL
AFFAIRS BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION REFORMING IN 2011-2012**

Аннотация. В представленной статье освещены отдельные моменты, связанные с разработкой и принятием федеральных законов, регламентирующих предоставление сотрудникам социальных гарантий и прохождение службы в органах внутренних дел Российской Федерации в контексте проведенной реформы. С учетом личного опыта участия в разработке названных федеральных законов автором проведено сопоставление заложенных в них предписаний и положений, а также проанализирована практика их реализации.

Annotation. The presented article highlights certain points, related to the drafting and adoption of federal laws regulating social guarantees to employees of internal affairs bodies and service in the internal affairs bodies of the Russian Federation in the context of the reform. The Author made a correlation of the regulations and provisions contained the laws, based on personal experience of participation in the drafting of these federal laws, as well as the practice of their implementation was analyzed.

Ключевые слова и словосочетания: органы внутренних дел, полиция, служба в органах внутренних дел Российской Федерации, социальные гарантии сотрудникам органов внутренних дел.

Key words and word combinations: internal affairs bodies, police, service in the internal affairs bodies of the Russian Federation, social guarantees to employees of internal affairs bodies.

Для цитирования: Ольшевский А.В. О нормативных правовых актах, послуживших в 2011-2012 годах основой для реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 110-118.

For citation: Olshevskiy A.V. On normative legal acts that served as the basis for the internal affairs bodies of the Russian Federation reforming in 2011-2012 // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 110-118.

В 2011 году был принят целый ряд федеральных законов, направленных на реформирование органов внутренних дел Российской Федерации. Первым был принят Закон о полиции [1], позже – законы о

социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел [2] и о службе в органах внутренних дел [3].

Описывая процессы, связанные с принятием Закона о полиции, непосредственно

¹ О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ; О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ; О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ).



участвующие в его разработке юристы отмечают: «Закон о полиции – без преувеличения эпохальное событие в развитии не только полицейского законодательства, но и всей правовой системы России. Он имеет основополагающее значение для организации практической работы по защите прав и свобод граждан, противодействию преступности, охране собственности, обеспечению общественного порядка и безопасности в стране, отвечая на вопрос, кто это будет делать, на каких принципах, какими методами и при каких условиях. С принятием Закона о полиции завершилась эпоха милицейского законодательства, основанного на тотальном контроле за обществом, сформировавшемся еще в советский период» [4]. «Определенную сложность при подготовке Закона о полиции представляло то, что он на некоторый период времени должен был инкорпорировать в себя законодательные предписания, регламентирующие прохождение службы в органах внутренних дел, а также вопросы социальных гарантий – то, что в дальнейшем получило свое закрепление в Федеральных законах «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Данные три Закона и образовали единую законодательную основу службы в органах внутренних дел Российской Федерации» [5, с. 14-27].

Соглашаясь с указанным, хотелось бы с учетом личного опыта участия в разработке названных федеральных законов дополнительно отметить ряд моментов, связанных с их разработкой и принятием, с соотношением заложенных в них предписаний и положений.

Действительно, на момент принятия указанных федеральных законов требовалось вывести деятельность по охране общественного порядка на новый уровень. Воплотить указанное было невозможно, обеспечив только более четкую регламентацию обязанностей сотрудников органов внутренних дел и предоставляемых им полномочий. Необходимо было также переосмыслить формирование кадрового состава органов внутренних дел, существенно увеличить объем предоставляемых сотрудникам социальных гарантий.

Закон о полиции вступил в силу 1 марта 2011 г. Законы о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и о

службе в органах внутренних дел вступили в силу позже – 1 января 2012 г.

В этой связи закономерно, что в Закон о полиции на определенный период времени были включены предписания, регламентирующие порядок прохождения службы сотрудниками полиции, а также общие нормы о предоставляемых сотрудникам полиции социальных гарантиях. Одновременно в Закон о полиции была включена норма, свидетельствующая о скором принятии федерального закона, определяющего порядок и условия прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел (ч. 2 ст. 54).

При этом неодномоментное вступление в силу названных законов отдельными авторами расценивается как их существенный недостаток.

Так, в научной литературе отражено следующее мнение: «1 марта 2011 г. вступил в действие Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», а 1 января 2012 г. – федеральные законы от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о социальных гарантиях) и от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».... Между датами вступления в силу вышеназванных законов период продолжительностью всего в десять месяцев. Однако Законом о службе признаны утратившими силу полностью или частично семь статей Закона «О полиции» (ст. 29, 35-40), также существенно изменены тексты четырех статей и исключены две статьи Закона о социальных гарантиях (ст. 3, 13-15, 20). В основном изъяты или изменены те нормы (статьи и положения), которые направлены на регулирование служебно-трудовых отношений. В ряде случаев это сделано для того, чтобы избежать дублирования отдельных положений одновременно в двух, а то и в трёх законах. Всё это свидетельствует о том, что принятые законы готовились в пожарном порядке, не стыковались между собой, тщательно не прорабатывались и не согласовывались их тексты, при этом игнорировались общие российские и международные принципы регулирования труда. Главное – была нарушена последовательность их принятия. Понятно, что базовым здесь должен быть Закон о службе, который оказался принятым последним. Поспешные изменения не способствовали



«улучшению» вышеупомянутых законов. Опыт говорит о том, что все подобные изменения закладывают последующие противоречия и разночтения в их применении» [6, с. 81].

Не соглашаясь с указанными критическими высказываниями, тем более что они не проиллюстрированы какими-либо примерами, постараемся более объективно осветить ряд моментов, связанных с разработкой и соотношением рассматриваемых законов.

Согласно пояснительной записке к проекту Закона о полиции [7] он подготовлен в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» [8]. При разработке законопроекта учитывались, во-первых, принципы и подходы к модернизации России, сформулированные в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. [9], во-вторых, преобразования, которые осуществляются в правоохранительной сфере, в-третьих, достижения науки, отечественный и зарубежный опыт функционирования полицейских институтов. Законопроект направлен на создание законодательных основ организации и деятельности полиции в Российской Федерации в соответствии с новыми общественными отношениями.

Таким образом, разработка проекта закона о полиции была фактически начата в начале 2010 года. Это подтверждают и юристы, непосредственно участвовавшие в разработке Закона о полиции: «Отрадно, что и первоначально МВД России во исполнение Указа Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 осуществляло разработку проекта Федерального закона «О милиции». И уже в ходе первых обсуждений его концепции членом рабочей группы заслуженным деятелем науки Российской Федерации, заслуженным юристом Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором Юрием Ефремовичем Аврутиным было предложено обратиться к историческому термину «полиция» и подготовить проект именно с таким наименованием. На одном из первых совещаний у статс-секретаря – заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации С.П. Булавина – эта идея не нашла своей поддержки. И только спустя полгода на совещании 6 августа 2010 г. Президентом РФ была озвучена инициатива о переименовании милиции в полицию и дано указание

разработать унифицированный нормативный акт – проект федерального закона «О полиции», который лег бы в основу деятельности вновь созданного в России института полиции» [10].

Анализ положений, содержащихся в проекте так и не принятого федерального закона «О правоохранительной службе в Российской Федерации», а также в законах о полиции, о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и о службе в органах внутренних дел позволяет с уверенностью утверждать, что основные положения, содержащиеся в названных федеральных законах и регламентирующие порядок прохождения службы, а также порядок предоставления социальных гарантий, первоначально содержались именно в проекте федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» (ст. 14 «Служебные обязанности служащего», ст. 15 «Требования к поведению служащего», ст. 17 «Ограничения на правоохранительной службе», ст. 18 «Запреты на правоохранительной службе», ст. 22 «Условия поступления на правоохранительную службу», ст. 29 «Испытание при поступлении на правоохранительную службу», ст. 61 «Режим служебного времени служащего», ст. 90 «Подготовка профессиональных кадров для правоохранительной службы», гл. 7 «Служебная дисциплина на правоохранительной службе», гл. 9 «Государственные гарантии и компенсации, предоставляемые служащему и членам его семьи», гл. 12 «Прекращение правоохранительной службы»).

Следует отметить, что до издания рассматриваемых федеральных законов был принят целый ряд федеральных законов [11], также направленных на реформирование органов внутренних дел. Названные законы точно внесли необходимые коррективы по тем вопросам, которые не терпели отлагательства. Позже положения принятых федеральных законов были использованы при подготовке проектов законов о полиции, о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и о службе в органах внутренних дел.

Проект закона о службе действительно также был подготовлен специалистами МВД России в сжатые сроки. При этом он был подготовлен именно на основе проекта федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» путем адаптации к прохождению службы в органах внутренних дел и доработки заложенных в нем положений. В первоначальный вариант проекта закона о службе, так



же как и в проект федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации», на основе которого он был подготовлен, были включены положения о государственных гарантиях и компенсациях сотрудникам и членам их семей. При этом одна из первых версий названного проекта уже 11 августа 2010 г. была направлена для рассмотрения в Администрацию Президента Российской Федерации.

Проект закона о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел был разработан путем выделения отдельных положений из уже разработанного проекта Закона о службе, в который соответствующие положения перекочевали из гл. 9 «Государственные гарантии и компенсации, предоставляемые служащему и членам его семьи» проекта федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации». В дальнейшем указанные положения уточнялись и корректировались сотрудниками финансовой и тыловой служб МВД России, однако основа указанных предписаний осталась неизменной.

Непосредственно сам проект федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» был разработан в 2004-2005 годах широким кругом специалистов различных ведомств, в том числе Администрации Президента Российской Федерации и МВД России, в рамках Федеральной программы реформирования государственной службы, и до 2010 года дорабатывался руководителями и специалистами правовой службы МВД России с учетом предложений и замечаний различных государственных органов.

В этой связи, с учетом одновременного вступления в силу названных федеральных законов, в проект закона о милиции (полиции) из также уже разработанного проекта федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» и действующих законодательных актов были включены отдельные предписания, регламентирующие порядок прохождения службы и общие нормы о предоставляемых сотрудникам полиции социальных гарантиях. В ходе работы над проектом закона о полиции названные нормы корректировались, дополнялись, но в целом основные положения остались неизменными.

В последующем, после принятия Закона о службе, большинство норм, касающихся прохождения службы, из Закона о полиции были исключены. Например, утратили силу отдельные положения ст. 35 «Поступление на службу в полицию», ст. 36 «Испытание при поступлении на службу в полицию»),

ст. 37 «Особенности режима служебного времени сотрудников полиции», отдельные положения ст. 38 «Профессиональная подготовка сотрудников полиции», ст. 39 «Служебная дисциплина в полиции» и ст. 40 «Увольнение со службы в полиции». Ранее присутствовавшие в Законе о полиции нормы нашли в Законе о службе более широкое отражение. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части уточнения ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел Российской Федерации, и оснований прекращения или расторжения контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации» [12] из Закона о полиции были исключены также статья 29 «Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в полиции» и статья 35 «Поступление на службу в полицию».

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» утратило силу большинство положений ст. 27 «Основные обязанности сотрудника полиции» и ст. 28 «Основные права сотрудника полиции», ст. 41 «Гарантии сотруднику полиции, избранному (назначенному) в законодательный (представительный) или исполнительный орган государственной власти либо в орган местного самоуправления» [13].

В настоящее время законами о службе в органах внутренних дел и о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел достаточно комплексно урегулированы вопросы прохождения службы в органах внутренних дел и предоставления сотрудникам органов внутренних дел социальных гарантий. В этой связи полагаем возможным дальнейшее исключение из Закона о полиции положений о прохождении службы и предоставлении социальных гарантий или их инкорпорирование в законы о службе в органах внутренних дел и о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел соответственно. Например, на наш взгляд, в Закон о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел смело могут быть инкорпорированы положения ст. 43 «Страховые гарантии сотруднику полиции и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей» Закона о полиции.



В этой связи можно констатировать, что проекты рассматриваемых законов в кратчайшие сроки были разработаны на основе в высокой степени проработанных положений иных проектов (проектов федеральных законов «О милиции», «О правоохранительной службе Российской Федерации») и действующих законодательных актов. При этом указанные положения были сверх того проработаны, проанализированы и дополнены специалистами МВД России совместно с ведущими юристами и специалистами различных государственных органов и организаций, в том числе Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, обеих палат парламента России [14, с. 87-92].

Неодномоментное вступление в силу названных законов вызвано в первую очередь экономическими причинами, а не спешкой в их принятии.

Так, законы о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и о службе в органах внутренних дел предоставили сотрудникам органов внутренних дел дополнительные гарантии, а также изменили существующие, например предоставили новые виды отпусков, увеличили денежное довольствие, изменили порядок оплаты проезда сотрудников в отпуск.

Гарантии предлагалось предоставлять поэтапно для разных органов (МВД России, ФС России и т.д.). Указанное было невозможно без выделения федеральным органам дополнительных финансовых средств, которые, как правило, выделяются с начала соответствующего года.

Кроме того, реализация законов о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и о службе в органах внутренних дел была невозможна без вступления в силу подзаконных актов, направленных на их реализацию (установления конкретных размеров должностных окладов и т.д.). Например, до 1 января 2012 г. были разработаны и изданы постановления Правительства Российской Федерации: от 3 ноября 2011 г. № 878 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации», от 30 декабря 2011 г. № 1199 «О выплате денежной компенсации за использование личного транспорта в служебных целях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации», 30 декабря 2011 г. № 1223 «О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, лицам,

проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, а также иным лицам, имеющим право на получение такой выплаты».

Именно поэтому в законах о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и о службе в органах внутренних дел был предусмотрен отложенный срок их вступления в силу – 1 января 2012 г., а в финансово-экономические обоснования к проектам законов о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и о службе в органах внутренних дел включены расчеты дополнительной потребности средств на реализацию законопроектов в 2012 году [15].

Остановимся на объеме заложенных в названных федеральных законах предписаний и на их содержании.

Закон о полиции (145 страниц) на момент принятия состоял из 11 глав, включающих 56 статей (впоследствии 7 статей были признаны утратившими силу, 1 дополнена) [16], Закон о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел (61 страница) – из 21 статьи (впоследствии 2 статьи были исключены и 1 дополнена) [17], Закон о службе в органах внутренних дел (213 страниц) – из 14 глав, включающих 98 статей (впоследствии были дополнены 4 статьи) [18].

Следует учитывать, что современная законодательная техника, трудно однозначно сказать хорошо это или плохо, предполагает наличие в федеральном законе отсылки к подзаконным нормативным правовым актам, которыми должно быть конкретизировано и детализировано применение отдельных правовых институтов. Как уже было отмечено, рассматриваемые законы не стали исключением в этом плане. Например, приказом МВД России от 28 февраля 2011 г. № 92 «О первоочередных мерах по реализации Федерального закона «О полиции», в целях реализации Закона о полиции, была запланирована разработка 51 проекта нормативного правового акта. Распоряжением МВД России от 6 августа 2011 г. № 1/6617 в целях реализации положений Закона о службе была запланирована разработка 70 проектов нормативных правовых актов.

Практически все указанные акты в установленные сроки были разработаны специалистами соответствующих подразделений центрального аппарата МВД России, в том числе специалистами Договорно-правового департамента МВД России.



Таким образом, названные правоотношения урегулированы не только рассматриваемыми федеральными законами, но и нормативными правовыми актами, изданными в целях их реализации, которых, как свидетельствуют вышеуказанные примеры, значительно более 100.

В Законе о полиции определены:

назначение полиции и основные направления ее деятельности, законодательно закреплены за полицией правоохранные функции (гл. 1);

основополагающие начала деятельности полиции (гл. 2);

перечень обязанностей и прав полиции, при этом прямо закреплено, что перечень обязанностей полиции устанавливается только Федеральным законом «О полиции», возложение на полицию иных обязанностей может быть осуществлено только путем внесения в него изменений, а права полиции максимально конкретизированы (гл. 3);

порядок применения полицией мер государственного принуждения, в том числе исчерпывающий перечень лиц, в отношении которых полиция может применять задержание, а также основания такого задержания (гл. 4);

пределы, условия и порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, а также особенности их применения (гл. 5);

статус сотрудника полиции, а также статус других сотрудников органов внутренних дел, не являющихся сотрудниками полиции и привлекаемых к выполнению возложенных на полицию обязанностей (гл. 6);

отдельные вопросы службы в полиции (гл. 7);

общие вопросы, касающиеся оплаты труда сотрудников полиции, страховых гарантий и выплат в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, прав сотрудников полиции на жилищное обеспечение и медицинское обслуживание, а также иных гарантий, связанных с прохождением службы в полиции (гл. 8), финансового обеспечения деятельности полиции (гл. 9), а также контроля и надзора за деятельностью полиции (гл. 10).

Как отмечают разработчики Закона о полиции, «новый Закон по сравнению с Законом о милиции отличает более совершенная юридическая техника, строгий понятийный аппарат и определенность юридических формулировок. Закон является удобным в пользовании за счет его комплексно-

сти и более совершенной юридической техники. В нем содержатся исчерпывающий перечень обязанностей и развернутый набор прав полиции, «извлеченных» в том числе из подзаконного материала. ... Все это имеет позитивное значение не только для личного состава полиции, но и для граждан, в отношении которых будут, как хочется надеяться, исключены возможные злоупотребления, допускаемые из-за нечеткости нормативно-правового материала и сложности пользования им» [19].

Закон о службе включил в себя нормы, регламентирующие порядок прохождения службы в органах внутренних дел, которые ранее содержались в Положении о службе [20], а также в подзаконных нормативных правовых актах.

В Закон о службе были включены и новые положения.

Законом о службе прямо установлено, что в случаях, не урегулированных нормативными правовыми актами Российской Федерации, указанными в части 1 статьи 3 названного закона, в том числе и Законом о службе, к правоотношениям, связанным со службой в органах внутренних дел, применяются нормы трудового законодательства.

Законом о службе, в отличие от Положения о службе, предусмотрена повсеместная контрактная система служебных отношений (статья 20). Закон о службе не предусматривает возможности замещения должности в органах внутренних дел без заключения контракта.

Законом о службе вместо института совместительства введен институт совмещения (статья 34), то есть возможность выполнения обязанностей по иной должности в рамках служебного времени.

Законом о службе предусмотрена возможность предоставления сотрудникам ряда новых отпусков, например: дополнительного отпуска за ненормированный служебный день продолжительностью не менее 3 и не более 10 календарных дней (п. 4 ч. 1 ст. 58); отпуска в году увольнения продолжительностью 30 календарных дней с сохранением денежного довольствия (ч. 1 ст. 63).

В настоящее время Закон о службе регламентирует прохождение службы сотрудниками органов внутренних дел, замещающими должности в системе МВД России, сотрудниками Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации, а также сотрудниками Федеральной службы войск национальной гвардии Российской



Федерации, имеющими специальные звания полиции. С учетом положений Закона о службе уже принято три федеральных закона [21], также определяющих порядок прохождения государственной службы иных видов, и фактически копирующих его содержание.

Принятие Закона о службе, представляется, невольно послужило одной из причин исключения из системы государственной службы Российской Федерации такого вида государственной службы, как правоохранительная служба, вместо которой предусмотрена государственная служба иных видов (Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ [22]). При этом, безусловно, основной причиной стало многообразие на тот момент нормативных правовых актов, регламентировавших порядок прохождения службы в федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрена федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью, и отсутствие необходимого финансирования для перманентного реформирования всего «правоохранительного блока» [23, с. 59-62].

Законом о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел, начиная с 2012 года, установлено денежное довольствие не ниже 33 тыс. рублей в месяц, а с учетом дополнительных выплат – 45 тыс. рублей в месяц, что на 2012 год было весьма существенно. При этом было минимизировано количество ранее установленных дополнительных выплат (до принятия было около 40 видов).

В связи с изменением видов и размеров денежного довольствия установлены новые размеры страховых выплат по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья сотрудников и членов их семей, а также размеры выплат при увольнении сотрудников со службы в органах внутренних дел.

Законом о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел введена единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения, предусмотрена возможность обеспечения жильем помещениями по договору социального найма из государственного жилищного фонда (сотрудникам, поставленным на жилищный учет до 1 марта 2005 года), а также служебным жильем. Кроме того, предусмотрена возможность предоставления отдельным категориям сотрудников и членам их семей жилых помещений в собственность.

В связи с принятием Закона о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и изданными в целях его реализации актов в 2012 году существенно повысился уровень социальных гарантий, предоставляемых сотрудникам органов внутренних дел.

Положения Закона о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел были использованы при подготовке Федерального закона [24], которым регламентировано предоставление социальных гарантий сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и таможенных органов Российской Федерации.

Рассматриваемые федеральные законы безусловно оказали огромное положительное влияние на органы внутренних дел Российской Федерации, которое после 2014 года стало ослабевать в связи с начавшимися в указанный период экономическими процессами, не позволившими финансировать органы внутренних дел в желаемом объеме.

При этом, учитывая разные предметы регулирования названных законодательных актов, сложно сказать, какой из них оказал больше положительного влияния на развитие органов внутренних дел. Закон о полиции принят был первым и выполнял по сути роль локомотива для принятия других законов, Закон о службе в органах внутренних дел – наиболее значительный по объему и стал образцом для принятия большего количества законодательных актов, реализация Закона о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел наиболее ощутимо сказалась непосредственно на сотрудниках органов внутренних дел (увеличение денежного довольствия, жилье и т.д.). Более того, предписания указанных актов достаточно тесно переплетены.

В этой связи, говоря о реформировании органов внутренних дел Российской Федерации в 2011-2012 годах, в том числе о создании полиции России, необходимо вести речь о принятии именно трех федеральных законов, а также более 100 подзаконных актов, направленных на их реализацию, которые действительно в сжатые сроки и на высоком уровне были подготовлены руководителями и специалистами различных подразделений МВД России при непосредственном участии специалистов Государственно-правового управления Президента



Российской Федерации, Административного и Правового департаментов Правительства Российской Федерации, а также специалистов иных государственных органов.

В заключение отметим, что в прошедшее 10-летие законы о полиции, о социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел и о службе в органах внутренних дел использовались как образцы для подготовки и корректировки иных феде-

ральных законов, регламентирующих деятельность органов правоохранительной направленности, порядок прохождения службы их сотрудниками.

Представляется, что в случае принятия решения о подготовке законодательства о правоохранительной службе оно также будет подготовлено на основе рассмотренных нами федеральных законов.

1. О полиции [Электронный ресурс]: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

2. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

3. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

4. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников. М.: Проспект, 2012 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

5. Футо С.Р. К 10-летию Федерального закона «О полиции»: некоторые аспекты истории создания и принятия // Административное право и процесс. 2021. № 5.

6. Гольцов В.Б., Озеров В.С. Обзор норм трудового права в законодательстве о службе в органах внутренних дел // Вестник Санкт-Петербургского ун-та МВД России. 2014. № 1.

7. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О полиции» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

8. О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

9. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. // Рос. газ. 2009. 13 нояб.

10. Футо С.Р. К 10-летию Федерального закона «О полиции»: некоторые аспекты истории создания и принятия // Административное право и процесс. 2021. № 5 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

11. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 155-ФЗ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 156-ФЗ; О внесении изменений в статью 19 Закона Российской Федерации «О милиции» и постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]: федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 157-ФЗ; О внесении изменения в статью 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 158-ФЗ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 159-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

12. О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части уточнения ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел Российской Федерации, и оснований прекращения или расторжения контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 12 февраля 2015 г. № 16-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).



13. О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» [Электронный ресурс]: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 424-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.12.2021).

14. Например, об участии специалистов ГПУ Президента Российской Федерации в работе над проектом федерального закона «О полиции» см.: Футо С.Р., Черников В.В. Федеральный закон «О полиции»: история подготовки и принятия: монография. – М.: Проспект, 2021.

15. Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

16. Более подробно о содержании федерального закона см.: Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. М.: Проспект, 2012 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

17. Более подробно о содержании федерального закона см.: Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: схемы: науч.-практ. пособие / Ткачёв В.Н. [и др.]; под ред. А.Г. Авдейко. – М.: Прометей. 2018.

18. Более подробно о содержании федерального закона см.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / Горбунова Т.С. и [др.] – М.: Проспект, 2021; Ольшевский А.В., Рябов Е.В. Нормативное регулирование порядка прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации // Вестник ВИПК МВД России. 2018. № 4. С. 69-78.

19. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. М.: Проспект, 2012 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

20. Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1993 г. № 4202-1 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

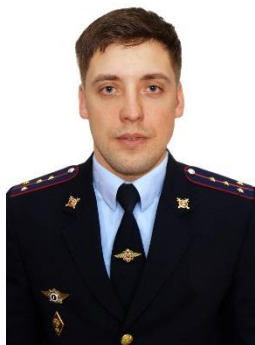
21. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ, О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»: федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ, О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ.

22. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).

23. Ольшевский А.В., Заяев В.Д. Законодательные предпосылки для возвращения на современном этапе к вопросу о правоохранительной службе // Административное право и процесс. 2019. № 10.

24. О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.12.2021).





КОЧЕТКОВ СТАНИСЛАВ СТАНИСЛАВОВИЧ,

начальник курса факультета подготовки сотрудников
для оперативных подразделений полиции
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

KOCHETKOV STANISLAV STANISLAVOVICH,

head of the faculty training course
for operational police units
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
named after V.Ya. Kikotya

e-mail: dima_kochetov91@mail.ru

**ВОПРОСЫ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ,
СВЯЗАННОЙ С УВОЛЬНЕНИЕМ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ
ИЗ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

**ISSUES OF DISCIPLINARY AND JUDICIAL PRACTICE RELATED TO DISMISSAL
DUE TO LOSS OF TRUST FROM THE INTERNAL AFFAIRS BODIES**

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы применения мер дисциплинарной ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции и службе в органах внутренних дел. Акцентируется внимание на таком сложном взыскании, как «увольнение в связи с утратой доверия». Следует отметить, что применение обозначенного взыскания влечет серьезные юридические и социальные последствия для сотрудника, в отношении которого оно применено. В этой связи автор приводит примеры из судебной практики, которая касается обжалования фактов увольнения в связи с утратой доверия из органов внутренних дел. Также автор обращает внимание на то обстоятельство, что увольнение в связи с утратой доверия является способом предупреждения дисциплинарных коррупционных правонарушений.

Annotation. The article discusses the problems of applying disciplinary measures for violation of anti-corruption legislation and service in the internal affairs bodies, namely, focuses on such a complex penalty as "dismissal due to loss of trust." It should be noted that the application of the designated penalty entails serious legal and social consequences for the employee against whom it is applied. In this regard, the author focuses on judicial practice, which concerns the appeal of the facts of "dismissal due to loss of trust from the internal affairs bodies." the author also draws attention to the fact that dismissal due to loss of trust is a way to prevent disciplinary corruption offenses

Ключевые слова: увольнение, сотрудник, полиция, доверие, недоверие, МВД, законность, служба, дисциплина, суд.

Key words: dismissal, employee, police, trust, distrust, Ministry of Internal Affairs, legality, service, discipline, court.

Для цитирования: Кочетков С.С. Вопросы дисциплинарной и судебной практики, связанной с увольнением в связи с утратой доверия из органов внутренних дел // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 119-126.

For citation: Kochetkov S.S. Issues of disciplinary and judicial practice related to dismissal due to loss of trust from the internal affairs bodies // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 119-126.

Дисциплинарная ответственность, как известно, является разновидностью юридической ответственности и носит, в отличие от иных видов ответственности, только личный характер. Применительно к сфере

внутренних дел она обладает определенными особенностями:

1. Расширен перечень дисциплинарных взысканий и возможность выбора субъектом применения ответственности того или иного взыскания.

2. Служебный характер ответственности, что означает возможность наложения взыскания по результатам служебной проверки как на виновного в противоправном деянии сотрудника, так и на его непосредственного, а в ряде случаев и прямого начальника.

3. Этический характер ответственности. В сфере внутренних дел дисциплинарное взыскание может быть применено за несоблюдение или нарушение не только правовых норм, но и правил профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел.

4. Введение утраты доверия как основания дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения и увольнение сотрудника по данному основанию.

Всё это убедительно доказывает особый характер взаимоотношений в системе органов внутренних дел и наличие сложной и неоднозначной процедуры привлечения лица к ответственности за утрату доверия.

Несмотря на чёткое указание в законе перечня оснований увольнения за утрату доверия, на практике нередко возникают случаи провокаций негодных сотрудников органов внутренних дел, подведение их деяний под конфликт интересов и увольнение их якобы в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, выраженного в неспособности или откровенном нежелании урегулировать создавшийся в той или иной ситуации конфликт интересов, либо подобие такого конфликта. Более того, не предусмотрена ответственность руководителя за незаконное либо необоснованное увольнение сотрудника органов внутренних дел в связи с утратой доверия к нему. И даже судебное восстановление сотрудника на службе никак не отражается на субъекте применения подобной дисциплинарной ответственности. В этой связи, на наш взгляд, необходимо на законодательном уровне закрепить дисциплинарную ответственность самого руководителя органа внутренних дел, применившего увольнение в связи с утратой доверия в отношении сотрудника, в дальнейшем восстановленного судом на службе. И в таком случае это должен быть не выговор или строгий выговор, а предупреждение руководителя о неполном служебном соответствии либо увольнение его самого из органов внутренних дел. Иначе число незаконных и необоснованных

увольнений достойных, но негодных руководителю сотрудников органов внутренних дел будет только расти, что в конечном итоге может привести к дефициту профессиональных кадров в системе органов внутренних дел.

Правовые основы реализации дисциплинарной ответственности за утрату доверия в сфере внутренних дел определены уже упоминаемым нами ранее Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел». Именно применение как форма реализации такой ответственности нашло своё воплощение в практической деятельности органов внутренних дел. Дисциплинарное взыскание в виде увольнения за утрату доверия выносится приказом начальника (как правило, начальника органа внутренних дел субъекта Российской Федерации) по конкретному предусмотренному в законе основанию и по результатам служебной проверки. Проблема здесь видится в том, что субъект проведения служебной проверки сам подчиняется субъекту применения дисциплинарной ответственности, а потому в угоду своему руководителю осуществляет служебную проверку, а не в угоду принципам законности, разумности и справедливости. В этой связи предлагается исполнителем служебной проверки назначать лицо, не подчиненное по службе руководителю органа внутренних дел, например, откомандированному из другого субъекта РФ сотруднику полиции или внутренней службы. Это если полностью не устранил, то, по крайней мере, сведёт к минимуму необоснованные результаты служебных проверок деяний сотрудников органов внутренних дел, за которые может быть назначено как исследуемое дисциплинарное взыскание, так и иные дисциплинарные взыскания. При этом, если за вменяемый проступок предусмотрено увольнение в связи с утратой доверия, то служебная проверка должна, на наш взгляд, проводиться не одним сотрудником, а целой независимой комиссией сотрудников органов внутренних дел из другого региона. Только в этом случае можно говорить о надлежащей практической реализации дисциплинарной ответственности в сфере внутренних дел.

В дополнение к вышесказанному заслуживают научного внимания на юридическую природу увольнения в связи с утратой доверия ряд точек зрения исследователей



проблем применения данного дисциплинарного взыскания и его последствий. Как справедливо отмечает А.В. Павлинов, «...применение дисциплинарной ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия не означает пожизненной дисквалификации. Через определенное время лицо, совершившее дисциплинарный проступок, может снова трудоустроиться и занимать государственную должность» [1, с. 18]. Данное суждение справедливо в отношении незначительных коррупционных проступков, поэтому, если уволенное по такому основанию лицо совершило тяжкое или особо тяжкое коррупционное преступление, то дисквалификация, по нашему глубокому убеждению, должна быть только пожизненной, по крайней мере в рамках одной системы государственной службы. На практике учитывается данное обстоятельство, и подобные сотрудники не допускаются внутренними нормативными документами к восстановлению на службе в органах внутренних дел. Другое дело, что зачастую таким сотрудникам даже при подозрении к совершению коррупционных правонарушений предлагают уволиться либо по собственному желанию, либо по соглашению сторон. И в этих случаях законных преград и барьеров для восстановления на службе не имеется.

Как справедливо подчёркивает И.В. Тищенко, «...одной из основных причин использования понятия «в связи с утратой доверия» для увольнения сотрудника органов внутренних дел признаётся наличие и неурегулирование конфликта интересов, рассматриваемого как ситуация, при которой личные интересы сотрудника могут оказать влияние на его служебную деятельность. Например, если сотруднику органов внутренних дел руководителем предприятия были предложены денежные средства за «прикрытие дела» о правонарушении, то у сотрудника органов внутренних дел возникает личная заинтересованность, а значит, и конфликт интересов. Конфликтом интересов будет и ситуация, когда сотрудником органов внутренних дел расследуется дело своего родственника. Что касается утраты доверия сотрудников органов внутренних дел, то здесь утрата доверия должна быть подтверждена заключением проведенной служебной проверки» [2, с. 19]. Указанные рассуждения исследователя вполне обоснованы, однако необходимо иметь в виду, что понятие «конфликт интересов» носит

весьма абстрактный характер. В этой связи целесообразно дополнить действующее законодательство конкретным перечнем деяний, которые будут образовывать состав конфликта интересов, при этом указанный перечень должен быть закрытым.

В этой связи прав А.П. Зыков, рассуждающий о том, что «...конфликт интересов может иметь место в случае возникновения ситуации, когда у сотрудника органов внутренних дел или у его родственников появляется возможность получения выгоды в любой материальной или нематериальной форме в связи с выполнением им своих должностных обязанностей. Доказательством наличия таковой могут служить любые подтвержденные в установленном порядке сведения о возможности наступления вышеуказанных последствий, если они так или иначе связаны с выполнением сотрудником органов внутренних дел своих должностных обязанностей» [3, с. 294].

В целом, как пишет Е.А. Николаенко, «...увольнение в связи с утратой доверия является относительно новым видом дисциплинарной ответственности, предусмотренной действующим законодательством за коррупционное правонарушение – неправомерное действие (бездействие), которое возникает из нарушений служебной дисциплины, совершенных из корыстных побуждений служащего» [4, с. 25]. Поэтому такое увольнение не должно быть средством сведения счётов руководителя органа внутренних дел с негодными ему подчиненными, отказывающимися уволиться по собственному желанию, либо в связи с выходом на пенсию. Нельзя утратить доверие к подчиненному на основании его систематических опозданий на службу, небрежного внешнего вида, допущенных в оперативно-служебной деятельности ошибок и упущений. Только коррупционное правонарушение служит поводом к утрате доверия, а не какое-либо иное правонарушение или даже преступление.

Как справедливо полагает ряд современных исследователей юридической природы дисциплинарного производства, «...применение мер дисциплинарного принуждения на современном этапе связано с закреплением в законодательстве о прохождении службы в органах внутренних дел широкого перечня обязанностей, ограничений, запретов, требований к служебному поведению сотрудников органов внут-



ренных дел, что обуславливает широкий перечень деяний, которые связаны с нарушением служебной дисциплины. Требуется осмысления и исследования процессуальная форма привлечения к дисциплинарной ответственности, дисциплинарная практика органов внутренних дел и судебная практика по обжалованию решений о привлечении к дисциплинарной ответственности в органах внутренних дел» [5, с. 115-116], в том числе и в связи с утратой доверия.

В этой связи «...разработана следующая типология коррупционных проявлений в органах внутренних дел:

должностные преступления коррупционной направленности;

дисциплинарные проступки, выражающиеся:

– в неисполнении антикоррупционных требований законодательства о противодействии коррупции, в том числе:

– непредставлении либо неполном или искаженном представлении сведений об имуществе, о доходах, об обязательствах имущественного характера и о расходах;

– неуведомлении руководителя об обращении к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения;

– несообщении непосредственному руководителю о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к возникновению конфликта интересов при выполнении служебных обязанностей;

– непринятии мер по предотвращению конфликта интересов;

– других нарушениях антикоррупционных требований, характерных для отдельных служб, подразделений или учреждений органов внутренних дел» [6, с. 10].

Между тем «...правоприменительная и судебная практика свидетельствуют о том, что на сегодняшний день большинство нарушений законодательства о противодействии коррупции совершается сотрудниками при представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Бесспорно, такие сведения создают довольно полную картину материального и имущественного положения сотрудника и его отдельных членов семьи, что позволяет отследить коррупционные проявления» [7, с. 569].

На наш взгляд, увольнение в связи с утратой доверия по таким нарушениям должно быть реализовано только в случаях

виновных деяний сотрудников полиции, совершенных с прямым или косвенным умыслом. Если имело место представление недостоверных сведений по небрежности или невнимательности сотрудника, то это не может являться основанием для утраты доверия к нему и соответствующего увольнения по данному основанию.

Весьма важным для реализации дисциплинарной ответственности является то обстоятельство, что «...при противодействии коррупционным правонарушениям следует также уделять внимание процедуре выявления ситуации конфликта интересов, которая должна включать:

– анализ самим сотрудником ситуаций своей служебной деятельности на возможность возникновения или возникновения конфликта интересов и подачу им сведений о доходах и расходах;

– анализ непосредственным руководителем поступающей к нему информации о подчиненном сотруднике;

– анализ информации, поступившей из иных источников (заявлений, жалоб граждан, публикаций в СМИ) об обстоятельствах, свидетельствующих о вероятности возникновения у конкретного сотрудника конфликта интересов» [8, с. 56].

Как справедливо отмечает в своём исследовании Р.С. Сорокин, «...в Федеральном законе «О противодействии коррупции» следует закрепить положение о том, что лицо, уволенное в связи с утратой доверия, не может в течение определённого времени занимать должности государственной (муниципальной) службы. Соответственно, в законодательстве должен быть установлен срок такого ограничения – один год» [9, с. 9].

В этой связи, «...предписанные законодателем меры (ведение Реестра) не предусматривают прямого запрета на приём на службу в органы внутренних дел лиц, уволенных в связи с утратой доверия, и выглядят не более, чем полумерой, а факт пребывания лица в Реестре следует относить к числу отрицательных характеристик его личных и деловых качеств» [10, с. 21].

Вместе с тем, как убедительно подчёркивает П.А. Кабанов, «...увольнение работодателем работника за совершение коррупционного проступка в связи с утратой доверия – сложный процесс, имеющий негативные последствия для обеих сторон, расторгающих трудовой договор. Для работодателя они выражаются в причинении



репутационного вреда органу публичной власти или организации и его претерпевание (преодоление либо нейтрализация), а для работника – претерпевание очевидных и факультативных неблагоприятных последствий, вызванных таким увольнением» [11, с. 31]. Всё это в полной мере касается и увольнения в связи с утратой доверия в органах внутренних дел.

Для более детального уяснения проблем реализации дисциплинарной ответственности за утрату доверия в сфере внутренних дел, приведем ряд примеров из судебной практики по делам об увольнении сотрудников органов внутренних дел в связи с утратой доверия.

Судебная практика позволяет более чётко понять сущность увольнения в связи с утратой доверия как вида специальной дисциплинарной ответственности, применяемой уполномоченными субъектами к сотрудникам органов внутренних дел, виновным в совершении коррупционных правонарушений, либо иных коррупционных проявлений, послуживших основанием для утраты доверия со стороны руководства органов внутренних дел к подчиненным сотрудникам, несогласным с подобным взысканием и обжалующим его в судебном порядке. Кроме того, исходя из представленных материалов, отчётливо прослеживается правовая позиция конкретных судей и судов на законность и обоснованность приказов начальников об увольнении сотрудников органов внутренних дел в связи с утратой доверия к ним. Рассмотрев в открытом заседании в помещении суда гражданское дело по иску А.В. Фетискина к Главному управлению МВД России по Воронежской области, прокуратуре Воронежской области о признании приказа о расторжении контракта и увольнении со службы незаконным, признании незаконным представления Лискинской межрайонной прокуратуры, восстановлении на службе, взыскании утраченного денежного довольствия, премии, компенсации морального вреда, установил, что: Фетискин А.В. обратился в суд с иском к ГУ МВД России по Воронежской области, в котором указывал, что с 22.09.2009 он проходил службу в органах внутренних дел Российской Федерации, с сентября 2018 года в должности государственного инспектора безопасности дорожного движения межрайонного регистрационно-экзаменационного отдела ГИБДД № 7

(дислокация г. Лиски) ГУ МВД России по Воронежской области в звании старшего лейтенанта полиции. Свои служебные обязанности исполнял надлежащим образом, нарушений трудовой дисциплины не допускал. Приказом начальника ГУ МВД России по Воронежской области от 26.05.2020 № 730л/с контракт с ним расторгнут, и он уволен со службы в органах внутренних дел по п. 13 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30.11.201 №342-ФЗ (в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных ст. 82.1 настоящего ФЗ). Этим же приказом он лишён ежемесячной премии за добросовестное выполнение служебных обязанностей за май 2020 года. Основанием для расторжения контракта и увольнения послужило представление Лискинской межрайонной прокуратуры Воронежской области от 24.03.2020 № 2-2-2020, доклад о результатах проверки по соблюдению требований к служебному поведению от 21.05.2020, приказ ГУ МВД России по Воронежской области от 26.05.2020 № 727л/с. С представлением истец не знаком, при его рассмотрении не присутствовал. Согласно приказу об увольнении он, получив 07.02.2020 от сотрудника Юго-Восточного линейного управления МВД России на транспорте майора полиции (данные изъяты) незаконное денежное вознаграждение в сумме 10 000 рублей, в обход установленного порядка, без фактической проверки знаний, поставил отметку о сдаче практической части экзамена на право управления транспортным средством гражданином (данные изъяты), а также передал своему непосредственному руководителю-начальнику МРЭО ГИБДД № 7 майору полиции (данные изъяты) незаконное денежное вознаграждение в сумме 30 000 рублей с целью обеспечения последним успешной сдачи теоретической части экзамена на право управления транспортным средством, чем обеспечил в дальнейшем выдачу последнему водительского удостоверения на право управления транспортным средством российского образца. По мнению руководства ГУ МВД России по Воронежской области, он не предпринял мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стороной которого являлись он и сотрудник полиции в порядке, установленном федеральным законом. Представителя нанимателя об указанных фактах коррупции не уведомил.



Выслушав объяснения А.В. Фетискина, представителей ответчиков, иск не признавших, исследовав материалы дела, суд приходит к следующим выводам.

Из анализа норм действующего законодательства следует, что сотрудник органов внутренних дел подлежит увольнению со службы в безусловном порядке в связи с утратой доверия в случае непринятия мер к предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является. Наличие оснований для увольнения истца за утрату доверия в связи с непринятием мер по предотвращению и урегулированию возникшего конфликта интересов, стороной которого он является, нашло своё подтверждение в ходе рассмотрения дела.

В отношении А.В. Фетискина было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «а» ч. 5 ст. 290 УК РФ. На основании показаний подозреваемого А.В. Фетискина от 17.03.2020 в конце января или начале февраля 2020 года к нему обратился ранее знакомый сотрудник полиции с просьбой оказать содействие в сдаче экзамена для получения водительского удостоверения российского образца его знакомому. Он сказал подать документы, и тот 31.01.2020 их подал. 07.02.2020 ему было передано 40 000 рублей в качестве взятки за сдачу теоретического и практического экзаменов. Теоретический экзамен в результате был сдан, а практический не сдан, так как приём осуществлял другой сотрудник. 27.02.2020 тот сдал и практический экзамен.

Имеющихся документальных доказательств в своей совокупности у вышестоящего руководителя было достаточно для вывода о том, что Фетискин А.В., получив незаконное денежное вознаграждение, создал ситуацию конфликта интересов, при которой его личная заинтересованность повлияла на добросовестное исполнение им своих обязанностей, соблюдение запретов и ограничений, а также допустил непринятие им мер по пресечению совершения коррупционных правонарушений другими сотрудниками полиции, по уведомлению руководства управления о данном факте.

Таким образом, учитывая, что к сотрудникам правоохранительных органов законодатель предъявляет повышенные требования к соблюдению действующего законодательства, увольнение сотрудника органов внутренних дел при вышеприведенных

нарушениях действующего законодательства является единственным установленным законом способом пресечения нарушения антикоррупционного законодательства, профилактика коррупционных правонарушений и борьба с выявленными проступками коррупционного характера является приоритетом в деятельности государства, вышестоящий руководитель принял законное и обоснованное решение об увольнении истца со службы в органах внутренних дел по п. 13 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ (в связи с утратой доверия в случаях, предусмотренных ст. 82.1 настоящего Федерального закона).

Довод иска о том, что предварительное расследование по уголовному делу не завершено, обвинение А.В. Фетискину не предъявлялось, не может повлиять на выводы суда о законности увольнения, поскольку истец уволен не в связи с осуждением за совершение преступления, а в связи с утратой доверия. Процессуальный порядок увольнения был соблюден. Руководствуясь ст. 194-198 ГПК РФ, суд решил: А.В. Фетискину в удовлетворении иска к ГУ МВД России по Воронежской области, прокуратуре Воронежской области о признании приказа о расторжении контракта и увольнении со службы незаконным, признании незаконным представления Лискинской межрайонной прокуратуры, восстановлении на службе, взыскании утраченного денежного довольствия, премии, компенсации морального вреда – отказать [12].

Между тем подобные дела часто являются предметом апелляционного и кассационного обжалования в вышестоящий суд. В этой связи заслуживает научного внимания следующий пример.

Дело от 22 апреля 2014 г. № 33-1398/2014 [13] было рассмотрено судебной коллегией по гражданским делам Брянского областного суда, из материалов которого следует, что З. обратился в суд с иском, ссылаясь на то, что он проходил службу в должности начальника отдела уголовного розыска отдела полиции № 3 (реализующего задачи и функции органов внутренних дел на территории Фокинского района г. Брянска) УМВД России по г. Брянску. На основании приказа начальника он был привлечён к дисциплинарной ответственности в виде увольнения из органов внутренних дел. Приказом начальника УМВД России по Брянской области он был



уволен с занимаемой должности по п. 9 ч. 3 и п. 22 ч. 2 ст. 82 (в связи с совершением проступка, порочащего честь и достоинство сотрудника органов внутренних дел, в связи с утратой доверия).

З. считает, что к дисциплинарной ответственности его привлекли и уволили по указанным основаниям незаконно, так как приказ начальника УМВД России по Брянской области о привлечении его к дисциплинарной ответственности был вынесен в период его нахождения в командировке и оснований для утраты доверия к нему не имелось. Просил суд признать приказы о привлечении к дисциплинарной ответственности и об увольнении со службы незаконными и отменить, восстановив его на службе в ранее занимаемой должности.

Решением Советского районного суда г. Брянска от 16 апреля 2013 г. иски З. удовлетворены частично.

Суд признал незаконным и отменил п. 1 приказа начальника УМВД России по Брянской области о привлечении начальника отдела уголовного розыска подполковника полиции З. к дисциплинарной ответственности в виде увольнения из органов внутренних дел по п. 9 ч. 3 и п. 1 ч. 4 ст. 82 Закона № 342-ФЗ (совершение проступка, порочащего честь и достоинство сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, утрату доверия).

Суд восстановил подполковника полиции З. в ранее занимаемой должности, взыскал с УМВД России по г. Брянску денежное довольствие за время вынужденного прогула в пользу З. за вычетом выплат, произведенных при увольнении. В остальной части иски З. оставлены без удовлетворения.

В апелляционной жалобе представитель УМВД России по Брянской области М. просит отменить решение суда ввиду несоответствия выводов суда обстоятельствам дела. Полагает, что судом сделан неверный вывод о нахождении З. в командировке в день издания приказа о наказании, поскольку пребывание на спортивных сборах не является командировкой. Согласно п. 4 приказа о командировании сотрудников З. был освобожден от исполнения служебных обязанностей только 29.08.2012, в остальные дни он находился на службе.

Основанием для привлечения истца к дисциплинарной ответственности явилось заключение служебной проверки от 27.08.2012.

Из материалов и заключения служебной проверки усматривается, что 28.06.2012 в УМВД России по Брянской области поступило обращение Л. о том, что сотрудники ОП № 3 УМВД России по г. Брянску не принимают действенных мер по установлению лиц, незаконно завладевших автомашиной, принадлежащей С.В.В.

Материалы проведенных УМВД служебной проверки и оперативно-розыскных мероприятий содержат информацию о том, что подполковник полиции З., злоупотребляя своими должностными полномочиями, поддерживая внеслужебные отношения с лицами криминальной направленности, при попытке неустановленных лиц вернуть за денежное вознаграждение Л. автомобиль, выступил в качестве гаранта в совершении указанной «сделки», а также не принял мер к регистрации сообщения Л. о вымогательстве у неё неизвестным лицом денежных средств, а также к установлению лиц, неправомерно завладевших вышеуказанным транспортным средством.

Судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о наличии у ответчика законных оснований для привлечения истца к дисциплинарной ответственности в виде увольнения из органов внутренних дел за совершение проступка, порочащего честь и достоинство сотрудника органов внутренних дел. Выводы суда в этой части мотивированы и не опровергаются доводами апелляционной жалобы З. Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении З., вынесенное 13.10.2012 следователем Фокинского МСО г. Брянска СУ СК РФ по Брянской области в связи с отсутствием в действиях З. состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285, ч. 1 ст. 286 УК РФ, не свидетельствует об отсутствии служебного проступка в действиях З., поэтому не является основанием для переоценки выводов суда.

На дату издания приказа в отношении З. уполномоченным лицом было принято и надлежащим образом оформлено решение о направлении истца в командировку на спортивный сбор на период с 29 августа по 22 сентября 2012 г., с освобождением его от исполнения служебных обязанностей.

При таких обстоятельствах суд пришел к правильному выводу в части нарушения порядка увольнения истца и восстановил его в занимаемой должности. Доводы апелляционной жалобы ответчиков не опровер-



гают вывод суда первой инстанции и не являются основанием к отмене решения суда.

Вышеуказанные примеры из судебной практики убедительно доказывают нам то обстоятельство, что не всегда суды признают приказы начальников об увольнении в связи с утратой доверия законными и обоснованными и нередко восстанавливают уволенных сотрудников по такому основанию в занимаемой должности. По нашему мнению, суду не следует в мотивировочной части своих решений опираться на проводимую государством политику по борьбе с коррупцией и в силу этого признавать законными и обоснованными увольнения сотрудников полиции за коррупционные правонарушения в связи с утратой доверия. Суд обязан при вынесении решений руководствоваться только и исключительно законом, а не проводимой государством антикоррупционной политикой, ибо суд – независимый от государственной власти орган, который подчиняется только закону.

Таким образом, как отмечает ряд исследователей, «...анализ судебной практики позволяет определить круг вопросов, подлежащих рассмотрению в судебных процессах по делам об увольнении в связи с утратой доверия:

отнесение работника к категории лиц, в отношении которых можно применить соответствующую статью закона, устанавливающую основания для увольнения в связи с утратой доверия;

факт совершения дисциплинарного проступка или факт совершения административного или уголовного правонарушения, связанного с хищением, взяточничеством и иными корыстными правонарушениями, дающего работодателю основания для утраты доверия к работнику;

соблюдение порядка увольнения работника работодателем» [14, с. 86].

1. Павлинов А.В. Институт «увольнения в связи с утратой доверия»: проблемы и перспективы законодательного закрепления и применения // Мониторинг правоприменения. 2015. № 1.

2. Тищенко И.В. Увольнение в связи с утратой доверия как правовая категория // Актуальные проблемы частного и публичного права. 2018. № 1.

3. Зыков А.П. Утрата доверия как основание увольнения сотрудника органов внутренних дел // Право и государство: теория и практика. 2019. № 12.

4. Николаенко Е.А. Особенности увольнения сотрудников органов внутренних дел в связи с утратой доверия // Вестник Белгородского юрид. ин-та МВД России им. И.Д. Путилина. 2019. № 2.

5. Полякова Н.В., Позднякова Е.В. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел: теория и правоприменительная практика // Научный портал МВД России. 2019. № 1.

6. Вовк В.А. Административно-правовые средства противодействия коррупции в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2019.

7. Дудина Н.А. Увольнение в связи с утратой доверия как особая форма прекращения службы в органах внутренних дел. – М., 2020.

8. Стебенева Е.В., Тимченко А.А., Яхонтов Р.Н. Профилактика и предупреждение коррупционных правонарушений среди сотрудников органов внутренних дел // Организация работы по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел: отчет о научно-исследовательской работе. – СПб., 2014.

9. Сорокин Р.С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2016.

10. Абзалова А.М. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия как инструмент минимизации коррупционных проявлений при трудоустройстве на службу в органы внутренних дел // Право и государство: теория и практика. 2019. № 12.

11. Кабанов П.А. Негативные последствия увольнения в связи с утратой доверия за совершение дисциплинарного коррупционного проступка // Материалы правоприменения. 2019. № 2.

12. [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/po952ZQU4FJu/> (дата обращения: 30.10.2021).

13. [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/regular/doc/z8LdDEMnyp5j/> (дата обращения: 30.10.2021).

14. Батрова Т.А., Корнеева О.В. Конкуренция «отрицательных» оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел: алгоритм решения проблемы // Журнал российского права. 2017. № 5.





ЩЕГЛОВ РОМАН ПАВЛОВИЧ,

дознаватель отдела дознания УМВД России по г. Пензе

SHCHEGLOV ROMAN PAVLOVICH,

investigator of the Investigation Department

of the Russian MIA Administration for the city of Penza

e-mail: R.P.Shcheglov@yandex.ru



КРАСУНОВ ИГОРЬ ВАСИЛЬЕВИЧ,

начальник отдела участковых уполномоченных полиции

и по делам несовершеннолетних

отдела полиции № 4 УМВД России по г. Пензе

KRASUNOV IGOR VASIL'EVICH,

head of the Division of Precinct Commissioners

and Minors of the Police Department No. 4

of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the city of Penza

e-mail: tat.krasunova1982@yandex.ru

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ,
СВЯЗАННЫЕ С ПОЛУЧЕНИЕМ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**THE ORETICAL PROBLEM SASSOCIATED WITH OBTAINING CERTAIN TYPES
OF EVIDENCE IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES**

Аннотация. В статье рассматриваются современные актуальные проблемы получения и процессуального закрепления отдельных видов доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях. Обосновывается необходимость в закреплении в КоАП РФ стадии проверки сообщения об административном правонарушении по аналогии с УПК РФ. В статье также уделено внимание институту административного расследования, рассмотрены особенности и процессуальные проблемы закрепления доказательств на данной стадии.

Annotation. The article deals with modern topical problems of obtaining and procedural consolidation of certain types of evidence in proceedings on cases of administrative offenses. The article considers and scientifically substantiates the need to consolidate in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation the stage of verification of a report of an administrative offense by analogy with the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. The article also pays attention to the institution of administrative investigation, examines the features and procedural problems of securing evidence at this stage.

Ключевые слова и словосочетания: полиция, административно-процессуальное право, общественный порядок, административное правонарушение, доказательства, административное расследование.

Key words and words combinations: police, administrative procedural law, public order, administrative offense, evidence, administrative investigation.

Для цитирования: Щеглов Р.П., Красунов И.В. Теоретические проблемы, связанные с получением отдельных видов доказательств по делам об административных правонарушениях // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 127-131.

For citation: Shcheglov R.P., Krasunov I.V. The oretical problem sassociated with obtaining certain types of evidence in cases of administrative offenses // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 127-131.



В данной статье будет обращено внимание на теоретические проблемы, связанные с получением отдельных видов доказательств по делам об административных правонарушениях, в том числе и посягающих на общественный порядок.

В соответствии со ст. 26.1 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются данные, на основании которых должностные лица устанавливают обстоятельства, имеющие значения для правильного разрешения дела [1].

В ст. 26.3-26.10 КоАП РФ содержатся указания на порядок получения и процессуального закрепления представленных видов доказательств. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 26.10, должностные лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, для получения сведений, необходимых для разрешения дела, имеют право вынести определение об истребовании таких сведений [1].

На первый взгляд данное положение не вызывает вопросов и указывает на то, что должностные лица, у которых в производстве находится дело об административном правонарушении, при необходимости получения каких-либо сведений, документов, выносят такого рода определение и при поступлении истребуемых сведений приобщают их к делу об административном правонарушении, используя в дальнейшем для установления истины.

В данном случае следует обратить внимание на то, что дело об административном правонарушении возбуждается не только при наличии поводов, предусмотренных ст. 28.1 КоАП РФ, но и при наличии достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Моментом же возбуждения дела об административном правонарушении является наступление юридических фактов, указанных в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ.

Таким образом, зарегистрированное в установленном порядке сообщение (заявление, материалы) об административном правонарушении не порождает возбуждение дела об административном правонарушении.

Вместе с тем в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ указанные в частях 1 и 1.1 ст. 28.1

КоАП РФ материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению, в случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении [1].

Из изложенного следует, что законодатель предусматривает такую стадию, как проверка сообщения об административном правонарушении, по аналогии со ст. 144-145 УПК РФ, однако прямо ее не закрепляет, не определяет ее сроки, порядок получения доказательств на данной стадии, правовой статус лица, осуществляющего проверку. Представляется очевидным, что при рассмотрении сообщений о правонарушении может возникнуть необходимость в получении каких-либо сведений, документов, однако согласно ст. 26.10 КоАП РФ оснований для вынесения определения об истребовании таких сведений не имеется. Хотелось бы отметить, что данная проблема носит теоретический характер, в практической деятельности на стадии проверки сообщения об административном правонарушении проводится весь спектр процессуальных действий, внимание на указанные теоретические противоречия, как правило, не обращается.

Отсутствие прямо закрепленной стадии проверки сообщения об административном правонарушении порождает спорные моменты. В частности, в соответствии со ст. 26.3 объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме. Формально лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший и свидетель являются участниками по делу об административном правонарушении. Однако при рассмотрении сообщений о правонарушении и принятии решения о наличии или отсутствии достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения, может возникнуть необходимость в получении объяснений до возбуждения дела об административном правонарушении. На практике нередко встречается



ситуация, когда в территориальный орган внутренних дел поступает сообщение с указанием на факт совершения правонарушения конкретным лицом. Данное лицо в максимально короткий срок опрашивается, ему разъясняются положения ст. 51, ст. 25.1 КоАП РФ (Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении), о чем составляется документ, объяснение. Через некоторое время, при установлении всех фактических обстоятельств дела, составляется протокол об административном правонарушении, где в графе «объяснение» лицо собственноручно кратко указывает отношение к совершенному деянию, при этом за основу берется первоначально данное им объяснение. На практике данная ситуация не вызывает вопросов, так как опрошенному лицу были разъяснены его права, объяснение принято уполномоченным лицом. Однако с теоретической точки зрения первоначальное объяснение принято на стадии проверки сообщения об административном правонарушении (хотя в КоАП РФ она прямо не закреплена), производство по делу об административном правонарушении не было возбуждено, и формально законность такого доказательства можно поставить под сомнение.

Указанная ситуация возможна и при поступлении сообщений о правонарушениях, посягающих на общественный порядок. Например, 01.01.2021 в Отдел полиции № 1 УМВД России по г. Пензе от гражданина А. поступило заявление о том, что гражданин Б. в 20.00 31.12.2020 в его присутствии, а также в присутствии гражданки С., в общественном месте, на лестничной площадке жилого дома безадресно выражался нецензурной бранью, размахивал, руками, стучал в двери, на замечания не реагировал. Очевидно, что в указанном случае для установления всех обстоятельств произошедшего и составления протокола об административном правонарушении, помимо получения объяснений от гражданина А. и гражданина Б., возникнет необходимость в опросе гражданки С. Также гражданин Б. в своем объяснении может указать на наличие лиц, которые могут опровергнуть доводы гражданина А., для установления обстоятельств произошедшего следует опросить этих лиц. Таким образом, между первоначально данным объяснением гражданина Б. и составлением на него протокола

об административном правонарушении может пройти достаточное количество времени. Аналогичная ситуация возникает и с объяснениями свидетелей, так как в соответствии с ч. 1 ст. 25.6 в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Однако, как уже было сказано, объяснения от лиц, которым известны обстоятельства о совершенном правонарушении, могут быть получены и до фактически возбужденного дела об административном правонарушении.

Не исключено, что в данном случае имел бы смысл включения в КоАП РФ правовой нормы, близкой к содержащейся в пп. 2 ч. 1 ст. 144 УПК РФ, в соответствии с которой «полученные в ходе проверки сообщения о преступлении сведения могут быть использованы в качестве доказательств при условии соблюдения положений ст. 75 и 89 УПК РФ». Однако следует обратить внимание на то, что в соответствии со ст. 75 УПК РФ недопустимыми доказательствами признаются показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства по уголовному делу в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде [3]. Для реализации указанного предложения данное положение не следует включать в КоАП РФ, однако следует предусмотреть норму по аналогии с ч. 3 ст. 49 УПК РФ, т.е. с момента начала осуществления процессуальных действий, затрагивающих права и свободы лица, в отношении которого проводится проверка сообщения о правонарушении, такому лицу должно быть предоставлено право пользоваться юридической помощью защитника.

В соответствии с ч. 5 ст. 26.3, ст. 17.9 КоАП РФ ответственность за заведомо ложные показания свидетелей предусмотрены лишь при производстве по делу об административном правонарушении. Таким образом, для реализации указанного предложения следует разработать правовой статус свидетеля на стадии проверки сообщения об административном правонарушении.

Вышеперечисленные проблемы применимы и к такому виду доказательства, как заключение эксперта. Так, в соответствии со ст. 26.4 КоАП РФ, в случаях, если при производстве по делу об административ-



ном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в той или иной области, выносится определение о назначении экспертизы [3]. Однако необходимость в производстве экспертизы может возникнуть и на стадии проверки сообщения об административном правонарушении. В частности, при получении на рассмотрение сообщения о правонарушении, предусмотренном ст. 5.61 КоАП РФ, у должностного лица может возникнуть необходимость в проведении судебно-лингвистической экспертизы для установления формы неприличности высказанного оскорбления. Теоретически потребность в проведении судебно-лингвистической экспертизы может возникнуть и при проверке сообщения об административном правонарушении, посягающем на общественный порядок, в частности для установления признака нецензурности брани при рассмотрении сообщения о правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ. Проблема состоит в том, что в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование по признакам событий вышеуказанных правонарушений не предусмотрено. Юридические факты, предусмотренные ст. 28.1 КоАП РФ, обуславливающие момент возбуждения дела об административном правонарушении, также могут не наступить. Таким образом, формально у должностного лица не имеется оснований для назначения экспертизы. Указанная проблема носит также по большей части теоретический характер, так как в практической деятельности такие нюансы не учитываются, и экспертизы назначаются на стадии рассмотрения сообщений об административных правонарушениях, до появления обстоятельств, формально означающих начало дела об административном правонарушении.

Следует отметить, что данная проблема отчасти решается в проекте процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, где в ч. 1 ст. 5.6 предусмотрена возможность назначения административного расследования, необходимость осуществления процессуальных действий, требующих значительных временных затрат [2]. При этом закрытый перечень статей, по которым возможно проведение административного расследования, отсутствует.

Наличие такой конструкции, как административное расследование, также порождает некоторые спорные вопросы в контексте получения и закрепления доказательств. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование обязательно проводится в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.1.1, 7.27, 13.41, 20.6.1 КоАП РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностными лицами немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения [1].

Однако действующее законодательство создает условия для неоднозначного толкования процедуры административного расследования. Так, ч. 2 ст. 28.7 указывает на необходимость незамедлительного возбуждения административного расследования после выявления факта административного правонарушения. Конструкция «выявление факта административного правонарушения» представляется размытой и неконкретной. Возникает, в частности, вопрос о том, можно ли считать поступившее сообщение о правонарушении, например, предусмотренном ст. 7.27 КоАП РФ (заявление представителя магазина о хищении товара), выявлением факта совершения административного правонарушения и следует ли немедленно выносить решение о возбуждении административного расследования. Или же сначала должностному лицу необходимо истребовать у представителя магазина документы, подтверждающие факт поступления в магазин указанного товара (товарно-транспортная накладная) и факт выбытия из владения магазина данного товара (акт инвентаризации), и уже при получении этих документов, однозначно (максимально) указывающих на наличие хищения, принять решение о возбуждении административного расследования. При этом, если следовать по второму пути, то возникает вопрос, возможно ли с процессуальной точки зрения до поступления истребуемых документов, получать объяснения, собирать иные доказательства, ведь они будут получены до возбуждения административного расследования (хотя производство административного



расследования по указанным правонарушениям обязательно). На указанные вопросы правоприменители отвечают по-разному.

В данном контексте хотелось бы вспомнить позицию Ю.И. Попугаева, который в своей диссертации на соискание ученой степени доктора наук, предлагая поправки в КоАП РФ, предлагал упразднить стадию административного расследования, так как характер процессуальных действий, осуществляемых должностным лицом на данной стадии, не отличается от действий должностного лица, осуществляемых до составления протокола об административном правонарушении вне административного расследования, и от действий, осуществляемых в рамках рассмотрения (проверке) поводов к возбуждению дела об административном правонарушении [4, с. 30]. Позиция Ю.И. Попугаева имеет определенный смысл и встречается среди правоприменителей: нередко протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.1.1, ст. 7.27, ст. 20.6.1 КоАП РФ составляются должностными лицами без назначения административного расследования и рассматриваются судами. Следует учитывать, что назначение административного расследования означает возбуждение дела об административном правонарушении, а если административное расследование по указанным составам ведется в отношении конкретного лица, то ему предоставляются, права, предусмотренные ст. 25.1 КоАП РФ, в частности право пользоваться юридической помощью защитника.

Таким образом, для реализации указанного предложения необходимы: прямое закрепление стадии проверки сообщения об административном правонарушении, порядка ее проведения и сроков; возможность составления протокола об административном правонарушении по результатам такой проверки; конкретизация момента «выявление совершения административного правонарушения» при рассмотрении сообщения об административном правонарушении; разработка правового статуса лица, в отношении которого проводится проверка сообщения об административном правонарушении; возможность вынесения должностным лицом определения о возбуждении дела об административном правонарушении при наличии достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (при этом такая возможность не должна быть

ограничена отдельными составами, должен отсутствовать перечень составов, по которым обязательно вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении). При этом возбужденное в таком порядке дело об административном правонарушении может носить название административного расследования.

Таким образом, обозначенные проблемы нуждаются в решении, нормы, содержащие пробелы, – в конкретизации, так как, несмотря на то, что многие теоретические проблемы успешно решены на практике, следует помнить, что в соответствии с ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, полученных с нарушением закона.

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Проект процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (подготовлен Минюстом России 30.01.2020) [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Попугаев Ю.И. Теоретико-прикладные проблемы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – М., 2020.





ПРУДНИКОВА ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА,

профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, доцент

PRUDNIKOVA TATIANA ANATOL'EVNA,

Professor of the Department of Administrative Law
of the Moscow University of the Ministry of Internal
Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot,
Doctor of Law, Associate Professor

e-mail: tanya_198307@mail.ru



БРУНЕР РОМАН АЛЕКСАНДРОВИЧ,

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

BRUNER ROMAN ALEKSANDROVICH,

Associate Professor of the Department of Administrative Law
of the V.Ya. Kikotya Moscow University of the Ministry
of Internal Affairs of Russia, PhD in Law

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Аннотация. Миграционные процессы в Кыргызской Республике в последнее время приобретают сущность массового явления, влияющего на все сферы общественной жизни. Необходимость государственного регулирования данных процессов порождает совершенствование правовой регламентации и контроль органов государственной власти за сферой миграции. Миграционные процессы в Киргизии характеризуются масштабностью и затрагивают как внутреннюю, так и внешнюю миграцию. Различные факторы – безработица, желание реализовать трудовой и учебный потенциал – сказываются на демографическом и социальном развитии регионов. Акцент органов государственной власти в основном сосредоточен на трудовой миграции и привлечении в республику квалифицированных специалистов. Основная масса трудоспособного населения, особенно молодежь, из-за отсутствия вакантных трудовых мест и достойного вознаграждения за труд, стремится реализовать свое конституционное право за рубежом. В результате внешней миграции проявляются как позитивные, так и негативные (нелегальная миграция) тенденции.

Миграционные процессы в Киргизии носят стихийный характер, влияют на общественную и национальную безопасность. Одним из концептуальных подходов к регулированию миграционной ситуации является принятие Концепции миграционной политики Кыргызской Республики на 2021-2030 годы. Долгосрочная перспектива по регулированию миграционных процессов, система целей, приоритетных направлений и задач в сфере миграции, мониторинг соблюдения миграционного законодательства, учет населения, трудовая миграция, привлечение соотечественников за рубежом – составляют содержание концепции. Императивные тренды современных миграционных процессов в Кыргызской Республике – трудовая миграция и устойчивый процесс феминизации миграции. Повышение потенциала трудовых ресурсов, соблюдение прав мигрантов, возвращение соотечественников на историческую родину, улучшение демографии – перспективы миграционной политики на современный период.

Annotation. *Migration processes in the Kyrgyz Republic have recently acquired the essence of a mass phenomenon affecting all spheres of public life. The need for state regulation of these processes generates the improvement of legal regulation and control of public authorities over the sphere of migration. Migration processes in Kyrgyzstan are characterized by scale and affect both internal and external migration. Various factors: unemployment, the desire to realize labor and educational potential affect the demographic and social development of the regions. The emphasis of state authorities is mainly focused on labor migration and attracting qualified specialists to the republic. The bulk of the able-bodied population, especially young people, due to the lack of vacant jobs and decent remuneration for work, seek to exercise their constitutional right abroad. As a result of external migration, both positive and negative.*

Migration processes in Kyrgyzstan are spontaneous in nature, affect public and national security. One of the conceptual approaches to the regulation of the migration situation is the adoption of the Concept of Migration Policy of the Kyrgyz Republic for 2021-230. A long-term perspective on the regulation of migration processes, a system of goals, priorities and tasks in the field of migration, monitoring compliance with migration legislation, population registration, labor migration, attracting compatriots abroad - constitute the content of the concept. Imperative trends of modern migration processes in the Kyrgyz Republic are labor migration and the steady process of feminization of migration. Increasing the potential of labor resources, respecting the rights of migrants, returning compatriots to their historical homeland, improving demography - the prospects of migration policy for the modern period.

Ключевые слова и словосочетания: миграция, иностранный гражданин, политика, паспорт, контроль, трудящийся мигрант, нарушение, законодательство, правовой статус, концепция, процесс, пересечение.

Key words and word combinations: migration, foreign citizen, policy, passport, control, migrant worker, violation, legislation, legal status, concept, process, crossing.

Для цитирования: Прудникова Т.А., Брунер Р.А. Организационно-правовые основы регулирования миграционных процессов в Кыргызской Республике // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 132-135.

For citation: Prudnikova T.A., Bruner R.A. Организационно-правовое регулирование миграционных процессов в Кыргызской Республике // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 132-135.

Основное влияние на миграционную ситуацию в 2021 – начале 2022 года оказывали внутривнутриполитические события и изоляционные меры, применяемые в связи с продолжающейся пандемией коронавируса COVID-19.

Карантинные мероприятия, направленные на преодоление распространения коронавируса, прошли несколько этапов: в марте 2020 был введен режим чрезвычайной ситуации, в рамках которого предусматривалось создание блокпостов, ограничение работы транспорта, профилактические мероприятия (закрытие для посещения мест возможных больших скоплений людей, санитарная обработка улиц городов, закрытие границ республики, прекращение международного и междугороднего транспортного сообщения), и в конце марта на территории ряда регионов был введен режим чрезвычайного положения. В Кыргызстане были введены повышенные меры ответственности за нарушения установленных санитарно-эпидемиологических правил.

В январе 2022 года Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (далее – Киргизия) обнародовал основные статистические показатели за 2021 год [9]. Их

анализ позволяет сделать вывод, что за 2021 год основные показатели, сказавшиеся на миграционной ситуации в Кыргызской Республике, существенно не изменились; демографические показатели указывают на незначительный прирост населения.

Внутриполитические события были ознаменованы состоявшимися досрочными выборами Президента Киргизии, референдумом, разработкой проекта нового варианта Конституции Кыргызской Республики, предусматривающей президентскую форму правления.

В сфере миграции изменения связаны с процессом реформирования органов исполнительной власти, в том числе и миграционных органов Кыргызстана. Действовавшая ранее Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики была реорганизована и прекратила существование в качестве самостоятельного органа исполнительной власти. Функции, связанные с внешней миграцией, должны перейти к ведению МИД Киргизии, ряд полномочий делегируется Министерству здравоохранения и социального развития Кыргызской Республики.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики от 17.07.2000 № 61 (ред. от



13.09.2021) [1] основными задачами миграционной политики являются: регулирование процессов внешней миграции; обеспечение защиты прав и законных интересов мигрантов; предупреждение и предотвращение незаконной миграции; стабилизация миграции.

Важнейшее воздействие на миграционные потоки в Киргизии оказывает снижение уровня экономического развития государства и уровня жизни населения. Массовые увольнения, падение ВВП в 2021 году, уровень инфляции, спад экономики и объема промышленного производства, снижение доходов населения – причины оттока граждан с территории Киргизии.

В рамках совершенствования правового регулирования миграционных процессов Правительство Киргизии с 01 марта 2020 г. вводило временный запрет на пересечение государственной границы Кыргызской Республики по ID-карте. Процесс внедрения биометрических электронных паспортов начался в Киргизии с 1 мая 2017 г. Электронный биометрический паспорт гражданина Киргизии является идентификационным документом нового типа и соответствует международным стандартам (требованиям Международной организации гражданской авиации (ИКАО)).

В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 12 апреля 2021 г. № 142 «О вопросах внедрения отдельных типов национальных паспортов граждан Кыргызской Республики образца 2020 года» [3] на территории Кыргызской Республики внедрены общегражданский паспорт, дипломатический и служебный паспорта гражданина Кыргызской Республики образца 2020 года.

Общегражданский паспорт гражданина Кыргызской Республики образца 2020 года является документом, дающим право на выезд из Кыргызской Республики, въезд в Кыргызскую Республику и удостоверяющим личность гражданина Кыргызской Республики во время пребывания за ее пределами.

Следует отметить, что в 2021 году [8] свыше 20 тысяч граждан Киргизии получили гражданство Российской Федерации. Мотивацией остается трудоустройство, проживание и меры социальной поддержки.

Отсутствие системы миграционного контроля, прозрачность границ, удобное для транзита географическое расположение Киргизии, пробелы в национальном законодательстве порождают незаконную миграцию. В соответствии со статистикой МВД [9] за 2021 год выявлено свыше 1 500 нарушений миграционного законодательства, среди которых: нарушения установленного

порядка осуществления трудовой деятельности, нарушения режима пребывания и постановки на регистрационный учет и др.

В целях совершенствования нормативно-правовой базы в сфере миграционных отношений в июле 2021 г. было принято Временное положение об упрощенном порядке приобретения гражданства Кыргызской Республики этническими кыргызами и лицами без гражданства кыргызской национальности, утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 08 июля 2021 г. № 291. Ранее постановлением Правительства Кыргызской Республики от 04 мая 2021 г. № 191 была утверждена Концепция миграционной политики Кыргызской Республики на 2021-2030 годы и разработан план мероприятий на первый этап до 2025 года, который направлен на привлечение потенциала мигрантов для подъема экономики Кыргызстана и предусматривает развитие у мигрантов финансовой и правовой грамотности, обучение основам ведения малого и среднего бизнеса.

Также принят Закон Кыргызской Республики от 24 июля 2020 г. № 89 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики по вопросам правового положения соотечественников с иностранным гражданством» [1], которым внесены изменения и дополнения в Земельный кодекс, Закон «О правовом положении иностранных граждан», законы «О внешней миграции», «О внешней трудовой миграции». Нормы данного закона закрепили права, свободы и обязанности соотечественников с иностранным гражданством, установили нормы предоставления, прекращения статуса соотечественника, порядок въезда, пребывания и выезда соотечественников, осуществления трудовой деятельности.

Реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, продолжает оставаться основным и приоритетным направлением миграционной политики. В 2021 году для участия в Государственной программе было подано свыше 800 заявлений (вместе с членами семьи), а за время реализации программы с 2013 года количество заявлений – свыше 300 тысяч.

Для граждан Киргизии наиболее востребованными для переселения регионами Российской Федерации являются: Калининградская, Кемеровская область, Новосибирская, Липецкая, Ленинградская, Калужская области. А к этническому составу участников при оформлении свидетельства программы следует отнести: русских, киргизов и другие национальности.



Влияние на увеличение миграционных настроений среди потенциальных участников Государственной программы по переселению соотечественников оказывают периодические пограничные конфликты на киргизско-таджикской границе по нерешенным вопросам демаркации и делимитации.

Проблемными вопросами при реализации Государственной программы продолжают оставаться вопросы информационного сопровождения регионов, участвующих в Государственной программе.

Кроме того, следует отметить, что плодотворное воздействие на миграционную ситуацию Киргизии оказывает двустороннее сотрудничество с Российской Федерацией в ключевых областях. «Отношения между нашими странами носят характер стратегического партнерства и союзничества», – неоднократно подчеркивал Президент России, в частности конструктивное взаимодействие в рамках ЕврАзЭС, ОДКБ, СНГ и ШОС. Президент Киргизии также в своих официальных обращениях выражал взаимное стремление к развитию дружественных взаимовыгодных отношений в различных сферах деятельности, сохранению статуса русского языка в качестве официального как важнейшего фактора развития двусторонних отношений.

Важность участия граждан Киргизии в миграционных процессах подчеркнуло то обстоятельство, что в опросный лист респондентов переписи населения в 2022 году (была перенесена с 2021 года на апрель-май 2022 г. из-за COVID-2019) был включен пункт, связанный с отношением и участием опрашиваемого лица к миграции. При этом в рамках масштабной переписи населения специально установлены особые правила учета мигрантов: как жители Киргизии будут учитываться только те мигранты, которые проживают за границей менее одного года; проживающие более одного года вне пределов Киргизии – учитываются по месту своего временного нахождения.

Подводя итог, следует отметить, что миграционная ситуация в Кыргызской Республике характеризуется тенденцией увеличения численности граждан, выезжающих на постоянное место жительства в другие государства с целью трудоустройства; прибытием лиц, ищущих убежище, возвращения этнических киргизов на родину; увеличением потока внутренних мигрантов.

В соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Кыргызской Республики на 2021-2030 годы миграция является императивным фактором, влияющим на социально-экономическое и демографическое развитие страны, а объ-

ектом реализации политики выступают трудящиеся- мигранты, соблюдение их прав и свобод.

Кроме того, для совершенствования законодательства в сфере миграции необходимо принять ряд мер, связанных:

- с оценкой потенциала стран зарубежья с точки зрения возможности восполнения естественной убыли населения посредством иммиграционного притока их граждан в Кыргызскую Республику;

- формированием предложений по стимулированию переселения на постоянное место жительства в Киргизию в рамках проводимого реформирования законодательства;

- корректировкой курса реформ законодательства в сфере гражданства с учетом необходимости обеспечения безопасности государства.

В условиях цифровой трансформации государственного управления, когда основные сведения о гражданах накапливаются в информационных системах в рамках совершенствования данного процесса необходимо определить основы создания и ведения единой информационной платформы, содержащей и обрабатывающей информацию об иностранных гражданах и миграционных потоках, предназначенной для использования всеми заинтересованными государственными органами.

1. О внешней миграции: закон Кыргызской Республики от 17.07.2000 № 61 (ред. от 13.09.2021).
2. О внутренней миграции: закон Кыргызской Республики от 28.06.2002 № 144 (ред. от 13.09.2021).
3. О вопросах внедрения отдельных типов национальных паспортов граждан Кыргызской Республики образца 2020 года: постановление Правительства Кыргызской Республики от 12.04.2021 № 142.
4. Кодекс Кыргызской Республики об административных правонарушениях от 13.04.2017 № 58 (ред. от 26.06.2020).
5. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013).
6. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 (ред. от 24.03.2021).
7. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 30.04.2021).
8. Официальный сайт МВД России www.mvd.ru.
9. Информационный портал МВД Кыргызской Республики <https://mvd.gov.kg/>.





ПАЦЕВИЧ ВИКТОРИЯ СЕРГЕЕВНА,

адъюнкт Дальневосточного юридического института МВД России

PATSEVICH VICTORIA SERGEEVNA,

postgraduate student of the Far Eastern Home Ministry

Law Institute of the Russian Federation

e-mail: oles.viktoria@gmail.com

Научный руководитель:

СТЕПЕНКО ВАЛЕРИЙ ЕФРЕМОВИЧ, профессор кафедры государственно-правовых

дисциплин ФГБОУ ВО «Тихоокеанский государственный университет»,

доктор юридических наук, доцент

Scientific advisor:

STEPENKO VALERY EFREMOVICH, Professor of the Department of State and Legal Disciplines

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education

«Pacific State University», doctor of law, associate professor

АНАЛИЗ ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ЮЖНОЙ КОРЕИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF SOUTH KOREAN STATE BODIES IN THE FIELD OF MIGRATION

Аннотация. В статье рассматриваются особенности миграционной политики Южной Кореи, анализируются отдельные положения действующего миграционного законодательства, уделяется внимание системе государственных органов, осуществляющих управление в сфере миграции. В результате проведенного исследования автор формулирует предложения о возможности заимствования некоторого положительного опыта Южной Кореи в области контроля за пребыванием в стране низкоквалифицированных иностранных работников.

Annotation. The article examines the features of the migration policy of South Korea, analyzes certain provisions of the current migration legislation, pays attention to the system of state bodies that manage migration. As a result of the conducted research, the author formulates proposals on the possibility of borrowing some positive experience of South Korea in the field of monitoring the stay of low-skilled foreign workers in the country.

Ключевые слова и словосочетания: иностранные граждане, миграция, контроль, зарубежный опыт.

Key words and word combinations: foreign citizens, migration, control, foreign experience.

Для цитирования: Пацевич В.С. Анализ опыта государственных органов Южной Кореи в сфере миграции // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 1(61). – С. 136-142.

For citation: Patsevich V.S. Analysis of the experience of South Korean state bodies in the field of migration // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2022. – № 1(61). – P. 136-142.

Миграционные процессы, связанные с активным перемещением людей через границы государств, старение трудоспособ-

ного населения в совокупности с демографическим кризисом в ряде развитых стран приводит к регулярному пересмотру основ-



ных направлений внутренней миграционной политики. Приток в эти государства низкоквалифицированной иностранной рабочей силы и стремление правящей элиты к сохранению национальной идентичности создают определённые сложности в выстраивании единого согласованного курса в решении миграционных вопросов. Российская Федерация – относительно молодое государство в части опыта приёма иностранных граждан на своей территории, поэтому изучение зарубежной практики в сфере миграции с точки зрения эффективного её воплощения представляет определённую значимость в вопросах дальнейшего развития современной российской миграционной политики.

Одной из динамично развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона является Республика Корея (Южная Корея). Демографические проблемы являются основным фактором, определяющим потребность данного государства в притоке мигрантов.

В начале 1990-х годов миграционная политика Южной Кореи была направлена на привлечение в страну так называемых брачных мигрантов, преимущественно женщин, для создания семьи с корейскими мужчинами из сельских районов. Мигранты, состоящие в браке с корейцами, составляют треть от всех иностранных граждан в Республике Корея [1, с. 43-44].

С 2004 года в стране реализуется правительственная программа, ориентированная на низкоквалифицированную иностранную рабочую силу, известная как Система разрешений на трудоустройство. Ранее существовали различные пути неформальной занятости трудовых мигрантов. Хотя потребность в трудоустройстве иностранных граждан рассматривается как экономическая необходимость, на данный момент политика Южной Кореи направлена против пребывания иностранных рабочих на постоянной основе и включения их в структуру корейского общества [2].

Прогресс в области привлечения квалифицированных трудовых мигрантов в Южной Корее незначителен. Хотя в стране их насчитывается около 50 000 человек, большинство из них преподают иностранные языки (английский, китайский, японский) в

общеобразовательных школах. Причина в том, что относительно немногие корпорации и университеты располагают ресурсами для активного привлечения иностранных талантов, предлагая им высокую заработную плату и другие стимулы. Правительственные программы, ориентированные на иностранных специалистов, распределены по нескольким министерствам, в результате чего согласованно не управляются. Система, которая способствовала бы поиску иностранных талантов, в стране не создана [3, с. 100-101].

Миграция в Южную Корею обладает следующими особенностями: 1) большинство мигрантов – это этнические корейцы, переселяющиеся в страну как правило из Китая и стран СНГ; 2) основную долю мигрантов составляют низкоквалифицированные иностранные рабочие и трудовые мигранты, работающие по краткосрочным контрактам; 3) количество мигрантов, не имеющих документов, невелико и находится под строгим контролем государства; 4) корейское общество закрыто для беженцев и лиц, ищущих убежища; 5) религиозные меньшинства (например, мусульмане) немногочисленны и практически незаметны. Корейский подход к мультикультурализму¹ также отличается от общепринятых западных представлений, главная цель — помочь иностранным гражданам, преимущественно состоящим в браках с южнокорейцами, адаптироваться в корейском обществе, уделяя мало внимания их культурным правам. Программы интеграции мигрантов не ориентированы на рабочих-мигрантов, составляющих большую долю иностранного населения в Южной Корее [4].

Основным подходом Южной Кореи к организации временного приёма иностранной рабочей силы является Система разрешений на трудоустройство. В рамках системы разработаны и действуют две программы набора:

1. Визовая программа общего разрешения на трудоустройство, основанная на действии меморандумов о взаимопонимании, заключённых между Южной Кореей и странами, отправляющими рабочую силу (Бангладеш, Индонезия, Камбоджа, Китай, Восточный Тимор, Кыргызстан, Монголия,

параллельного существования культур в целях их взаимного проникновения, обогащения и развития в общечеловеческом русле массовой культуры.

¹Мультикультурализм – политика, направленная на сохранение и развитие в отдельно взятой стране и в мире в целом культурных различий, один из аспектов толерантности, заключающийся в требовании



Мьянма, Непал, Пакистан, Шри-Ланка, Таиланд, Филиппины, Узбекистан и Вьетнам [1, с. 18-19]. Правительство государства-отправителя составляет список соискателей с учётом определённых показателей (теста на знание корейского языка и опыта работы) и направляет его в Южную Корею. Иностранным работникам, привлечённым по данной программе, выдаётся виза E-9², срок их пребывания в Южной Корее – не более трёх лет (с возможностью продления на 22 месяца), а трудовые договоры должны продлеваться каждый год. Трудящиеся мигранты юридически связаны со своим работодателем, сменить действующего работодателя они могут только с его письменного согласия, оно также необходимо для продления срока пребывания. Исключением из данного правила являются случаи, когда работник имеет доказательства жестокого с ним обращения или если трудовые отношения прекращаются по вине работодателя.

2. Визовая программа для рабочих виз типа H-2³ предоставляет иностранным гражданам корейского происхождения статус иностранного работника для поиска работы в Южной Корее. Данная программа позволяет получить многократную рабочую визу иностранным корейцам старше 25 лет из Китая или бывшего Советского Союза. Въезд в Южную Корею в рамках данной программы возможен после проверки квалификации и случайного отбора в рамках годовой квоты. Владельцы визы H-2 не нуждаются в трудовом договоре перед въездом, для них нет требований в отношении отраслей занятости и смены места работы. При смене работодателя они обязаны уведомить об этом правительство [1, с. 18-20].

Специальным ограничением к постоянному проживанию в стране временных трудовых мигрантов является запрет въезда членам их семей. По общему правилу после максимального 3-летнего периода занятости иностранные рабочие должны покинуть Южную Корею на шесть месяцев, после истечения которых им разрешается

вернуться на следующий трёхлетний период. Иностранцы могут менять место работы максимум три раза в течение трёх лет после въезда в Южную Корею, за исключением случаев, не зависящих от работника. С 2012 года в Южной Корее действует Система повторного въезда в страну добросовестных работников, направленная на предотвращение незаконного пребывания временных трудовых мигрантов и поддержку работодателей, позволяющая им продолжать законно нанимать образованных и опытных работников. Добросовестные трудовые мигранты могут оставаться в стране в течение максимального периода занятости в четыре года и десять месяцев (начальный трёхлетний период с последующим разрешённым продлением на двадцать два месяца по запросу работодателя) и возвращаться в Южную Корею по истечении трёх месяцев. Владельцы визы H-2 после освоения курса по изучению условий жизни и работы в Южной Корее могут свободно приступать к поиску вакансии. Ограничения на повторный въезд на них не распространяются, поэтому работать они могут в течение максимального периода в четыре года и десять месяцев.

Масштабы неквалифицированной трудовой миграции в Южной Корее определяются межгосударственными соглашениями и соответствующей политикой. Иностранного гражданина, желающего приехать в страну для работы, могут не принять здесь, если с государством его происхождения не заключено соглашений о трудовой миграции или у мигранта отсутствуют доказательства этнической (родовой) связи с корейским населением [5, с. 16-17].

Система разрешений на трудоустройство принесла значимые результаты в области внешней трудовой политики в Южной Корее. Процесс приёма на работу трудовых мигрантов стал прозрачным и законным, была решена проблема нехватки рабочей силы для малого и среднего бизнеса, количество нелегальных трудовых мигрантов зна-

² E-9 – непрофессиональная рабочая виза. В соответствии с единой классификационной системой, принятой в Южной Корее, каждая категория виз имеет своё обозначение, состоящее из латинской буквы и цифры.

³ H-2 – гостевая рабочая виза для этнических корейцев из стран СНГ и Китая в возрасте от 25

лет, дающая им право свободно въезжать в Корею и выезжать из неё без получения специального разрешения в течение 3 лет с возможностью продления срока действия визы уже в самой Корее.



чительно сократилось, а число низкоквалифицированных иностранных рабочих выросло почти до 90 процентов от числа всех трудовых мигрантов в стране [6].

Корейская визовая система насчитывает более 30 направлений для въезда иностранных граждан, каждая из них регулирует сферу деятельности и определённый период пребывания мигранта. Обладателям виз, относящихся к категориям В и С, разрешается оставаться в стране до 90 дней (краткосрочное пребывание). Владельцы виз категорий А, D, E, F, G и H могут находиться в Южной Корее более 91 дня (долгосрочное пребывание). Иностранцам, долгосрочно пребывающим в стране по визам категории «А», необходимо пройти соответствующую регистрацию. Как правило, число зарегистрированных иностранцев меньше числа иностранцев, имеющих право на долгосрочное пребывание, поскольку во многих случаях иностранные граждане-обладатели соответствующих виз возвращаются на родину раньше без регистрации [1, с. 36-37].

Основные направления миграционной политики определяются южнокорейским Правительством. С этой целью в его составе образовано пять комитетов, специализирующихся на обсуждении и определении закреплённых за ними вопросов, связанных с миграционной политикой: Комитет по иммиграционной политике, Комитет по политике в отношении иностранной рабочей силы, Комитет в отношении зарубежных корейцев, Комитет по политике в отношении многокультурных семей, Комитет по социальной интеграции [1, с. 100].

За реализацию намеченного политического курса в сфере миграции отвечают сразу несколько правительственных министерств. Министерство юстиции руководит планированием миграционной политики с точки зрения охраны и безопасности. Министерство занятости и труда управляет Системой разрешений на трудоустройство в целях мониторинга и регулирования труда временных работников, учитывая интересы корейских предприятий и местных работников. Министерство по вопросам гендерного и семейного равенства осуществляет программы, связанные с брачными мигрантами и их семьями [7, с. 8]. К решению некоторых вопросов, связанных с миграцией, допущены и местные органы власти. К их полномочиям отнесено проведение опросов о количестве иностранных жителей и

мнений об их положении, обеспечение обучения корейскому языку и ключевым навыкам адаптации, оказание консультационных услуг иностранцам, испытывающим трудности, содействие им путём создания системы помощи в чрезвычайных ситуациях, проведение культурных и спортивных мероприятий, способствующих интеграции иностранных граждан [1, с. 75-76].

В ведении Министерства юстиции Республики Корея находится Миграционная служба, которая отвечает за реализацию миграционной политики и управление миграцией, сотрудничает с государственными комитетами, правительственными и местными органами власти. В её состав входит Отдел иммиграционной политики и Отдел политики гражданства/интеграции. Отдел иммиграционной политики занимается прогнозированием миграционной ситуации в стране, осуществляет надзор за въездом и выездом иностранных граждан, выдаёт визы и ограничивает въезд в страну некоторым мигрантам, контролирует пребывание иностранных граждан в Южной Корее, расследует нарушения Закона об иммиграции, депортирует иностранных граждан. Отдел политики гражданства/интеграции разрабатывает стратегический план миграционной политики, включая конкретные процедуры для его реализации, координирует деятельность Правительства и местных органов власти в данном направлении, занимается вопросами гражданства, корректирует политику поддержки социальной адаптации иностранных граждан, осуществляет просветительскую деятельность в области интеграции мигрантов.

Полномочия в области внешней трудовой миграции возложены на Министерство занятости и труда Южной Кореи. В его задачи входит определение потребности южнокорейских предприятий в иностранной рабочей силе, разработка и продление меморандумов о привлечении иностранных работников из стран-экспортёров, ведение реестра иностранных работников и контроль за его обновлением, проведение тестирования на знание корейского языка, надзор за исполнением обязанностей странами-отправителями, контроль за трудоустройством иностранных работников, предупреждение и пресечение их нелегальной занятости, сбор информации и ведение статистики в области трудоустройства трудовых мигрантов, помощь лицам, срок пре-



бывания которых истёк, контроль за повторными мигрантами, соблюдением требований о страховании при трудоустройстве и др. [1, с. 106].

Осуществление деятельности в сфере миграции несколькими министерствами воспринимается некоторыми южнокорейскими авторами как серьёзная проблема [3, с. 98]. Иногда возникает неясность, какое ведомство ответственно за выполнение той или иной обязанности. Дублирование полномочий между ними не является эффективным и способно привести к появлению пробелов в управлении конкретными направлениями миграции. Именно поэтому создание единого ведомства по шаблону существующей южнокорейской Миграционной службы при Министерстве юстиции, по мнению исследователей, могло бы разрешить обозначенную проблему [3, с. 98].

Действующее миграционное законодательство Южной Кореи можно условно разделить на нормативные правовые акты, касающиеся миграции и статуса пребывания иностранных граждан (Закон об иммиграции, Закон об обращении с иностранцами в Корее, Закон о трудоустройстве иностранных работников, Закон о гражданстве, Закон о выборах на государственные должности) и регулирующие вопросы социального обеспечения (Закон о национальном медицинском страховании, Закон о поддержке многокультурных семей). Наибольший интерес для нас представляют отдельные нормативные правовые акты, отнесённые к первой группе.

Закон об иммиграции [8] представляет собой свод правил по всем аспектам въезда, выезда, пребывания иностранных граждан, включая беженцев, в нём определены некоторые административные процедуры, связанные с въездом и выездом мигрантов. Данный закон создал основу современного миграционного контроля в Южной Корее. Он регулирует миграционный статус иностранных граждан, сферу их деятельности, ограничения на трудоустройство и контроль за иностранными гражданами, определяет содержание, условия применения и процесс осуществления депортации и мер защиты мигрантов, устанавливает обязанность иностранцев, пребывающих в стране более 90 дней, регистрироваться в миграционном органе и сообщать об изменении своего адреса в течение 14 дней, содержит положения о процедуре признания беженцев, обращении с

иностранцами, признанными беженцами, системе их поддержки. Помимо этого Закон включает нормы об уголовном наказании и отражает другие связанные с этим вопросы.

Закон об обращении с иностранцами в Корее 2007 года [9] распространяется на иностранных граждан, законно пребывающих в Южной Корее, его положения: защита прав человека в Южной Корее (ст. 10), поддержка социальной адаптации иностранцев (ст. 11), обращение с мигрантами, состоящими в браке, и их детьми (ст. 12), обращение с беженцами (ст. 14), углубление понимания культурного разнообразия (ст. 18) и др. призваны способствовать интеграции иностранцев в корейское общество с целью его развития. В Законе указывается на обязательность разработки базового плана политики в отношении иностранцев каждые пять лет на основе консультаций министра юстиции с руководителями соответствующих правительственных организаций, а также на разработку и осуществление ежегодных планов деятельности центральных и местных органов власти.

В 2003 году в Южной Корее был принят Закон о трудоустройстве иностранных работников [10], регулирующий систему разрешений на въезд и осуществление контроля за иностранными работниками, находящимися в Корее, в нём также закреплены вопросы защиты трудящихся мигрантов. Следует заметить, что Южная Корея не является участником большинства основных международных конвенций, касающихся трудящихся-мигрантов и их семей, поскольку некоторые статьи международных документов могут противоречить ряду положений внутреннего законодательства. Закон о трудоустройстве иностранных работников 2003 года стал основой для введения Системы разрешений на трудоустройство. В нём предусмотрены исключения для иностранных корейцев из Китая и стран СНГ (России, Узбекистана, Казахстана, Киргизстана и Таджикистана) с визой для рабочего визита H-2. После освоения программы обучения по вопросам трудоустройства (изучение корейского языка, знакомство с корейской культурой, ознакомление с содержанием законодательства, касающегося занятости) они могут искать работу в отличие от других трудовых мигрантов, которые въезжают в страну по рабочей визе к конкретному работодателю.



Указанный Закон устанавливает требования к форме трудового договора и предусматривает обязанности по страхованию рисков.

В общем виде Система разрешений на трудоустройство включает в себя четыре программы обязательного страхования: для работодателей – страхование гарантии отъезда, страхование гарантии заработной платы, для работников – страхование стоимости возвращения, страхование от несчастных случаев. Страхование осуществляется частными страховыми компаниями. Работники и работодатели, участвующие в Системе разрешений на трудоустройство, должны подписаться на данный набор страхования. Работодатели вносят ежемесячный депозит в размере 8,3 процентов в страхование гарантии отъезда, и как следует из его названия, страховую выплату может потребовать только работник непосредственно перед своим отъездом из Кореи или при смене места работы. Страхование гарантии заработной платы защищает от просрочек в заработной плате на сумму до двух миллионов корейских вон (приблизительно 2 000 долларов США), работник может получить доступ к сумме, начисленной по этой страховке, подав заявление о невыплаченной заработной плате и только после того, как заявление будет удовлетворено Министерством труда. Страхование расходов на возвращение покрывает расходы на возвращение в страну происхождения трудового мигранта и представляет собой стимул для работников вернуться после истечения установленного срока для въезда вместо того, чтобы продлевать своё разрешение на работу в Корею. Страховая сумма должна быть истребована работником перед его выездом из Кореи по истечении срока действия его визы или ранее. Страхование от несчастных случаев распространяется на травмы, болезни, инвалидность или смерть, не связанные с работой, возмещение может быть предъявлено работником или его семьёй после того, как страховщик подтвердит претензию в ходе расследования [11, с. 10].

Таким образом, в Южной Корею разработан чёткий и последовательный подход к привлечению низкоквалифицированной иностранной рабочей силы. Въезд в страну трудовых мигрантов осуществляется по двум основным направлениям. Первое из них допускает на территорию государства

лишь тех, кто имеет оформленные трудовые отношения с работодателем. Второе — предоставляет определённую свободу в поисках работы в Южной Корею, но предъявляет требования к освоению программы трудоустройства и изучению основ миграционного законодательства, обязывает иностранных работников уведомлять государство о возникновении трудовых отношений. Эти ограничения позволяют осуществлять контроль за пребыванием трудовых мигрантов на южнокорейской территории. Достаточно эффективными являются меры по страхованию рисков, побуждающие иностранных граждан соблюдать сроки возвращения в страну происхождения. По нашему мнению, данный опыт в области страхования ответственности иностранных работников от невозвращения в государство гражданской принадлежности может быть заимствован Российской Федерацией путём принятия отдельного нормативного правового акта по аналогии со страхованием гражданской ответственности владельцев транспортных средств. В случае вынесения решений о принудительной высылке иностранных граждан за пределы Российской Федерации их исполнение может оперативно реализовываться за счёт страховых выплат.

1. Jung-Eun Oh, Dong Kwan Kang, Julia Jiwon Shin, Sang-lim Lee, Seung Bok Lee, Kiseon Chung. Migration Profile of the Republic of Korea. // The Migration Research and Training Centre of the International Organization for Migration. Republic of Korea, 2012.
2. Monet Stokes. Migrants Are Doing the Jobs South Koreans Sneer At. The system punishes undocumented workers but winks at their employers [Электронный ресурс] // URL: <https://foreignpolicy.com/2021/01/28/south-korea-migrant-workers/> (дата обращения: 30.09.2021).
3. Dong-Hoon Seol Professor, Department of Sociology, Chonbuk National University. Population Aging and International Migration Policy in South Korea // Journal of the Korean Welfare State and Social Policy. Vol. 2, No. 2. December 2018.
4. Prof. In-Jin Yoon (Korea University). International Migration, Migrant Integration, and Multiculturalism in South Korea [Электронный ресурс] // URL: <https://www.soas.ac.uk/koreanstudies/e>



vents/seminars/09dec2016-international-migration-migrant-integration-and-multiculturalism-in-south-korea.html (дата обращения: 30.09.2021).

5. Gyuchan Kim. Migration Transition in South Korea: Features and Factors// OMNES: The Journal of Multicultural Society 2017, Vol. 8, No. 1.

6. Южная Корея тщательно проверяет иммиграционные возможности, уделяя особое внимание временным работникам. 2017. март [Электронный ресурс] // URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/south-korea-carefully-tests-waters-immigration-focus-temporary-workers> (дата обращения: 16.09.2021).

7. Darcie Draudt. South Korea's Migrant Policies and Democratic Challenges After the Candlelight Movement// Academic paper series. The Korea Economic Institute of America. October 17, 2019.

8. Закон Южной Кореи об иммиграции от 05.03.1963 № 1289: ред. от 16.03.2021 [Электронный ресурс] // URL: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=33079&lang=ENG/ (дата обращения: 30.09.2021).

9. Закон об обращении с иностранцами, проживающими в Республике Корея от 17.05.2007 № 842: ред. от 10.02.2012 [Электронный ресурс] // URL: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=29703&type=part&key=7 (дата обращения: 30.09.2021).

10. Закон Южной Кореи о трудоустройстве иностранных работников от 16.08.2003: ред. от 26.07.2017 [Электронный ресурс] // URL: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=44287&type=sogan&key=6 (дата обращения: 30.09.2021).

11. Min Ji Kim. The Republic of Korea's Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment // International Migration Papers No. 119. – Geneva: ILO, 2015.



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 статей¹, 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, точность цитат, фамилий и имен, цифровых данных, дат, результатов анкетирования (опросов), качество переводов на английский язык, а также отсутствие сведений, не подлежащих опубликованию в открытой печати.

4. Авторский оригинал рукописи представляется в редакционно-издательский отдел ВИПК МВД России в распечатанном и электронном виде (адрес электронной почты: rio_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.

5. Статья должна сопровождаться:

5.1. 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.

5.2. Справкой о проверке рукописи статьи на оригинальность с использованием специализированного программного обеспечения с приложением образца заключения, сформированного программой.

5.3. Справкой о возможности открытого опубликования².

5.4. 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.

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 работу/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 представят убедительных на то оснований.

¹ Для опубликования принимаются статьи, авторами которых являются не более 3 человек. Статьи адъюнктов, курсантов (слушателей) могут быть опубликованы только в соавторстве с научными руководителями.

² 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).



ТРЕБОВАНИЯ РЕДАКЦИИ К СТАТЬЯМ ЖУРНАЛА «ВЕСТНИК ВИПК МВД РОССИИ»

II. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ ТЕКСТА СТАТЬИ

- объем статьи должен составлять от 10 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 представлены 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 (подрисовочный 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 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 отсылке 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.

Список литературы оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ Р 7.0. 100-2018.

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.

