

# № 4 (59) НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК

2015

Омской академии МВД России

научно-практический журнал

Издается с июня 1995 г. Выходит четыре раза в год

## В НОМЕРЕ:

### Научное обеспечение противодействия правонарушениям

- Денисова А. В. Обеспечительные функции системосохраняющего механизма в российском уголовном праве ..... 3
- Третьякова Е. И. Квалифицирующие признаки оборота фальсифицированных лекарственных средств как основание дифференциации ответственности ..... 8
- Митрофанов Т. И. Проблемы законодательного определения способа совершения преступления, предусмотренного ст. 159<sup>2</sup> УК РФ ..... 13
- Стельмах В. Ю. Специфика предмета и пределов судебного разбирательства, производимого для разрешения ходатайства о производстве следственных действий ..... 17
- Рудич В. В. Судебные позиции по вопросу заключения под стражу лиц, совершивших преступления в сфере предпринимательской деятельности ..... 21
- Кулешов Р. В. Роль мотивации в структуре криминалистической характеристики преступлений экстремистской направленности и террористического характера ..... 24
- Филиппов О. Ю. Новеллы правового регулирования применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции ..... 28
- Головкин В. В., Иванова О. А. Управление транспортным средством водителем в состоянии наркотического опьянения: теория и практика противодействия ..... 33

### Теория права

- Салтыков К. Г. «Конфликт интересов» в объективном праве: терминологическое единство и содержательная дифференциация ..... 35

### Право и общество

- Бавсун И. Г. Проблемы реформирования органов внутренних дел на современном этапе ..... 40

- Сургутсков В. И., Самойлов А. В. Современные формы убеждения в административной деятельности полиции ..... 43
- Бекряшев А. К. Экономическая преступность — угроза экономической безопасности фондового рынка ..... 48
- Дубанаев Б. С. Кыргызстан на пути к парламентско-президентской республике: проблемы и перспективы ..... 52
- Бутина С. Г. Назначение выборов депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: правовой аспект. . . 56
- Горяинов А. В. Проблемы в работе ГИБДД и пути оптимизации взаимодействия сотрудников Госавтоинспекции и водителей: эмпирический анализ ..... 61
- Тоточенко Д. А. Понятие и классификация споров о правах на земельный участок ..... 63

### Философский инструментарий

- Кубякин Е. О., Плотников В. В. Феномен дестабилизации локальной социальной системы (государства) ..... 69

### Библиоглобус

- Луговик В. Ф. Концепция и новации проекта оперативно-разыскного кодекса ..... 73
- Насонова И. А. Рецензия на проект Федерального закона «Оперативно-разыскной кодекс Российской Федерации», подготовленный В. Ф. Луговиком ..... 76
- Павличенко Н. В., Сафронов В. Н. Рецензия на проект Федерального закона «Оперативно-разыскной кодекс Российской Федерации», подготовленный В. Ф. Луговиком ..... 79

Информация для авторов ..... 81

Information for Authors ..... 83

Contents ..... 85

Abstracts and Key Words ..... 86

Сведения об авторах ..... 88

#### Редакционный совет:

- Б. Б. Булатов**, доктор юридических наук, профессор (Омск, Россия)  
**В. В. Векленко**, доктор юридических наук, профессор (Омск, Россия)  
**Л. М. Прокументов**, доктор юридических наук, профессор (Томск, Россия)  
**А. Е. Чечётин**, доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург, Россия)

#### Редакционная коллегия:

- В. А. Азаров**, доктор юридических наук, профессор (Омск, Россия)  
**В. В. Бабури**, доктор юридических наук, профессор (Омск, Россия)  
**М. В. Бавсун**, доктор юридических наук, доцент (Омск, Россия)  
**А. К. Бекряшев**, кандидат экономических наук, доцент (Омск, Россия)  
**М. А. Бучакова**, доктор юридических наук, доцент (Омск, Россия)  
**А. Е. Веретенникова**, кандидат педагогических наук, доцент (Омск, Россия)  
**В. В. Головки**, доктор юридических наук, профессор (Омск, Россия)

- Т. Е. Грязнова**, доктор юридических наук, кандидат исторических наук, доцент (Омск, Россия)  
**А. С. Дежнёв**, доктор юридических наук, доцент (Омск, Россия)  
**Л. В. Денисова**, доктор философских наук, профессор (Омск, Россия)  
**А. М. Джоробекова**, доктор юридических наук, профессор (Бишкек, Кыргызская Республика)  
**Е. А. Клоков**, кандидат юридических наук, доцент — *ответственный секретарь* (Омск, Россия)  
**М. А. Кожевина**, доктор юридических наук, кандидат исторических наук, доцент (Омск, Россия)  
**В. И. Красиков**, доктор философских наук, профессор (Москва, Россия)  
**В. Ф. Луговик**, доктор юридических наук, профессор (Омск, Россия)  
**Я. М. Мазунин**, доктор юридических наук, профессор (Омск, Россия)  
**М. А. Михайлов**, кандидат юридических наук, доцент (Симферополь, Россия)  
**А. А. Нечепуренко**, доктор юридических наук, профессор — *заместитель главного редактора* (Омск, Россия)  
**Г. Ч. Синченко**, доктор философских наук, профессор — *главный редактор* (Омск, Россия)  
**В. В. Хилыута**, кандидат юридических наук, доцент (Гродно, Республика Беларусь)

#### The editorial council:

- B. B. Bulatov**, Doctor of Law, Professor (Omsk, Russia)  
**V. V. Veklenko**, Doctor of Law, Professor (Omsk, Russia)  
**L. M. Prokumentov**, Doctor of Law, Professor (Tomsk, Russia)  
**A. Ye. Chechetin**, Doctor of Law, Professor (St. Petersburg, Russia)

#### The editorial board:

- V. A. Azarov**, Doctor of Law, Professor (Omsk, Russia)  
**V. V. Baburin**, Doctor of Law, Professor (Omsk, Russia)  
**M. V. Bavsun**, Doctor of Law, Associate Professor (Omsk, Russia)  
**A. K. Bekryashev**, PhD in Economics, Associate Professor (Omsk, Russia)  
**M. A. Buchakova**, Doctor of Law, Associate Professor (Omsk, Russia)  
**A. Ye. Veretennikova**, PhD in Pedagogical Sciences, Associate Professor (Omsk, Russia)  
**V. V. Golovko**, Doctor of Law, Professor (Omsk, Russia)  
**T. Ye. Gryaznova**, Doctor of Law, PhD in Historical Sciences, Associate Professor (Omsk, Russia)

- A. S. Dezhnyov**, Doctor of Law, Associate Professor (Omsk, Russia)  
**L. V. Denisova**, Doctor of Philosophy, Professor (Omsk, Russia)  
**A. M. Dzhorobekova**, Doctor of Law, Professor (Bishkek, Kyrgyz Republic)  
**Ye. A. Klovov**, PhD in Law, Associate Professor — *assistant editor* (Omsk, Russia)  
**M. A. Kozhevina**, Doctor of Law, PhD in Historical Sciences, Associate Professor (Omsk, Russia)  
**V. I. Krasikov**, Doctor of Philosophy, Professor (Moscow, Russia)  
**V. F. Lugovik**, Doctor of Law, Professor (Omsk, Russia)  
**Y. M. Mazunin**, Doctor of Law, Professor (Omsk, Russia)  
**M. A. Mikhaylov**, PhD in Law, Associate Professor (Simferopol, Russia)  
**A. A. Nechepurenko**, Doctor of Law, Professor — *deputy chief editor* (Omsk, Russia)  
**G. Ch. Sinchenko**, Doctor of Philosophy, Professor — *chief editor* (Omsk, Russia)  
**V. V. Khilyuta**, PhD in Law, Associate Professor (Grodno, Belarus)



## Вниманию подписчиков!

**18630** — наш индекс в издании «Газеты. Журналы» ОАО «Агентство „Роспечать“»

Редактирование А. Н. Великих

Корректурa М. В. Виноградовой

Дизайн и компьютерная верстка А. В. Сергеева

Авторы эмблем Е. В. Сырвачева, А. Н. Разумова, А. Е. Макогонова, О. В. Куц

Адрес издателя, редакции и группы полиграфической и оперативной печати:

Россия, 644092, г. Омск, пр-т Комарова, 7, ОМА МВД России.

Цена свободная.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-25982 от 13 октября 2006 г. выдано Роскомнадзор.

Выход в свет: 27.11.2015. Тираж 120 экз. Уч.-изд. л. 10,0. Усл. печ. л. 10,2. Заказ № 285.

При перепечатке ссылка на журнал обязательна.

© Омская академия МВД России, 2015



# НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ

УДК 343.2 © А. В. Денисова, 2015

## Обеспечительные функции системосохраняющего механизма в российском уголовном праве

А. В. Денисова



Детально анализируются обеспечительные функции системосохраняющего механизма, которые заключаются в создании целостности и единства отрасли уголовного права, конституционности и законности в уголовно-правовой сфере. Познание соответствующих функций является необходимым предварительным условием для понимания и объяснения структуры и действия системосохраняющего механизма в уголовном праве.

*Ключевые слова:* правовая система, уголовное право, системосохраняющий механизм, конституционность, законность.

Российское уголовное право — это обособленная часть правовой системы РФ, представляющая собой логически завершенную единую подсистему уголовно-правовых норм, субинститутов и институтов, способов внешнего их выражения и уголовно-правовых отношений, ради урегулирования которых все вышеперечисленные элементы отраслевой системы создаются и действуют. По нашему мнению, уголовное право — это открытая динамическая правовая подсистема, интегрирующая единые по своей правовой природе нормативные и ненормативные элементы в структурно упорядоченное единство (отрасль). Она характеризуется относительной самостоятельностью, устойчивостью, автономностью функционирования и взаимодействием с внешней средой (с другими подсистемами правовой системы и различными социальными факторами) для достижения заданных целей и решения поставленных задач.

Современное российское уголовное право является многогранным правовым образованием, включающим в качестве неотъемлемых составляющих: 1) уголовно-правовые нормы; 2) уголовно-правовые институты; 3) формально-юридические источники уголовного права; 4) уголовно-правовые отношения. Этот перечень далеко не исчерпывающий, так как

в отрасли уголовного права есть то, что объединяет все перечисленные элементы, благодаря чему они интегрируются в систему, в рамках которой возможно их эффективное сосуществование и взаимодействие. Этим интегрирующим правовым явлением следует признать так называемый системосохраняющий механизм. Именно он гарантирует системность, единство и целостность отрасли уголовного права, делает возможным согласованное взаимодействие всех вышеуказанных отраслевых элементов, упорядочивает и координирует их, а также регулирует воздействие внешних условий на уголовное право, обеспечивая сочетание преемственности и изменчивости в процессе уголовно-правового регулирования. Благодаря данному механизму осуществляется определенное упорядочивающее воздействие на отраслевые компоненты, координируется их совместное функционирование, обеспечивается своевременное приспособление отрасли к меняющимся социальным условиям.

Важнейшими функциями системосохраняющего механизма следует признать обеспечительные функции, которые заключаются в создании целостности и единства отрасли уголовного права, ее конституционности и законности. Обеспечение отраслевой целостности и единства, по нашему мнению, яв-

ляется именно тем, ради чего системосохраняющий механизм существует и функционирует в отрасли уголовного права. Поддержание соответствующих отраслевых характеристик — его главнейшая задача, так как данные характеристики важны и для российского уголовного права, и для отечественной правовой системы в целом.

Целостность отрасли уголовного права свидетельствует о его сложной внутренней структуре, объединяющей множество элементов, организованных и функционирующих по определенным интеграционным правилам. В результате их объединения целое обособляется во внешней среде, обретает новые свойства, не являющиеся непосредственно свойствами составляющих его компонентов, а последние утрачивают самостоятельный статус.

Отраслевое единство представляет собой такую взаимосвязь элементов уголовного права (уголовно-правовых норм, институтов, отношений и формально-юридических источников) и процессов между ними, которая образует целостную систему их взаимодействия в виде самостоятельной отрасли права, внутренне устойчивой в изменениях и в то же время включающейся в более широкую систему — национальную правовую систему Российской Федерации, которая представляет одну из социальных подсистем. По нашему мнению, единство уголовного права по своей сути есть продукт деятельности законодателя и правоприменителей, ибо оно обеспечивается сознательным единством теоретических взглядов и практических действий, единством отраслевых целей, заключающихся в поддержании правопорядка в стране и за ее пределами, а также в обеспечении уголовно-правовыми средствами безопасного сосуществования людей в обществе (в том числе путем разрешения социальных конфликтов).

Отраслевое единство пронизывает все структурные элементы отрасли уголовного права, объединяет их вне зависимости от конкретных обстоятельств, в связи с которыми они возникли, развивались или были приняты. При этом отраслевое единство обусловлено и федеративной формой государственного устройства России. Отметим, что согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ уголовно-правовое регулирование относится к исключительному ведению Российской Федерации, поэтому уголовное право является единой подсистемой, распространяющей свое действие на всей территории государства, во всех субъектах федерации. Недопустима ситуация регламентирования уголовно-правовых отношений на уровне законов и иных нормативно-правовых актов субъектов Федерации, ибо это противоречит положениям Конституции РФ.

Применительно к уголовному праву единство означает понимание отрасли как целостной си-

стемы взаимодействий уголовно-правовых норм, институтов, отношений и отраслевых формально-юридических источников. Таким образом, обе отраслевые характеристики исходят одна из другой, взаимосвязаны и не способны существовать отдельно друг от друга. Раскрывая сущность целостности, мы апеллировали к единству, при трактовке единства использовали понятие «целостность». Это объясняется тем, что применительно к любому системному образованию такие характеристики выступают парными категориями, имеющими общую родовую основу, внутренние диалектические связи между собой, которые характеризуют их с различных сторон и показывают общую сущность. Имея нечто общее, целостность и единство перманентно взаимодействуют, дополняют друг друга, при этом осуществляются их взаимопроникновение и взаимообеспечение. Естественно, что при таком сосуществовании эти парные категории серьезно влияют друг на друга, однако одна категория никогда не поглощает другую, они неразрывны, но самостоятельны.

Полагаем, единство и целостность российского уголовного права обеспечиваются следующим образом: названный системосохраняющий механизм в праве выступает фиксатором закономерных связей, которые цементируют всю отраслевую систему, обеспечивают ее внутреннюю согласованность, столь необходимую для ее нормального функционирования. Данный механизм через системные связи определяет содержание всех элементов отрасли уголовного права, является основой их действия, стабильности.

На разных этапах юридической деятельности используются различные средства обеспечения единства и целостности отрасли уголовного права. Так, в Конституции РФ и отраслевом законодательстве закреплены общеправовые и отраслевые принципы (например, в ст. ст. 3–7 УК РФ), провозглашены первичные цели правоприменительной деятельности (ст. 2 Конституции РФ) и конкретные задачи для государственных органов и должностных лиц (ч. 1 ст. 2 УК РФ), тем самым осуществляется их ориентация в правовом пространстве, определяются единые направления поведения участников уголовных правоотношений на достижение позитивных, социально одобряемых результатов.

В уголовно-правовой сфере системосохраняющий механизм ориентирует всех на тщательный учет элементов отраслевой системы и их функциональных связей, игнорирование которых может разрушить единство и целостность отрасли уголовного права, породить нежелательные противоречия, повлечь за собой утрату отраслью способности фактически регулировать общественные отношения, что отрицательно отразится на всей правовой системе.

Кроме того, данный механизм ориентирует судебные и правоохранительные органы и их должностных лиц на восполнение пробелов в уголовном праве, разрешение противоречий, прояснение неопределенностей, учет ранее вынесенных судебных решений, соблюдение тех идей, которые обуславливают содержание правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере уголовного права, реализацию актуальных направлений отечественной уголовной политики.

Единство и целостность отрасли уголовного права обеспечиваются также посредством использования единой юридической терминологии, унифицированного толкования и разъяснения отдельных отраслевых положений как на уровне Пленума Верховного Суда РФ, так и на локальном уровне конкретных правоприменительных органов.

Так, состояние опьянения согласно постановлению от 4 декабря 2014 г. № 16 Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности»<sup>1</sup> может быть признано проявлением беспомощности потерпевшего лица при совершении в отношении него насильственных половых преступлений, а при убийстве — нет (см. постановление от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве»<sup>2</sup> и решения по конкретным уголовным делам высшей судебной инстанции<sup>3</sup>). Возникает вопрос, почему нет единства в толковании признака беспомощности потерпевшего лица (относительно одного и того же физиологического состояния) применительно к составам преступлений, посягающим на различные видовые объекты, но объединенным общностью родового объекта и являющимся разновидностями насильственного преступного поведения.

Верховный Суд РФ дает разные ответы на один и тот же вопрос, демонстрирует противоположные подходы при вынесении решений, однако ничем не обосновывает существенной разницы в своих позициях относительно толкования одного и того же признака применительно к различным составам преступлений. Соответствующая практика представляется несправедливой и противоречащей принципам равенства и законности, поэтому необходимо унифицировать позиции высшей судебной инстанции относительно трактовки беспомощного состояния при убийствах и насильственных половых преступлениях, подвести их под единый подход. По нашему мнению, в постановлении № 1 «О судебной практике по делам об убийстве» целесообразно воспроизвести положение о том, что при совершении убийства лица, которое находилось в состоянии опьянения, суды должны исходить из того, что беспомощным состоянием в этих случаях может

быть признана лишь такая степень опьянения, вызванного употреблением алкоголя, наркотических средств или других одурманивающих (психоактивных) веществ, которая лишала это лицо возможности понимать характер и значение совершаемых с ним действий либо оказать сопротивление убийце. Данная позиция представляется более предпочтительной в силу объективного наличия физической или психической немоги потерпевшего по причине сильного опьянения или неверного осознания окружающей обстановки по той же причине. Очевидно, что виновный, совершая убийство такого потерпевшего, прекрасно понимает степень его незащищенности и использует ее.

Отметим, что требование единства толкования юридических терминов и отдельных признаков составов преступлений должно соблюдаться и на локальном уровне конкретных правоприменительных органов. В связи с этим целесообразно закрепить в уголовно-процессуальном законодательстве правило о том, что основанием для отмены или изменения вынесенного судебного решения может быть выявленное вышестоящей инстанцией нарушение единообразия в толковании и применении судами уголовно-правовых норм (по примеру ст. 391.9 ГПК РФ и ст. 308.8 АПК РФ).

Следующая, не менее важная функция системосохраняющего механизма в уголовном праве — обеспечение конституционности отрасли уголовного права. Конституция РФ в специальной норме закрепляет свое верховенство в системе законодательного регулирования на всей территории России. Кроме того, ст. 15 Конституции РФ указывает, что Основной Закон обладает высшей юридической силой, прямым действием и применяется на всей территории Российского государства; законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны ему противоречить. Поэтому конституционность следует понимать как соответствие всех других нормативных актов (в том числе и актов уголовно-правового характера) Конституции РФ. В случае обнаружения Конституционным Судом РФ несоответствия того или иного нормативно-правового акта или его отдельного положения Конституции РФ последние теряют свою юридическую силу и не подлежат применению. Юридической практике уже известны случаи признания неконституционными положений ч. 1 ст. 188 УК РФ<sup>4</sup>, ч. 4 ст. 222 УК РФ<sup>5</sup>. При этом решения Конституционного Суда РФ окончательны и не подлежат обжалованию, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами.

Конституция РФ занимает центральное место в российской правовой системе благодаря регулируемым ею отношениям. Это обуславливает про-

граммный характер и высшую юридическую силу конституционных норм, их влияние на все остальные правовые явления в нашем государстве. Это позволяет говорить о системообразующем характере конституционного материала. Можно сказать, что Конституция РФ — своеобразное солнце в нашей «гелиоцентрической» правовой системе, вокруг которого возникают, трансформируются и реализуются все остальные правовые феномены. Этот учредительный правовой акт, по существу, определяет состояние всей правовой системы нашей страны, в то же время по своей природе и характеристикам он призван ее стабилизировать.

Важное значение Конституция РФ имеет для межотраслевого уровня действия системосохраняющего механизма в праве, однако не менее значимое влияние она оказывает и на его отраслевое действие, в том числе в уголовном праве, ибо именно Конституция РФ формирует и закрепляет отправные принципы правового регулирования и является базой отраслевого законодательства, определяет смысл и содержание всех остальных структурных элементов вышеупомянутого механизма. Считаем, что функционирование системосохраняющего механизма в праве опирается именно на прямое и верховное действие Конституции РФ на всей территории Российского государства, последняя при этом выступает своеобразным источником энергии для первого. Логично предположить, что данный механизм должен защищать «подпитывающий» его правовой феномен, обеспечивать его авторитет и приоритетное действие. Так, все принципы уголовного права выведены из общеправовых принципов, закрепленных в тексте Конституции РФ с учетом предмета и метода уголовно-правового регулирования. И все остальные структурные элементы системосохраняющего механизма (цели и задачи уголовного права, презумпции и фикции, преюдиции, пробельные и коллизионные правила, правоположения) так или иначе пропитаны духом Конституции РФ, основываются на ней, выводятся из ее положений, поэтому при их реализации обеспечивается ее универсальное действие, проводятся в жизнь, социальную практику конституционные идеи, обеспечивается соответствие Конституции РФ всех остальных правовых явлений, в том числе и в уголовно-правовой сфере. Положения Конституции РФ с помощью системосохраняющего механизма внедряются в юридическую практику, наполняются конкретным социальным содержанием для определенных отраслевых нужд, выступают «правовым компасом» для всех правоприменительных органов и должностных лиц нашего государства.

Можно заключить, что системосохраняющий механизм образует непосредственное смысловое единство с Конституцией РФ, развивает и обогащает

закрепленные в ней положения, тем самым обеспечивая конституционность всей системы уголовного права: соответствие Основному Закону государства отраслевых формально-юридических источников, существующих уголовных правоотношений и действующих уголовно-правовых норм и институтов. Таким образом, уголовное право включается в единое правовое пространство России, встраивается в систему общеправового регулирования в условиях федеративного государства.

Следующая функция системосохраняющего механизма в уголовном праве — обеспечение законности системы уголовного права. Законность системы уголовного права выступает как самостоятельное явление социальной жизни, обеспечивающее процесс функционирования одноименной отрасли в целом, в то же время представляет собой основу, предопределяющую ее содержание.

Законность производна от закона. Отметим, что закон должен представлять собой нормативный акт, содержащий в юридической форме характеристику закономерностей общественного развития и регулирующий важнейшие общественные отношения<sup>6</sup>. Очевидно, что соответствующие закономерности отличаются известной стабильностью на определенных этапах развития общества, они подлежат выявлению и описанию компетентными специалистами. На них следует опираться законодателям в правотворческой деятельности, они должны быть корректно отражены в тексте принимаемых законодательных актов.

В России правотворчество урегулировано не в полном объеме, до сих пор не принят так называемый закон о законах. Положения этого закона обслуживали бы всю правовую систему государства, способствовали бы повышению ее единства, конституционности и эффективности. На наш взгляд, подобный нормативный акт определял бы единое отношение к процессу правотворчества и к реализации федеральных законов; описывал бы процедуры планирования законопроектных работ, порядок формирования авторских коллективов, особенности назначения экспертиз законопроектов, регламентировал бы процессы обсуждения, принятия и введения в действие законодательных актов, формы их распространения среди правоприменителей и другие связанные с ними вопросы.

Функция обеспечения законности системы уголовного права тесно связана с проблемой верховенства уголовного закона, рассматриваемого в русле полиисточникового характера российского уголовного права. Действие системосохраняющего механизма направлено на повышение роли уголовного закона как основного и первичного регулятора уголовно-правовых отношений.

Верховенство закона зависит и от актов, принимаемых «во исполнение» закона. Если их принятие затягивается, откладывается или их содержание существенно отличается от первоисточника, то уголовное законодательство оказывается неработающим либо неэффективным. Так, Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ УК РФ был дополнен ст. 226<sup>1</sup>, предусматривающей ответственность за контрабанду стратегически важных товаров и ресурсов, перечень которых должен быть утвержден Правительством РФ (примечание 1 к ст. 226<sup>1</sup> УК РФ). При этом в ст. 8 названного закона указывалось, что он вступает в силу со дня его официального опубликования, несмотря на отсутствие разъясняющих подзаконных актов. И только через девять месяцев, в сентябре 2012 г., Правительством РФ было принято постановление № 923 «Об утверждении перечня стратегически важных товаров и ресурсов для целей ст. 226<sup>1</sup> УК РФ»<sup>7</sup>. Таким образом, весь период до принятия данного постановления соответствующие отношения вообще фактически не регулировались, а за контрабанду этих предметов уголовная ответственность была предусмотрена лишь формально, без возможности ее применения в юридической практике.

Выходом из сложившейся ситуации видится пакетное изменение законодательства, когда одновременно с изменениями и дополнениями уголовного законодательства принимаются обслуживающие их правовые акты и, наоборот, при введении в действие нормативно-правовых актов иной отраслевой принадлежности, закрепляющих необходимость пересмотра отдельных положений и формулировок, используемых в УК РФ, параллельно принимаются поправки в уголовное законодательство, чтобы оно не отставало от модификаций правовой материи, гармонично вписывалось в нее и не утрачивало своей актуальности.

Л. Л. Кругликов справедливо отмечает, что одной из причин существования несогласованности в отечественном законодательстве является то обстоятельство, что в статьях о приведении действующих нормативных актов в соответствие с принятыми федеральными законами даются поручения Президенту РФ, Правительству РФ, органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления, но не ставится вопрос о внесении вытекающих из принятого закона изменений и дополнений в ранее принятые законы, в том числе в Уголовный кодекс РФ. До тех пор пока такое положение будет сохраняться, нестыковки, противоречия между нормативными актами не только не исчезнут, но и будут нарастать. Во избежание этого необходимо, чтобы в заключительных положениях принимаемого нормативного акта указывалось на обязательность внесения в строго определенные сроки соответству-

ющих изменений и дополнений в действующие законы, в том числе в Уголовный кодекс РФ<sup>8</sup>.

Вторым выходом из сложившейся ситуации может быть принятие уже упомянутого закона о законах, который должен закреплять и механизмы обеспечения правовой защиты законов: например, определять сроки, в течение которых должна быть принята соответствующая конкретизационная норма; прописывать правовые последствия нарушения вышеуказанных сроков, вплоть до установления ответственности.

Полагаем, что функции обеспечения единства, целостности и конституционности системы уголовного права будут выполнимы лишь при условии законности последней. В то же время функцию обеспечения законности системы уголовного права нельзя ставить в один ряд с тремя указанными функциями системосохраняющего механизма. Она продолжает обусловленный ими функциональный ряд: «единство и целостность» — «конституционность», выступая по отношению к ним подфункцией (или субфункцией). Однако именно в рамках этой деятельности системосохраняющий механизм выявляет устаревшие правовые нормы, тормозящие развитие и права, и социума, способствует повышению прочности связей между элементами системы уголовного права, создавая тем самым условия для эффективной реализации одноименной отрасли права в целом.

В заключение отметим, что приведенный перечень функций системосохраняющего механизма далеко не полный. Анализ его действия в правовой системе свидетельствует о наличии у него серьезных регламентационных, определительных, конкретизационных, оперативно-защитных, правозполнительных, сигнально-информационных и прогностических возможностей. Однако обеспечительные функции являются важнейшими, их познание — необходимое предварительное условие для понимания и объяснения структуры и действия системосохраняющего механизма в уголовном праве.

<sup>1</sup> Рос. газета. 2014. 12 дек.

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 3. С. 2–6.

<sup>3</sup> Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 15 декабря 1999 г. по делу Зеленко // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 5. С. 12; Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 12 февраля 2003 г. по делу Хайруллина // Там же. 2003. № 12. С. 16; и др.

<sup>4</sup> По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. А. Асламазян: постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П // Рос. газета. 2008. 7 июня.

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 222 Уголовного кодекса Российской Федерации и статей 1, 3, 6, 8, 13 и 20 Федерального закона «Об оружии» в связи с жалобой гражданки Н. В. Урюпиной: постановле-

ние Конституционного Суда РФ от 17 июня 2014 г. № 18-П // Там же. 2014. 2 июля.

<sup>6</sup> Тихомиров Ю. А. Теория закона. М., 1982. С. 26.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 38, ст. 5133. С. 11046–11047.

<sup>8</sup> Кругликов Л. Л. Об обеспечении системности при изменении Уголовного кодекса Российской Федерации // Пять лет действия УК РФ: итоги и перспективы : мат-лы II Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 30–31 мая 2002 г.). М., 2003. С. 36.

УДК 343.53 © Е. И. Третьякова, 2015

## Квалифицирующие признаки оборота фальсифицированных лекарственных средств как основание дифференциации ответственности

Е. И. Третьякова



Проанализированы квалифицирующие признаки преступления, связанного с оборотом фальсифицированных лекарственных средств. Сформулированы выводы, что в предлагаемую редакцию статьи 238<sup>1</sup> УК РФ, которая предусматривает ответственность за оборот фальсифицированных лекарственных средств, в качестве квалифицирующего необходимо выделить только признак, характеризующий соучастие в совершении рассматриваемого преступления.

*Ключевые слова:* фальсифицированное лекарственное средство, оборот фальсифицированных лекарственных средств, криминализация, основной состав преступления, квалифицирующие признаки, группа лиц по предварительному сговору, организованная группа.

В настоящее время особую актуальность приобрела охрана прав и свобод граждан, в частности, их жизни и здоровья. Проблема сохранения здоровья населения, основанная в значительной степени на системе лекарственного обеспечения, является важнейшей составляющей здравоохранения и занимает одно из основных мест в глобальных вопросах национальной безопасности государства. Что касается лекарственной безопасности, то криминальная угроза прежде всего связана с оборотом фальсифицированных лекарственных средств.

Фальсифицированные лекарственные средства являются опасными не только потому, что могут причинить вред государству и производителям, а потому, что, принимаемые потребителем как жизненно необходимые средства, они не оказывают терапевтического эффекта и могут привести к безуспешному лечению, создать угрозу для здоровья или даже жизни.

Борьба с этой проблемой долгое время вызвала затруднения, прежде всего, из-за отсутствия в УК РФ специальной нормы, предусматривающей ответственность за совершение преступления, связанного с оборотом фальсифицированных ле-

карственных средств. В доктрине уголовного права преимущественно разрабатывались проблемы, связанные с квалификацией преступлений против здоровья населения и общественной нравственности. Российское законодательство содержит ряд норм, направленных на борьбу с производством и распространением некачественной продукции. Соответствующие положения закреплены в Гражданском кодексе РФ, Уголовном кодексе РФ, Кодексе об административных правонарушениях, Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», Законе РФ от 23 сентября 1992 г. № 3520-1 «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» и ряде других актов. В то же время сфера обращения фальсифицированных лекарственных средств оставалась без законодательного и государственного контроля. Острота сложившейся ситуации требовала активизации противодействия данным преступлениям.

Неоднократно депутаты Государственной Думы РФ совместно со специалистами Министерства здравоохранения и социального развития, а также сотрудниками правоохранительных орга-

нов обсуждали вопрос о криминализации данного деяния.

Криминализация — это законодательное признание деяний преступными и наказуемыми, т. е. закрепление в уголовном законе ответственности за их совершение. Общими основаниями криминализации деяний выступают переоценка степени их общественной опасности, признание законодателем необходимости борьбы с тем либо иным явлением с применением крайней меры — уголовного закона.

Для решения вопроса о том, какие деяния считать общественно опасными и заслуживающими включения в диспозицию статьи, предусматривающей уголовную ответственность за обращение фальсифицированных лекарственных средств, считаем необходимым обратиться к предложениям, содержащимся в опубликованных работах по тематике исследования.

Некоторые предложения связаны с криминализацией деяний, и здесь необходимо учитывать критерии, выработанные теорией уголовного права, отнести деяния к числу преступных и принять во внимание правила построения уголовно-правовых норм<sup>1</sup>. Все варианты по построению диспозиции статьи, предусматривающей ответственность за обращение фальсифицированных средств, можно свести к трем группам:

1) включающие в диспозицию статьи все действия, содержащиеся в законе «Об обращении лекарственных средств»<sup>2</sup>;

2) включающие большую часть действий, характеризующих обращение лекарственных средств<sup>3</sup>;

3) включающие минимум действий из числа характеризующих обращение лекарственных средств<sup>4</sup>.

Необходимо отметить, что в исследованиях проблем противодействия обращению фальсифицированных лекарственных средств предлагались различные проекты статей, предусматривающих ответственность за данный вид криминальной деятельности, и высказывались мнения о присвоении им различной нумерации (ст. ст. 234<sup>1</sup>; 235<sup>1</sup>; 238<sup>1</sup> УК РФ).

Мы также неоднократно предлагали внести в УК РФ уголовно-правовую норму, заклепывающую уголовную ответственность за обращение фальсифицированных лекарственных средств, которая должна в иерархии статей главы 25 быть под номером 238<sup>1</sup>, так как является по отношению к статье 238 УК РФ, по которой квалифицировалось данное деяние, специальной.

31 декабря 2014 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон № 532-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия

обороту фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и фальсифицированных биологически активных добавок», которым внесены изменения в УК РФ, касающиеся ответственности за незаконное производство лекарственных средств и медицинских изделий (ст. 235<sup>1</sup> УК РФ), оборот фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и фальсифицированных биологически активных добавок (ст. 238<sup>1</sup> УК РФ), а также за подделку документов на лекарственные средства или медицинские изделия или упаковки лекарственных средств или медицинских изделий (ст. 327<sup>1</sup> УК РФ).

По вновь введенной статье уголовная ответственность за производство, сбыт или ввоз на территорию Российской Федерации фальсифицированных лекарственных средств или медицинских изделий наступает в случае совершения данного деяния в крупном размере. Крупным размером в статье признается стоимость лекарственных средств, медицинских изделий или биологически активных добавок в сумме, превышающей 100 тыс. рублей.

В предложениях о криминализации оборота фальсифицированных лекарственных средств, высказанных ранее, признак, связанный со стоимостью фальсификатов, предлагался как возможный квалифицирующий в составе фальсификации лекарственных средств. В. В. Фисюн считает, что оценивать в качестве «крупного» ущерб, причиненный государству, с его несоизмеримо большими финансово-материальными ресурсами не совсем корректно, и предлагает перейти от оценочного понятия «крупный ущерб» к законодательно формализованному понятию «ущерб в крупном размере»<sup>5</sup>.

В примечании к предлагаемой редакции ст. 234<sup>1</sup> УК РФ В. В. Фисюн рекомендовал крупным доходом или ущербом по данному преступлению считать 25 тыс. рублей, особо крупным размером дохода или ущерба — 250 тыс. рублей<sup>6</sup>. Законодатель поступил логичнее, исчисляя размер деятельности, т. е. ее размах, а не размер ущерба, но подсчитать его практически невозможно.

Норма обладает рядом квалифицирующих признаков: совершение преступления группой лиц по предварительному сговору или организованной группой; повлекшие по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью либо смерть человека. Особо квалифицированный признак — причинение по неосторожности смерти двум или более лицам.

Квалифицирующие признаки преступления являются важным средством дифференциации уголовной ответственности. Рассматриваемые при-

знаки, как справедливо отмечает Т. А. Костарева, обладают значительным качественным своеобразием в сравнении с признаками основного состава преступления. Суть этой специфики — в отражении квалифицирующими признаками значительного изменения степени общественной опасности содеянного соответствующим обстоятельствам. Их функциональное назначение — дифференцировать ответственность в уголовном законе, устанавливая новые границы наказания, отличающиеся от типового наказания за простую разновидность преступления<sup>7</sup>.

Изучение предложений по включению в УК РФ специальной нормы, предусматривающей ответственность за оборот фальсифицированных лекарственных средств, показало, что автоматическое перемещение из ст. 238 УК РФ в новую редакцию некоторых квалифицирующих признаков поддерживалось не всеми авторами. Так, некоторые исследователи полагают, что в специальном составе в качестве квалифицирующих признаков должны быть и «совершение преступления группой лиц по предварительному сговору», и «совершение преступления организованной группой»<sup>8</sup>. Иные авторы включают только «совершение преступления организованной группой»<sup>9</sup> или вообще игнорируют квалифицирующие признаки, характеризующие соучастие<sup>10</sup>.

В пользу сохранения исследуемых квалифицирующих признаков свидетельствует проведенное группой под руководством С. В. Максимова исследование, в котором говорится, что анализ данных Минздравсоцразвития России показал: продукция всех российских фармдедеров (лучшие российские компании) периодически изымается из аптечной сети по причине ее фальсификации<sup>11</sup>. Аргументы в пользу сохранения таких квалифицирующих признаков, как «совершение преступления по предварительному сговору группой лиц» и «организованной группой», можно найти в работах В. Т. Мазеина<sup>12</sup>, К. Ю. Коваленко<sup>13</sup> и др. Следует отметить отсутствие в работах контраргументов.

В статье 238<sup>1</sup> УК РФ квалифицирующими признаками являются следующие:

— преступление совершено группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (п. «а» ч. 2);

— деяние, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью либо смерть человека (п. «б» ч. 2);

— причинена смерть по неосторожности двум или более лицам (ч. 3).

Фальсификация лекарственных средств, совершенная по предварительному сговору группой лиц, в большей степени характерна для стадий распространения фальсификатов (ввоз, сбыт).

Группа лиц с предварительным сговором представляет такую форму соучастия, где имеется предварительное соглашение соучастников о совместном совершении преступления. Следует отметить, что степень согласованности поведения, организованности действий находится на очень низком уровне, на котором отсутствует четкое планирование. Как отмечает А. П. Козлов, такая группа недолговечна, поскольку умысел и сговор участников возникают на совершение лишь одного конкретного преступления, исходящего из существующей ситуации, и реализуется в одном желаемом преступлении. Однако подобное вовсе не исключает множественности действий указанной группы, в том числе и группы одного состава участников<sup>14</sup>.

Отсутствие в преступной группе по предварительному сговору высокой степени организованности компенсируется распределением ролей, в группе могут состоять и организатор, и подстрекатель, и пособник, и исполнитель.

Основаниями выделения группы заранее договорившихся лиц выступают: 1) наличие предварительного сговора; 2) стихийность, ситуационность соглашения на совершение; 3) стихийность распада преступной группы; 4) единство места и времени действий соучастников; 5) отсутствие жесткого планирования места и времени совершения преступления; 6) отсутствие жесткого планирования функций соучастников на момент совершения преступления; 7) умысел участников направлен на совершение единичного преступления<sup>15</sup>.

В соответствии с законом (ч. 2 ст. 35 УК РФ) преступление признается совершенным группой лиц по предварительному сговору, если в нем участвовали лица, заранее договорившиеся о совместном его совершении. Предварительный сговор на совместное совершение преступления группой лиц может касаться самых различных сторон такого преступления: характера предполагаемого преступления, места и времени, способа и средств его совершения и т. д. Соглашение всегда должно быть предварительным, т. е. заключенным до начала исполнения деяния, характеризующего объективную сторону (производства, хранения, перевозки или сбыта фальсифицированных лекарственных средств). Оно может быть непосредственно перед совершением деяния либо быть отдалено от него каким-то промежутком во времени. Способ соглашения (словесный, письменный) юридического значения не имеет. Важно установить, что сговор касается основных признаков задуманного преступления, так как только его можно назвать соглашением на совершение конкретного преступления, например, предварительный сговор на передачу именно фальсифицированных лекарственных средств.

Пунктом «а» ч. 2 ст. 238<sup>1</sup> УК РФ предусмотрен и второй признак — совершение преступления организованной группой. Преступление признается совершенным организованной группой, если оно совершено устойчивой группой лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений (ч. 3 ст. 35 УК РФ).

Как квалифицирующий признак состава обращения фальсифицированных лекарственных средств «организованная группа» характеризуется специфическими внешними и внутренними чертами. От других групп она отличается высокой степенью организованности и устойчивостью. Под организованностью группы следует понимать наличие руководителя, тщательное планирование одного или нескольких преступлений, предварительное распределение преступных ролей, подбор и вербовку соучастников, обеспечение мер по сокрытию преступления, его предметов и следов. Устойчивость же предполагает предварительную договоренность участников группы на совершение в ее составе одного или нескольких преступлений (только производство фальсифицированных лекарственных средств или производство и сбыт и т. п.) в течение продолжительного времени, наличие постоянных связей между участниками, а также специфических методов преступной деятельности.

Помимо лиц, непосредственно участвующих в совершении преступления, членами организованной группы могут быть также лица, которые занимаются разработкой плана совершения этого преступления, оказывают иное содействие как совершению преступления, так и уже сложившейся организованной преступной группе. Деятельность организованной преступной группы часто связана с распределением ролей, но это вовсе не исключает и соисполнительства. При этом речь идет не просто о предварительном стоворе нескольких (двух и более) лиц на совершение преступления, а о специальном их объединении для совместной, возможно, неоднократной либо в значительных размерах преступной деятельности по производству, хранению, перевозке и сбыту фальсифицированных лекарственных средств.

Применительно к организованным преступным группам, созданным для занятия преступной деятельностью, признак устойчивости объединения нескольких лиц (как конститутивное и определяющее свойство такого рода преступного образования) чаще всего проявляется в относительной длительности преступной деятельности группы, ее криминальной специализации, четком разделении ролей и функций каждого ее участника, планировании преступной деятельности в целом на определенный период времени и каждого преступного акта в отдельности. Как правило, тщательная ор-

ганизация таких групп объединяет большое количество людей, работающих в сфере производства, распространения и контроля за качеством лекарственных средств. Конечно, эти элементы в каждой организованной преступной группе проявляются в большей или меньшей степени, но в том или ином соотношении именно они обуславливают устойчивость и являются типичными для такого рода преступных образований, созданных для совершения незаконного оборота фальсифицированных лекарственных средств.

В пункте «б» ч. 2 и п. «б» ч. 3 ст. 238<sup>1</sup> УК РФ предусмотрены такие квалифицирующие признаки, как деяния, «повлекшие по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерти человека», и деяния, «повлекшие по неосторожности смерть двух или более лиц». В доктрине уголовного права такие деяния называют преступлениями с двумя формами вины, с двойной или смешанной виной.

Двойная форма вины определяется в том случае, когда в результате совершения умышленного преступления причиняются тяжкие последствия, которые по закону влекут более строгое наказание и которые не охватывались умыслом лица. Уголовная ответственность за такие последствия наступает только в случае, если лицо предвидело возможность их наступления, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение, или в случае, если лицо не предвидело, но должно было и могло предвидеть возможность наступления этих последствий. В целом такое преступление признается совершенным умышленно<sup>16</sup>.

Практически все исследователи в своих работах высказывались, что редакция новой статьи должна содержать такой квалифицирующий признак, как «причинение вреда здоровью или смерть человека».

В. В. Фисюн предлагает включить в качестве квалифицирующих следующие признаки:

«3. Деяние, предусмотренное... если оно повлекло вред здоровью человека, — ...»

4. Те же деяния... повлекшие смерть человека, — ...»<sup>17</sup>.

Аналогичные предложения есть в работах Т. П. Юркиной<sup>18</sup>.

Считаем необходимым обратить внимание на два существенных недостатка в предлагаемых квалифицирующих признаках. Во-первых, в диспозицию уголовно-правовой нормы не может быть включено причинение неконкретизированного вреда здоровью, так как каждый вид этого вреда (легкий, средний тяжести и тяжкий) имеет не только собственные критерии, но, главным образом, свои уголовно-правовые оценки и последствия. Во-вторых, отсутствие словосочетания «повлекшие по неосторожности» приводит к мысли о причинении вреда здоровью или смер-

ти человека умышленно. Полагаем, в таком случае следует говорить уже о преступлении против личности, например об убийстве.

Законодатель в рассматриваемой норме конкретизировал характер причиненного вреда здоровью (тяжкий вред) со ссылкой на его причинение по неосторожности.

Можно ли в число квалифицирующих признаков состава фальсификации лекарственных средств включить такие, как «деяния, повлекшие по неосторожности тяжкий вред здоровью либо смерть человека»? Полагаем, что ответ отрицательный, так как, если изложить полностью определение квалифицирующих признаков, без отрыва от деяния, получается, что те же деяния (производство, сбыт или ввоз на территорию Российской Федерации) влекут за собой по неосторожности смерть человека. Сами по себе (а их, как правило, совершают разные лица) ни сбыт, ни ввоз фальсификатов не могут даже по неосторожности повлечь смерть человека. Неслучайно некоторые исследователи в дополнение к анализируемым признакам пишут «вследствие воздействия на организм человека таких (фальсифицированных) лекарственных средств либо отсутствия терапевтического эффекта». Думается, если квалифицирующий признак не имеет отношения ко всем деяниям основного состава, то он не может быть признан таковым.

Таким образом, в редакцию ст. 238<sup>1</sup> УК РФ «Обращение фальсифицированных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и оборот фальсифицированных биологически активных добавок» необходимо внести изменения, касающиеся исключения размера преступной деятельности, а также в качестве квалифицированного состава следует включить только признак, характеризующий соучастие в совершении рассматриваемого преступления, т. е. ответственность за совершение основного состава преступления, но уже совершенного группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Полагаем, ужесточение наказания за совершение оборота фальсифицированных лекарственных средств в сравнении с наказанием, закрепленным ст. 238 УК РФ, выглядит уместно, учитывая степень общественной опасности рассматриваемого деяния. Однако поздняя криминализация оборота фальси-

фицированных лекарственных средств характеризуется отсутствием в настоящий момент сформированной модели ее правоприменения, что оказывает негативное влияние на общую статистику выявления и раскрытия преступлений, предусмотренных ст. 238<sup>1</sup> УК РФ.

<sup>1</sup> См., напр.: Антонов А. Д. Теоретические основы криминализации и декриминализации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 182 с. ; Николаев А. М. Криминализация общественно опасных деяний, граничащих со сферой административных правонарушений. Основания и направления совершенствования : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. 226 с.

<sup>2</sup> Файзрахманов Н. Ф. Оборот фальсифицированных и недоброкачественных лекарственных средств, биологически активных добавок: вопросы расследования и уголовной ответственности // Рос. следователь. 2012. № 15. С. 8.

<sup>3</sup> Коваленко К. Ю. Противодействие преступлениям, совершаемым на объектах фармацевтического рынка: уголовно-правовые и криминологические меры : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 13.

<sup>4</sup> Юркина Т. П. Проблемы квалификации обращения фальсифицированных лекарственных средств // Медицинское право. 2013. № 1. С. 28.

<sup>5</sup> Фисюн В. В. Противодействие незаконному обороту лекарственных средств и фармацевтических препаратов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 156.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Костарева Т. А. Квалифицирующие обстоятельства в уголовном праве (понятие, законодательная регламентация, влияние на дифференциацию ответственности). Ярославль, 1993. С. 6.

<sup>8</sup> Максимов С. В. Фальсификация лекарственных средств в России. М., 2008. С. 113 ; Файзрахманов Н. Ф. Оборот фальсифицированных и недоброкачественных лекарственных средств, биологически активных добавок: вопросы расследования и уголовной ответственности // Рос. следователь. 2012. № 15. С. 8–10.

<sup>9</sup> Фисюн В. В. Указ. соч. С. 156.

<sup>10</sup> См., напр.: Юркина Т. П. Указ. соч. С. 21–25.

<sup>11</sup> Максимов С. В. Указ. соч. С. 116.

<sup>12</sup> Мазеин В. Т. Противодействие обращению фальсифицированных лекарственных средств // Право и экономика. 2005. № 8. С. 33.

<sup>13</sup> Коваленко К. Ю. Указ. соч. С. 37.

<sup>14</sup> Козлов А. П. Соучастие: традиции и реальность. СПб., 2001. С. 246.

<sup>15</sup> Там же. С. 248.

<sup>16</sup> Никитина Н. А. Преступления с двумя формами вины : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. 185 с. ; Парог А. И. Вина в уголовном праве. Саратов, 2002. 133 с.

<sup>17</sup> Фисюн В. В. Указ. соч. С. 156.

<sup>18</sup> Юркина Т. П. Указ. соч. С. 39.

## Проблемы законодательного определения способа совершения преступления, предусмотренного ст. 159<sup>2</sup> УК РФ

Т. И. Митрофанов



На основе анализа современной уголовно-правовой доктрины и судебно-следственной практики формулируется вывод, согласно которому обман и злоупотребление доверием представляют собой основные способы совершения мошенничества при получении выплат. Предлагается авторский вариант редакции статьи, устанавливающей ответственность за данное преступление.

*Ключевые слова:* мошенничество при получении выплат, обман, злоупотребление доверием, способ, завладение.

Преступное поведение лица, совершающего мошенничество, которое предусмотрено ст. 159<sup>2</sup> УК РФ, характеризуется такими способами, как представление заведомо ложных и (или) недостоверных сведений, позволяющих получить выплаты от государства, или умолчание о фактах, влекущих прекращение таких выплат. Таким образом, это всегда обман или злоупотребление доверием, совершенные согласно редакции ст. 159<sup>2</sup> УК РФ строго определенным способом. Между тем действующая редакция данной статьи существенно сужает возможности правоприменителя в ходе противодействия такому явлению, как мошенничество. Дело в том, что указанный способ получения выплат выступает одним из немногих средств выражения наиболее общих форм преступного поведения, совершаемого при мошеннических действиях. Речь идет лишь об отдельных проявлениях обмана или злоупотребления доверием. Таких проявлений может быть много, и все они, в силу своего многообразия, вряд ли могут найти соответствующее выражение в рамках отдельной уголовно-правовой нормы. С этих позиций существовавший до недавнего времени подход к определению мошенничества через традиционные способы его совершения выглядит более приоритетным. Он позволяет охватить все вариации обмана или злоупотребления доверием.

В. В. Хилюта отмечает, что в ходе обмана виновный сообщает ложные сведения или же умалчивает о тех фактах, о которых необходимо было сообщить, что позволяет ему исказить представление другого лица о тех или иных обстоятельствах, внушить ему неправильные, не соответствующие действительности суждения об этих обстоятельствах<sup>1</sup>. А. Д. Маргуновский указывает, что обман есть не что иное, как «сообщение потерпевшему неверных сведений, под влиянием которых потерпевший передает пре-

ступнику имущество... Обман при мошенничестве может выражаться не только в искажении истины, но и в умолчании о ней»<sup>2</sup>. Законодатель фактически в новой статье, посвященной одному из видов мошенничества (в данном случае при получении выплат), попытался раскрыть признаки обмана, не стараясь «уйти» от этого способа как такового. В связи с этим действующая редакция ст. 159<sup>2</sup> УК РФ в части способов его совершения представляет собой некий симбиоз между общей нормой о мошенничестве (ст. 159 УК РФ) и специальной (ст. 159<sup>2</sup> УК РФ). С одной стороны, в тексте закона обман напрямую не упоминается, с другой — описываются признаки, характеризующие не что иное, как обман.

Раскрывая содержание способа мошенничества, законодатель обозначил лишь некоторые формы его выражения, которые более типичны и для обмана в целом, и для злоупотребления доверием в частности. В то же время существующее определение нельзя считать исчерпывающим. Оно далеко не всегда соответствует содержанию обоих способов мошенничества, наполняемость которых теми или иными проявлениями реально превышает предложенные законодателем формулировки.

Так, указание в тексте уголовного закона на получение права выплат только посредством представления заведомо ложных и (или) недостоверных сведений исключает возможность квалификации деяний лица в случае внесения им изменений в уже ранее представленную им самим или другим лицом информацию, необходимую для получения таких выплат. Буквальное толкование текста уголовного закона не позволяет вести речь о законности привлечения к уголовной ответственности лица, когда совершенное им деяние не соответствует признакам состава преступления, в данном случае — способу совершения мошенничества. В статье 159<sup>2</sup> УК РФ

речь идет именно о представлении сведений определенного рода, но не о внесении изменений в ранее представленную информацию, которая изначально вполне могла быть и достоверной. В то же время в результате возникшего в последующем у виновного умысла и имеющегося у него лично либо через других лиц доступа к сведениям (компьютерным базам, картотекам и т. д.) он может воспользоваться таким доступом и внести изменения, которые обеспечили бы получение им тех или иных выплат.

Более того, право на получение выплат у виновного вполне может быть и в случае умолчания им о фактах, препятствующих возникновению самого права на их получение, т. е. посредством совершения действий, не указанных в диспозиции статьи. А. В. Архипов верно отмечает, что одним из типичных способов хищения средств материнского капитала является обман уполномоченных сотрудников Пенсионного фонда относительно наличия у лица законных оснований для получения такой меры государственной поддержки либо путем их обмана по поводу соответствия целей расходования данных средств целям, указанным в Федеральном законе «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»<sup>3</sup>. Этот тезис в полной мере подтверждается и сложившейся судебной практикой.

Особый интерес в этом отношении представляет следующий пример. При реализации преступных намерений гр-ка Х., осознавая характер своих преступных действий, а также неизбежность причинения вреда бюджету Российской Федерации, механизм возможного хищения бюджетных средств, обратилась в Управление ЗАГС Администрации МО «Завьяловский район УР», где путем обмана незаконно приобрела повторное свидетельство о рождении дочери, не имея права на его получение *как лицо, ранее лишенное родительских прав в отношении данного ребенка*<sup>4</sup>. Сам факт получения такого свидетельства, необходимого для последующего оформления социальной выплаты, стал возможным как раз за счет умолчания об обстоятельствах, препятствующих ее получению. Между тем совершение указанных действий уже образует состав приготовления или, в зависимости от последующего поведения, покушения на мошенничество при получении выплат. В любом случае речь необходимо вести о составе преступного поведения виновного, признаки которого судом были усмотрены даже при отсутствии прямого указания на данный способ непосредственно в ст. 159<sup>2</sup> УК РФ. Полагаем, что суд сделал вполне обоснованный вывод о том, что используемый в приведенном примере обман позволяет утверждать наличие в действиях виновной неоконченного состава мошенничества.

Однако уголовный закон такое проявление обмана не упоминает в числе возможных способов совершения мошенничества при получении выплат. Несмотря на распространенность описанного выше способа совершения преступления, его отсутствие в диспозиции нормы о мошенничестве исключает возможность квалификации содеянного по признакам ст. 159<sup>2</sup> УК РФ. Используемое при этом правоприменителем расширительное толкование диспозиции ст. 159<sup>2</sup> УК РФ включает признаки аналогии, применение которой недопустимо согласно ч. 2 ст. 3 УК РФ.

В данном случае избавление правоприменителя от принятия им решения, реализация которого заведомо может быть поставлена под сомнение, вполне возможно. Для этого необходимо изменение редакции ст. 159<sup>2</sup> УК РФ в части описания способов совершения мошенничества при получении выплат. Речь при этом должна идти не о расширении перечня таких способов, а об использовании обмана и злоупотребления доверием в качестве так называемых генеральных, объединяющих способов мошеннических действий. Оба способа (обман и злоупотребление доверием) охватывают любые разновидности их проявления, включая и те, которые указаны законодателем в действующей редакции ст. 159<sup>2</sup> УК РФ.

Применение базовых категорий, уже закрепленных в общей норме ст. 159 УК РФ, во многом объяснимо с нескольких позиций. Во-первых, любые действия при мошенничестве совершаются либо посредством обмана, либо посредством злоупотребления доверием, все остальное — их проявления. Суть любого действия при мошенничестве — обман. Во-вторых, включение в УК РФ дополнительных проявлений обмана непродуктивно с позиции существующей опасности регулярного появления новых разновидностей обмана и необходимости в связи с этим постоянного изменения ст. 159<sup>2</sup> УК РФ. В итоге редакция статьи не будет стабильной, что отрицательно скажется на позиции правоприменителя в части решения вопросов квалификации содеянного.

Важен и тот факт, что специалисты из числа правоприменителей, чья деятельность непосредственно связана с квалификацией мошеннических действий (независимо от видов самого мошенничества), указывают на обман и злоупотребление доверием как наиболее приемлемые с позиции решения проблем квалификации способы мошенничества. Так, из 192 опрошенных дознавателей 179 отметили, что содержащиеся в ст. 159<sup>2</sup> УК РФ признаки преступного деяния есть не что иное, как разновидности обмана или злоупотребления доверием. Оставшиеся 13 респондентов ответили, что не имеют собственного

мнения по данному вопросу. Что характерно, ни один из опрошенных не рассматривает формы преступного поведения, нашедшие нормативное закрепление в ч. 1 ст. 159<sup>2</sup> УК РФ, в качестве самостоятельных (отличных от обмана или злоупотребления доверием) способов хищения чужого имущества.

Аналогичной позиции придерживаются и респонденты из числа следователей: из 132 следователей 94 отметили, что представление заведомо ложных и (или) недостоверных сведений и умолчание о фактах, влекущих прекращение выплат, есть не что иное, как обман или злоупотребление доверием. Еще 18 специалистов указали на относительную самостоятельность указанных в ч. 1 ст. 159<sup>2</sup> УК РФ форм преступного поведения, а оставшиеся 20 человек не имеют по данному вопросу собственного мнения<sup>5</sup>.

Интерес также вызывает то, что и дознаватели, и следователи занимают практически единую позицию по проблеме квалификации деяний виновного, обманывающего или злоупотребляющего доверием потерпевшего, если его действия при этом не в полной мере или полностью не охватываются признаками, которые закреплены в ч. 1 ст. 159<sup>2</sup> УК РФ. Все, кто, отвечая на первый вопрос, указали, что перечисленные в ч. 1 рассматриваемой статьи формы преступного поведения есть обман или злоупотребление доверием, вполне закономерно пришли к выводу о допустимости квалификации деяния виновного по признакам мошенничества при получении выплат даже в том случае, если такие деяния не в полной мере соответствуют признакам, приведенным в самой статье. Основной аргумент при этом практически для всех был один — все, что перечислено в статье, посвященной мошенничеству при получении выплат, представляет собой не что иное, как обман или злоупотребление доверием, и, как следствие, допускает квалификацию содеянного по соответствующей статье УК РФ.

Вполне естественно, что доминирующее мнение правоприменителя по данному вопросу находит соответствующее подтверждение и в материалах уголовных дел. В ходе анализа процессуальных документов в 32 уголовных делах термин «обман» неоднократно упоминается во всех изученных обвинительных заключениях. В частности, правоприменитель употребляет такие выражения, как: «были совершены обманные действия посредством предоставления заведомо ложных сведений...», «заблуждение потерпевшего было связано с действиями виновного, направленными на обман», «обман, выраженный в виде предоставления заведомо ложной информации» и т. д. Обман также выступает в качестве центральной категории и в других процессуальных актах, например, в постановлении

о возбуждении уголовного дела. Во всех 32 случаях обман использовался правоприменителем для обоснования своего решения о возбуждении уголовного дела. При этом конкретный способ обмана, нашедший соответствующее выражение в диспозиции ст. 159<sup>2</sup> УК РФ, в каждом конкретном случае просто его детализировал, не меняя сущности основного способа хищения.

Термин «обман» систематически используется и в протоколах допроса, когда у виновного спрашивают о способах обмана, о моменте возникновения умысла на обман, о средствах, используемых для совершения обмана, и т. д. Подобным образом складывается ситуация и со злоупотреблением доверием, упоминание которого в материалах дела обусловлено лишь тем, что данный способ совершения мошенничества традиционно является менее распространенным по сравнению с обманом. Между тем в случаях наличия в отношениях между виновным и потерпевшим взаимного доверия правоприменитель прямо указывает на категорию «злоупотребление доверием». При изучении материалов уголовных дел на территории г. Омска было выявлено три случая их возбуждения по признакам злоупотребления. Во всех этих случаях при возбуждении уголовного дела и в последующем при составлении обвинительного заключения «злоупотребление доверием» применялось как базовая категория. Приведенные данные указывают на то, что и обман, и злоупотребление доверием в ходе расследования уголовных дел по-прежнему выступают в качестве базовых, основополагающих начал, установление и доказывание которых (как и непосредственно способ их реализации) является обязательным для установления виновности субъекта преступления<sup>6</sup>.

В настоящее время в уголовно-правовой науке выработано полное определение мошеннического обмана, а также его разновидностей. По мнению Л. Д. Гаухмана и С. В. Максимова, «обман представляет собой сознательное искажение истины (активный обман) или умолчание об истине, состоящее в сокрытии фактов или обстоятельств, которые при добросовестном и соответствующем закону совершении имущественной сделки должны быть сообщены (пассивный обман)»<sup>7</sup>. Мошенническим может быть любой обман, направленный на непосредственное обращение чужого имущества в свою пользу или пользу третьих лиц либо приобретение права на имущество независимо от его формы, искусности и убедительности выражения, а также степени доверчивости и характера заинтересованности потерпевшего<sup>8</sup>.

Обман — это умышленное искажение истины, выражающееся в сообщении потерпевшему неверных сведений об обстоятельствах совершения сдел-

ки, предметах сделки, личности преступника и т. д., либо умолчание об истине (сведениях, фактах, при знании которых потерпевший не передал бы имущество и о которых добросовестный контрагент при заключении сделки должен был сообщить), под влиянием которых потерпевший передает преступнику имущество или право на имущество, полагая, что виновный действует законно. Таким образом, обман — это всегда: 1) сокрытие фактов или обстоятельств, которые лицо должно было сообщить контрагенту, сознательное искажение истины или умолчание о ней<sup>9</sup>; 2) сознательное искажение истины (активный обман) или умолчание об истине (пассивный обман), состоящее в сокрытии фактов или обстоятельств, которые при добросовестном или соответствующем закону совершении имущественной сделки должны быть сообщены<sup>10</sup>; 3) умышленное сокрытие или искажение истины в целях введения в заблуждение другого лица<sup>11</sup>; 4) искажение или сокрытие истины, направленное на удовлетворение потребностей обманывающего<sup>12</sup>; и др.<sup>13</sup>

С учетом доминирующей на сегодняшний день позиции относительно понимания сущности обмана следует признать и вполне допустимым упоминание в качестве расшифровки наиболее типичных форм его проявления непосредственно в тексте статьи. Думаем, нельзя при этом вести речь об исчерпывающем характере такого перечня. В то же время указание на отдельные формы поведения может и должно выступать в качестве иллюстрации обмана или злоупотребления доверием, но не может претендовать на некоторую исключительность, на невозможность корректировки с учетом реальной действительности, не прибегая при этом к помощи законодателя.

И обман, и злоупотребление доверием следует рассматривать с позиции основных способов хищения, охватывающих любые их формы и проявления. При этом излишнее дробление способа совершения мошенничества за счет конкретизации видов обмана и злоупотребления доверием неизбежно повлечет за собой усиление субъективного начала. Это будет сопряжено с высоким уровнем прецедентности при принятии решений практическими работниками в ходе установления соответствия совершенных деяний той или иной разновидности обмана, которая содержится непосредственно в тексте УК РФ. Отсутствие в тексте закона конструкций, содержащих максимально детальное описание вариантов обмана (включая и еще не придуманные преступниками), способствовало бы упрощению процесса квалификации содеянного, а также облегчению дальнейшего расследования в части юридического закрепления в рамках уголовного дела способа совершения мошенничества. В противном случае спорный характер каждого

конкретного эпизода будет сопровождаться высоким уровнем субъективизма, когда принятие решения о наличии или отсутствии признаков состава преступления будет зависеть не от способа совершения посягательства, а от того, как к этому способу отнесется отдельно взятый правоприменитель. Такое положение дел ни в коем случае нельзя признавать нормальным не только применительно к мошенничеству, но и в целом.

В связи с этим нужно сделать вывод о необходимости отказа от излишней детализации способа мошенничества при получении выплат и предложить диспозицию данной статьи в следующей редакции:

«Мошенничество при получении социальных выплат, т. е. хищение денежных средств или иного имущества путем обмана или злоупотребления доверием, в том числе за счет представления заведомо ложных и (или) недостоверных сведений, внесения изменений в ранее представленную информацию, а равно умолчания о фактах, влекущих прекращение указанных выплат или препятствующих возникновению права на их получение».

Указанный подход формирования объективной стороны мошенничества при получении выплат, по нашему мнению, прежде всего направлен на обеспечение единства судебной практики в части квалификации рассматриваемого вида преступного посягательства на собственность. Его реализация не исключает выбранного законодателем направления, обеспечивающего детализацию существующих способов мошенничества. Более того, в предложенном варианте уголовно-правовой нормы данная тенденция присутствует за счет указания нового способа мошенничества — «внесения изменений в ранее представленную информацию». В то же время включение в диспозицию состава мошенничества неотъемлемых от него основных способов посягательства, обмана и злоупотребления доверием позволит не просто вернуть его традиционный статус, но и снять большинство типичных проблем, обусловленных их отсутствием в тексте уголовного закона.

<sup>1</sup> Хилота В. В. Формы хищения в доктрине уголовного права. М., 2014. С. 227–228.

<sup>2</sup> Маргуновский А. Д. Уголовно-правовые проблемы борьбы с мошенничеством. Ташкент, 1979. С. 13.

<sup>3</sup> Архипов А. В. Проблемы квалификации мошеннических действий, связанных с хищением средств материнского (семейного) капитала // Вестник Томского государственного университета. Сер.: Право. 2013. № 4. С. 8.

<sup>4</sup> Архив Завьяловского районного суда Удмуртской Республики от 7 декабря 2011 г. № 32/708. Аналогичные ситуации с такими же решениями встречаются и в других судах, что позволяет говорить о формировании судебной практики в определенном направлении. См., напр.: Архив Джидинско-

го районного суда Республики Бурятия от 25 июня 2012 г. № 1-167-2012 ; *Архив* Новоселицкого районного суда Ставропольского края от 17 августа 2012 г. № 1-67/12 ; и др.

<sup>5</sup> Анкетирование следователей производилось в Омске, Кургане, Барнауле и Новосибирске в 2013–2014 гг.

<sup>6</sup> Материалы уголовных дел изучались в 2013–2014 гг. в г. Омске и Омской области. Всего было изучено 35 уголовных дел по ст. 159<sup>2</sup> УК РФ. Из них 32 возбуждено по признакам обмана и 3 уголовных дела по признакам злоупотребления доверием потерпевшего.

<sup>7</sup> *Гаухман Л. Д., Максимов С. В.* Ответственность за преступления против собственности. М., 2001. С. 66.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> *Владимиров В. А.* Квалификация похищений личного имущества граждан. М., 1974. С. 92 ; *Матышевский П. С.* Уголовно-правовая охрана социалистической собственности в Украинской ССР. Киев, 1972. С. 71.

<sup>10</sup> *Борзенков Г. Н.* Ответственность за мошенничество (вопросы квалификации). М., 1971. С. 30 ; *Волженкин Б. В.* Мошенничество. СПб., 1998. С. 23.

<sup>11</sup> *Тенчов Э.* Ответственность за хищение государственного или общественного имущества путем мошенничества // Советская юстиция. 1982. № 16. С. 12 ; *Лимонов В.* Понятие мошенничества // Законность. 1997. № 11. С. 41.

<sup>12</sup> *Кригер Г. А.* Квалификация хищений социалистического имущества. М., 1974. С. 150.

<sup>13</sup> См. также: *Белокуров О., Андреев В.* Уголовно-правовая оценка обманной деятельности // Уголовное право. 2005. № 5. С. 4 ; *Бойцов А. И.* Преступления против собственности. СПб., 2002. С. 324. В любом случае необходимо отметить, что обман всеми исследователями рассматривается с позиции искажения представляемой виновным информации либо посредством умолчания о ней. См. более подробно об этом: *Хилюта В. В.* Указ. соч. С. 223–225.

УДК 343.1 © В. Ю. Стельмах, 2015

## Специфика предмета и пределов судебного разбирательства, производимого для разрешения ходатайства о производстве следственных действий

В. Ю. Стельмах



Анализируются проблемы определения предмета и пределов судебного разбирательства, осуществляемого при рассмотрении ходатайства о производстве следственных действий, показываются их отличия от предмета и пределов судебного разбирательства по существу уголовного дела. В судебном заседании, производимом для разрешения проведения следственного действия, не решается вопрос о виновности лица, а проверяется наличие оснований назначения следственного действия. Судья при рассмотрении ходатайства следователя должен проверить наличие события преступления как такового, отсутствие явных оснований для прекращения уголовного преследования, а также соблюдение формальных требований (возбуждение уголовного дела, наличие процессуальных сроков и т. п.), причем эти сведения должны быть представлены следователем в материале, обосновывающем ходатайство.

*Ключевые слова:* уголовное судопроизводство, следственные действия, судебный контроль, предмет и пределы судебного разбирательства.

Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам право на судебную защиту, представляющее собой конституционную гарантию всех иных прав и свобод<sup>1</sup>. Одним из направлений судебной деятельности является судебный контроль. Среди ученых нет единства по поводу того, какие действия суда необходимо относить к судебному контролю. Некоторые процессуалисты понимают под ним все виды деятельности суда на досудебных и судебных стадиях, связанные с проверкой и пере-

смотром решений нижестоящих судов и всех иных органов уголовного судопроизводства<sup>2</sup>, другие — только проверку судами деятельности органов предварительного расследования<sup>3</sup>. Именно этот подход представляется верным, поскольку он позволяет выделить судебный контроль из остальных направлений реализации судебной власти.

Существуют две формы судебного контроля: предварительный и последующий. Предварительный судебный контроль разделяется на два направ-

ления: а) разрешение производства следственных действий; б) разрешение применения мер принуждения. Последующий судебный контроль заключается в проверке принятых решений или произведенных действий и также распадается на два направления: а) проверку законности процессуальных действий органов предварительного расследования, которые произведены без судебного решения в случаях, предусмотренных законом; б) рассмотрение жалоб участников процесса на действия и решения органов расследования.

Процессуальный порядок деятельности суда по разрешению производства следственных действий существенно отличается от деятельности по даче согласия на применение мер принуждения. В судебных заседаниях по решению вопроса о применении мер принуждения обеспечивается участие представителей сторон обвинения и защиты. Это оправданно, поскольку на данном этапе уголовно-процессуальной деятельности доказательства причастности конкретного лица к совершению преступления собраны в объеме, позволяющем осуществлять в отношении него персонифицированное уголовное преследование, скрывать которое бессмысленно и незаконно. Предоставление данным лицам права на участие в судебных заседаниях по решению указанных вопросов служит гарантией реализации принципов законности, презумпции невиновности, неприкосновенности личности, уважения ее чести и достоинства, обеспечения права на защиту.

В судебных заседаниях по даче разрешения на производство следственных действий сторона защиты не участвует, ее представители о принятом решении не уведомляются. Такой подход соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, которая заключается в том, что дача судом разрешения на производство следственных действий не является разбирательством по существу дела, «в связи с чем требования открытости, гласности и состязательности сторон в этом производстве могут быть реализованы не в полной мере. В противном случае следственные и иные процессуальные действия, достижение позитивных результатов которых обусловлено их внезапным и конфиденциальным характером, при уведомлении о предстоящем их проведении заинтересованных лиц могли бы утратить смысл»<sup>4</sup>.

Судебный порядок принятия решений сам по себе «представляет важнейшую гарантию его законности и обоснованности»<sup>5</sup>. Разрешение на производство следственного действия дает судья, не связанный позицией стороны обвинения, не несущий ответственности за статистические показатели деятельности правоохранительных органов, не находящийся от них в иерархической зависимости и имеющий пра-

во изучать материалы уголовного дела в объеме, который посчитает необходимым. Законность решения гарантируется и правилами непосредственности исследования судьей материалов при его принятии. В основу решения могут быть положены только материалы, лично исследованные судьей в судебном заседании<sup>6</sup>. Таким образом, у суда имеется возможность на досудебных стадиях повлиять на законность назначения следственного действия<sup>7</sup>.

Вопрос о предмете и пределах судебного разбирательства при рассмотрении ходатайства о разрешении следственного действия и их отличии от предмета и пределов доказывания при рассмотрении уголовного дела по существу в науке исследовано не полно.

Предметом судебного разбирательства является совокупность фактических обстоятельств, правовых оснований и процессуальных условий, необходимых для разрешения вопросов о производстве следственных действий<sup>8</sup>. Главная особенность предмета судебного разбирательства по существу дела состоит в том, что при этом решается основной вопрос уголовного судопроизводства — определение виновности или невиновности лица в инкриминируемом деянии. При назначении следственного действия виновность лица не обсуждается, а деятельность суда сводится к установлению наличия фактических оснований для производства соответствующего следственного действия. Фактическое основание следственного действия с гносеологической точки зрения представляет собой последовательные и взаимосвязанные обоснованные предположения о том, что: а) на объекте (материальном предмете или в сознании человека) могли запечатлеться следы преступления; б) указанные следы можно изъять в результате производства того или иного следственного действия. Установление наличия фактического основания производства следственного действия представляет собой мыслительный процесс, состоящий из двух этапов: 1) реконструкции преступного события, осуществляемой на основе знания материалов уголовного дела, методик расследования преступлений определенного вида и закономерностей разумного человеческого мышления; 2) выбора следственного действия, который заключается в том, что для изъятия гипотетически имеющихся следов необходимо произвести следственное действие, наиболее подходящее для этого по целевому назначению.

Определением наличия фактических оснований производства следственного действия занимается следователь, возбуждающий перед судом соответствующее ходатайство. Вместе с тем судья, не подменяя следователя и не выполняя функцию обвинения, в целях обеспечения обоснованности принимаемого решения обязан выяснить некоторые обстоятель-

ства, относящиеся к преступному деянию и причастности лица к его совершению:

1. Факт совершения преступного деяния, наличие необходимых признаков состава преступления (например, если речь идет о краже чужого имущества, необходимо, чтобы из представленных материалов усматривалось, что размер похищенного не менее требуемого для наличия состава преступления).

2. В случаях расследования уголовных дел о преступлениях со специальным субъектом — наличие у лица признаков такого субъекта.

3. Отсутствие явных указаний на то, что лицо не могло совершить данное преступление по объективным обстоятельствам. Хотя вопрос о виновности в этом заседании не решается, очевидно, что суд не вправе не учитывать такие документально удостоверенные факты, как нахождение лица в момент совершения инкриминируемого деяния в другой местности, в местах лишения свободы и т. п., если сами представленные документы не вызывают явных сомнений.

4. Отсутствие очевидных оснований для прекращения уголовного дела или уголовного преследования (примирения сторон по делу частного обвинения, заключения эксперта, в соответствии с которым изъятые предметы не являются оружием, наркотическими средствами и т. п.).

Установление данных обстоятельств необходимо не для принятия решения о виновности лица в совершении инкриминируемого деяния, а для обеспечения законности следственного действия, поскольку отсутствие оснований для ведения уголовно-процессуальной деятельности как таковой автоматически свидетельствует о необоснованности назначения следственного действия. Еще раз подчеркнем, что непосредственное установление наличия или отсутствия данных обстоятельств не должно осуществляться судьей, поскольку это будет означать его переход на сторону обвинения. Судья должен установить, усматриваются ли эти обстоятельства из представленных следователем материалов дела.

Кроме того, в предмет судебного разбирательства входит ряд моментов процессуального характера (факт возбуждения уголовного дела, принятие его к производству следователем, возбуждением ходатайство о производстве следственного действия, наличие процессуального срока расследования и т. п.). Судья, рассматривающий ходатайство следователя, сам не собирает указанные сведения, а судит об их наличии из представленного следователем материала. Так, Железнодорожным районным судом г. Екатеринбурга трижды отказывалось в удовлетворении ходатайства о получении информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами, поскольку в представленном материале не

имелось постановления о принятии уголовного дела к производству следователем, возбуждением ходатайство о разрешении данного следственного действия, в силу чего в постановлении судьи указывалось, что ходатайство возбуждено неправомочным лицом<sup>9</sup>.

Имеются различия и в пределах судебного разбирательства. Пределы судебного разбирательства по существу дела «ограничены кругом лиц (подсудимыми) и предъявленным обвинением»<sup>10</sup>. Суд прежде всего решает вопрос о том, соответствует ли обвинение, предъявленное лицу в ходе предварительного расследования, обстоятельствам, установленным в судебном заседании<sup>11</sup>. При рассмотрении ходатайства о разрешении следственного действия вопрос о виновности не рассматривается в принципе, судебное разбирательство осуществляется не для того, чтобы дать юридическую оценку действиям лица, а для обеспечения законности и объективности назначения следственного действия. Поэтому пределы судебного разбирательства очерчиваются обстоятельствами, относящимися к предмету следственного действия и указанными в ходатайстве следователя.

Необходимо учитывать, что в стадии предварительного расследования собиранием доказательств занимается не судья, а следователь; возможность получения сведений в результате производства следственного действия всегда только предположительна. Поэтому в случаях, когда усматривается вероятность получения сведений, могущих иметь доказательственное значение, а явных препятствий процессуального или материально-правового характера для осуществления уголовно-процессуальной деятельности не имеется, разрешение на производство следственного действия должно быть дано. Думается, это правило можно сформулировать как презумпцию обоснованности ходатайства следователя. Закреплять ее в тексте закона вряд ли целесообразно, однако в практической деятельности она должна подразумеваться.

Применительно к пределам судебного разбирательства общее правило состоит в том, что судья по своей инициативе не может превысить количественные параметры следственного действия, содержащиеся в ходатайстве следователя. Так, удовлетворяя ходатайство о производстве обыска, судья не вправе разрешить его проведение в большем количестве помещений, чем были указаны в ходатайстве. Разрешая производство контроля и записи телефонных и иных переговоров либо получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами, судья не может дать разрешение на проведение этих следственных действий на больший период, чем ходатайствует следователь, либо в отношении тех абонентских устройств, которые не указаны в ходатайстве. Так, Московский областной суд,

отменяя решение судьи Одинцовского городского суда, указал, что следователем в целях установления обстоятельств оказания давления на потерпевшего было возбуждено ходатайство о получении информации о соединениях принадлежащего последнему абонентского номера. Удовлетворяя ходатайство, судья также дал разрешение на получение сведений о соединениях между собой всех абонентов, подключившихся к абонентскому устройству потерпевшего. Выходя за пределы ходатайства следователя, суд допустил несоответствие выводов, изложенных в судебном акте, фактическим обстоятельствам, поскольку выводы суда не подтверждаются доказательствами, рассмотренными в судебном заседании<sup>12</sup>.

Полагаем, подобный подход соответствует природе судебного контроля, заключающегося в проверке деятельности органов предварительного расследования.

При рассмотрении дела по существу и при разрешении производства следственного действия по-разному происходит оценка исследуемых обстоятельств. А. Г. Халиулин указывает, что «оценка доказательств в досудебном производстве — прерогатива стороны обвинения. В этой стадии достаточность принимается судом без оценки и проверки»<sup>13</sup>. Такая точка зрения представляется слишком категоричной. При разрешении производства следственного действия суд не может игнорировать обстоятельства, свидетельствующие об отсутствии события или состава преступления, а также явные сомнения в причастности лица к совершению преступного деяния, однако данные обстоятельства не устанавливаются непосредственно судом, как это происходит при рассмотрении уголовного дела по существу, а усматриваются из представленных следователем материалов. При этом достоверность данных материалов может ставиться под сомнение только в случае их явного и очевидного противоречия установленным обстоятельствам.

Таким образом, предмет судебного разбирательства при рассмотрении ходатайства следователя о производстве следственного действия составляет установление наличия или отсутствия фактических оснований, а также процессуальных возможностей для проведения этого следственного действия. Пределы судебного разбирательства ограничиваются исследованием обстоятельств, связанных с наличием самого преступного деяния, отсутствием очевидных обстоятельств, исключающих уголовную ответственность, а также обоснованности предположения о возможности изъятия следов в результате проведения

следственного действия. Оценка оснований производства следственного действия осуществляется судьей по представленным следователем материалам.

<sup>1</sup> Гагиев А. К. Право на судебную защиту как конституционная гарантия // Рос. юстиция. 2013. № 12. С. 5.

<sup>2</sup> См., напр.: Гуськова А. П., Муратова Н. Г. Проблемы судебного контроля по уголовным делам // Российский юридический журнал. 2005. № 5. С. 102; Муратова Н. Г. Многофункциональность судебного контроля в уголовном судопроизводстве // Уголовное судопроизводство. 2006. № 1. С. 35; *Ее же*. Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 8; *Уголовно-процессуальное право Российской Федерации* : учебник / отв. ред. П. А. Лупинская. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 104.

<sup>3</sup> *Уголовный процесс* : учебник / под ред. В. С. Балакшина, Ю. В. Козубенко, А. Д. Прошлякова. М., 2011. С. 153.

<sup>4</sup> *Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новосельцева Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав статьями 4, 74, 88, 165, 186 и 406 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации* : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2010 г. № 1712-О-О; *Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Власова Валерия Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 115 и 165 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации* : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 124-О. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statistics/Pages/> (дата обращения: 01.03.2015).

<sup>5</sup> Лазарева В. А. Судебная защита в уголовном процессе РФ: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 31.

<sup>6</sup> Васяев А. А. Непосредственность исследования доказательств судом // Уголовный процесс. 2007. № 10(34). С. 46; Махоркин И. Л. Полномочия суда и их реализация на стадии предварительного расследования в уголовном процессе России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 23.

<sup>7</sup> Апостолова Н. Н. Реформа досудебного производства в России // Рос. юстиция. 2013. № 11. С. 25.

<sup>8</sup> Адильшаев Э. А., Жеребятьев И. В., Шамардин А. А. Судебное санкционирование как форма реализации правосудия в уголовном судопроизводстве России : монография. Оренбург, 2013. С. 65.

<sup>9</sup> Архив СО № 5 СУ УМВД России по г. Екатеринбургу. Уголовное дело № 111235005 за 2012 г.

<sup>10</sup> Бравилова Е. А. Пределы судебного разбирательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 8.

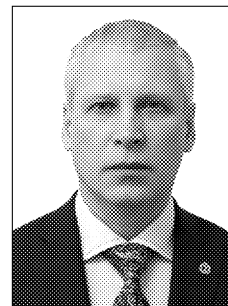
<sup>11</sup> Хохряков М. А. Пределы судебного разбирательства уголовных дел в суде первой инстанции: законодательство, теория, практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 11.

<sup>12</sup> Архив Московского областного суда. Дело № 22к-7766. Кассационное определение судебной коллегии по уголовным делам Московского областного суда от 1 ноября 2012 г.

<sup>13</sup> Халиулин А. Г. Заключение под стражу: законность и необходимость // Уголовный процесс. 2008. № 7(43). С. 62.

## Судебные позиции по вопросу заключения под стражу лиц, совершивших преступления в сфере предпринимательской деятельности

В. В. Рудич



Рассматриваются вопросы, касающиеся применения мер пресечения в отношении лиц, совершивших преступления в сфере предпринимательской деятельности. Приводятся примеры из судебной практики, рассматриваются ситуации, позволяющие заключать под стражу обвиняемых, на которых распространяется действие ч. 1 ст. 108 УПК РФ. Делается вывод о необходимости внесения поправок в законодательство, запрещающее взятие под стражу предпринимателя.

*Ключевые слова:* меры пресечения, обвиняемый, подозреваемый, заключение под стражу, предпринимательская деятельность.

Согласно действующей редакции ст. 108 УПК РФ заключение под стражу в качестве меры пресечения не может быть применено в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ст. ст. 159–159<sup>6</sup>, 160, 165 УК РФ, если эти преступления совершены в сфере предпринимательской деятельности, а также ст. ст. 171–174, 174<sup>1</sup>, 176–178, 180–183, 185–185<sup>4</sup>, 190–199<sup>2</sup> УК РФ, при отсутствии обстоятельств, указанных в пп. 1–4 ч. 1 ст. 108 УПК РФ. К таким обстоятельствам относятся случаи, если: обвиняемый (подозреваемый) имеет постоянное место жительства на территории Российской Федерации; его личность установлена; им не нарушена ранее избранная мера пресечения; он не скрылся от органов предварительного расследования или от суда.

С момента действия данной нормы высказывались различные мнения относительно ее смысла. Как показало время, правы оказались ученые-процессуалисты, придерживающиеся позиции, согласно которой анализируемая норма является специальной по отношению к общим, ранее существовавшим нормам, закрепленным ст. ст. 97, 99 УПК РФ, и имеет в этом качестве безусловный приоритет при разрешении вопроса о применении меры пресечения в виде заключения под стражу.

Недопустимость применения заключения под стражу в качестве меры пресечения означает и запрет на ее продление, поскольку в таком случае каждый раз подлежит проверке и обоснованию наличие предусмотренных законом оснований для содержания лица под стражей<sup>1</sup>. К лицам, подпадающим под действие ст. 108 УПК РФ, в качестве наиболее строгих мер пресечения первоначально могут применяться домашний арест и залог.

Исключительность и одновременно с ней конституционность изъятия из общего порядка избрания меры пресечения в пользу отдельной категории лиц, подпадающих под определение предпринимателей<sup>2</sup>, были подтверждены в решениях Конституционного Суда РФ<sup>3</sup> и в разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ.

Первоначально Пленум Верховного Суда РФ сформулировал данную меру пресечения в п. 4.1 постановления от 10 июня 2010 г. № 15, которым дополнил ранее принятое постановление<sup>4</sup>. В окончательном виде позиция Верховного Суда РФ по данному вопросу сложилась в пп. 7 и 8 постановления Пленума от 19 декабря 2013 г. № 41. Пленум Верховного Суда РФ подтвердил наличие прямого запрета на применение меры пресечения в виде заключения под стражу при отсутствии обстоятельств, указанных в пп. 1–4 ч. 1 ст. 108 УПК РФ, в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ст. ст. 171–174, 174<sup>1</sup>, 176–178, 180–183, 185–185<sup>4</sup>, 190–199<sup>2</sup> УК РФ, без каких-либо других условий. В отношении же подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ст. ст. 159–159<sup>6</sup>, 160 и 165 УК РФ, — при условии, что эти преступления совершены лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность самостоятельно или участвующим в предпринимательской деятельности, осуществляемой юридическим лицом, и эти преступления непосредственно связаны с указанной деятельностью<sup>5</sup>.

Предпринятое нами изучение судебной практики позволило выявить ситуации, при которых суды находили возможным применение данной меры пресечения к лицам, подозреваемым или обвиняемым в совершении преступлений в сфере предпри-

нимательской деятельности. Рассмотрим некоторые из них.

Если следователь сумеет доказать, что мошенничество было совершено под прикрытием предпринимательской деятельности, но не в связи с этой деятельностью, то суд может удовлетворить его ходатайство об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. В судебных решениях по этому поводу встречаются такие формулировки: «Что касается доводов адвоката о том, что Д. обвиняется в преступлениях, совершенных в сфере предпринимательской деятельности, поэтому мера пресечения в виде заключения под стражу может быть применена в отношении нее только при наличии прямо указанных в законе исключительных обстоятельств, коих по настоящему делу не имеется, то они не основаны на материалах дела, из которых следует, что Д. вменяется совершение различных мошеннических действий, в том числе не связанных с предпринимательской деятельностью обвиняемой и договорами, заключенными ею от имени возглавляемой ею фирмы»<sup>6</sup>.

Другой случай касается ситуации по уголовному делу, когда подтвердилась версия следствия о том, что предпринимательство являлось формой прикрытия преступной деятельности. Примером служит следующая формулировка в судебном решении: «Инкриминируемое преступление нельзя отнести к сфере предпринимательской деятельности, поскольку обвиняется Б. в подделке доверенности от имени потерпевшего и хищении путем ее использования денежных средств потерпевшего на сумму свыше 1 млн рублей»<sup>7</sup>.

Наконец, возможно заключение под стражу обвиняемого, когда не подтвердилось наличие у него статуса предпринимателя. Как отмечается в некоторых судебных решениях, по смыслу ч. 1<sup>1</sup> ст. 108 УПК РФ заключение под стражу в качестве меры пресечения не может быть применено в отношении физического лица, подозреваемого в совершении соответствующего преступления, связанного с осуществлением этим лицом, зарегистрированным в качестве предпринимателя, некой предпринимательской деятельности. Между тем И. не является индивидуальным предпринимателем и потому может быть арестован<sup>8</sup>.

Идя в русле решений Европейского Суда по правам человека о необходимости проверки судом обоснованности подозрений против лица, в отношении которого решается вопрос об избрании меры пресечения, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ усилили требования к обоснованности обвинения (подозрения), которое проверяется в рамках процедуры, предусмотренной ст. 108 УПК РФ.

Конституционный Суд РФ указал, что на суде, выносящем по ходатайству, направленному следователем или дознавателем в порядке ч. 3 ст. 108 УПК РФ, постановление об избрании в качестве меры пресечения в виде заключения под стражу или о продлении срока содержания под стражей, лежит обязанность оценки достаточности представленных сторонами материалов для принятия законного и обоснованного решения<sup>9</sup>.

Согласно п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41 избрание в качестве меры пресечения заключения под стражу допускается только после проверки судом обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению. Обоснованное подозрение предполагает наличие достаточных сведений о том, что лицо могло совершить преступление.

При решении вопроса об избрании меры пресечения к этой категории обвиняемых суду надлежит потребовать, чтобы сторона обвинения представила данные, свидетельствующие об обоснованности подозрения в причастности лица к инкриминируемому преступлению. В судебном исследовании, полагаем, должны быть изучены доказательства не только объективной, но и субъективной стороны преступления, например, наличие умысла на совершение мошенничества и заведомый отказ от ведения законопослушного предпринимательства.

Между тем в судебной практике встречаются ситуации, когда суды уходят от решения проблемы опровержения утверждения защиты о том, что на обвиняемого распространяется действие ст. 108 УПК РФ. При этом они прикрываются весьма спорным доводом, что только суд при рассмотрении дела сможет разобраться, совершенно ли было преступление в сфере предпринимательской деятельности (т. е. толкуют сомнения против обвиняемого).

Так, в одном из решений суда апелляционной инстанции говорится: «Доводы о том, что преступление, в совершении которого К. подозревается, совершено в сфере предпринимательской деятельности, вследствие чего мера пресечения в виде заключения под стражу в отношении него избрана быть не может, являются несостоятельными, поскольку, как усматривается из представленных материалов, уголовное дело возбуждено по признакам преступления, предусмотренного ст. 159 ч. 4 УК РФ. Предварительное расследование по делу не окончено, обвинение в окончательной редакции К. не предъявлено. Кроме того, при решении вопроса о мере пресечения в компетенцию суда не входит оценка доказательств по существу и суд не вправе входить в обсуждение вопросов о доказанности либо недоказанности вины лица в инкриминируемом ему деянии и квалификации содеянного, поскольку оценка предъявленного обви-

нения подлежит проверке при рассмотрении уголовного дела по существу»<sup>10</sup>.

Сходная формулировка, оправдывающая взятие под стражу обвиняемого, защита которого настаивала на том, что он подпадает под действие ч. 1 ст. 108 УПК РФ: «Как усматривается из представленных материалов, уголовное дело возбуждено по признакам преступления, предусмотренного ст. 159 ч. 4 УК РФ ... Предварительное расследование по делу не окончено, обвинение в окончательной редакции Б. не предъявлено. Кроме того, при решении вопроса о мере пресечения в компетенцию суда не входит оценка доказательств по существу и суд не вправе входить в обсуждение вопросов о доказанности либо недоказанности вины лица в инкриминируемом ему деянии и квалификации содеянного, поскольку оценка предъявленного обвинения подлежит проверке при рассмотрении уголовного дела по существу, в связи с чем на данной стадии нельзя согласиться с тем, что инкриминируемое Б. деяние совершено в сфере предпринимательской деятельности»<sup>11</sup>.

Судебной практике надлежит найти оптимальный выход из этой непростой ситуации, а именно: не форсируя решение основного вопроса о доказанности вины обвиняемого по предъявленному обвинению, в то же время исчерпывающим образом исследовать вопрос о том, относится ли данное деяние к сфере предпринимательской деятельности.

В заключение следует отметить: утверждение, что предприниматели подвергаются чрезмерно жестким мерам пресечения по сравнению с другими категориями граждан, оказалось, на наш взгляд, ошибочным. Полагаем, назрело решение о внесении поправок в законодательство, запрещающее взятие под стражу предпринимателя: допустить арест предпринимателя, если его преступными действиями причинен вред общественным или государственным интересам. Целесообразно дополнить ст. 108 УПК РФ частью первой<sup>2</sup> следующего содержания: «положения части первой<sup>1</sup> не применяются, если действиями подозреваемого, обвиняемого причинен вред интересам государственного или муниципального унитарного предприятия, государственной корпорации, государственной компании, коммерческой организации с участием в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) государства или муниципального образования либо если предметом преступления явилось государственное или муниципальное имущество».

<sup>1</sup> Александров А. С. Проблемы применения ареста в отношении предпринимателей // Уголовный процесс. 2011. № 1. С. 62–69.

<sup>2</sup> К таким лицам относятся индивидуальные предприниматели в случае совершения преступления в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим им имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, а также члены органов управления коммерческой организации в связи с осуществлением ими полномочий по управлению организацией либо при осуществлении коммерческой организацией предпринимательской деятельности.

<sup>3</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ибрагимова Гюльоглана Ханоглан оглы на нарушение его конституционных прав статьями 97 и 99 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2011 г. № 250-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015); Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Муругова Евгения Ивановича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 28-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015).

<sup>4</sup> О внесении дополнения в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 декабря 2009 г. № 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста»: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 15 // Рос. газета. 2010. 14 июня.

<sup>5</sup> О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41 // Там же. 2013. 27 дек.

<sup>6</sup> Апелляционное постановление Московского городского суда от 24.12.2013 по делу № 10-13835. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015).

<sup>7</sup> Апелляционное постановление Московского городского суда от 21.07.2014 № 10-9760/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015).

<sup>8</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 10.04.2013 № 10-1913. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015).

<sup>9</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Березовского городского суда Свердловской области о проверке конституционности ч. 2 ст. 91, ч. 3 и п. 3 ч. 7 ст. 108 УПК РФ: определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. № 417-О // Ведомости Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 2. С. 97.

<sup>10</sup> Апелляционное постановление Московского городского суда от 30.07.2014 по делу № 10-10256/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015).

<sup>11</sup> Апелляционное постановление Московского городского суда от 02.07.2014 по делу № 10-8702/2014 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.01.2015).

УДК 343.9 © Р. В. Кулешов, 2015

## Роль мотивации в структуре криминалистической характеристики преступлений экстремистской направленности и террористического характера

Р. В. Кулешов



На основе критического анализа ряда научных трудов, посвященных разработке структуры криминалистической характеристики преступлений экстремистской направленности и террористического характера, автор представляет собственную трактовку структуры криминалистической характеристики указанных деяний. Оригинальность авторской позиции проявляется в подчеркивании особого значения мотивации субъектов преступлений как элемента криминалистической характеристики.

*Ключевые слова:* мотивация, криминалистика, криминалистическая классификация, криминалистическая методика расследования преступлений, криминалистическая характеристика преступлений, экстремизм, терроризм.

На современном этапе развития криминалистического научного знания криминалистическая характеристика преступлений как научная абстракция, отображающая закономерности механизма совершения определенной группы преступлений<sup>1</sup>, прочно вошла в юридический научный оборот. Несмотря на продолжающуюся в течение нескольких десятилетий дискуссию о назначении данной категории, ее роли и задачах, структуре и содержании, единства во взглядах ученых-криминалистов так и не было достигнуто<sup>2</sup>. Традиционно спорным вопросом в рамках полемики о криминалистической характеристике преступлений является вопрос о структуре элементов криминалистической характеристики преступлений, их содержании и взаимосвязях. Учеными было признано, что, наряду с существованием типовой структуры криминалистической характеристики преступлений, включающей основные криминалистически значимые элементы (способ преступления, место и время совершения преступления, особенности оставляемых следов, особенности личности типичного преступника)<sup>3</sup>, эта структура может видоизменяться в зависимости от категории преступлений. Она может расширяться, если механизм преступления указывает на явную выраженность дополнительного элемента, а также сужаться (если какой-либо из основных элементов не является информативным). Справедливо установлено, что чрезмерное расширение структуры элементов криминалистической характеристики преступлений есть экстенсивный и неэффективный путь, «размывающий» истинное предназначение криминалистической характеристики.

Некоторые авторы выражают справедливое суждение о нецелесообразности расширения струк-

туры криминалистической характеристики преступлений экстремистской направленности, поскольку оно «может послужить причиной для подмены элементов криминалистической характеристики другими элементами частных криминалистических методик расследования преступлений»<sup>4</sup>. Другое дело, какими критериями необходимо руководствоваться при определении структуры криминалистической характеристики, так как чрезмерное сужение структуры криминалистической характеристики преступления также снижает ее теоретическую и практическую значимость.

Данные о целевой установке и мотивации действий виновных далеко не все авторы выделяют в качестве самостоятельного элемента криминалистической характеристики преступлений (сторонниками являются, например, И. А. Возгрин, В. Д. Грабовский, А. Ф. Лубин, В. Я. Колдин, В. А. Образцов, И. Ф. Пантелеев)<sup>5</sup>. Многие исследователи, признавая саму по себе значимость информации о мотивации в рамках механизма преступной деятельности, включают эти сведения в качестве составной части такого элемента, как характеристика личности типичного преступника. Этот подход является верным для множества различных категорий (групп) преступных деяний. Действительно, мотивы и цели формируются в сознании субъекта преступления, и они неотъемлемо отражают его психическую составляющую, наличие различных негативных черт и установок<sup>6</sup>, перенесенных в детстве и юношестве психотравмирующих ситуаций и т. п. Они предопределяют поведенческие особенности лица как криминально ориентированные, так и нейтральные в уголовно-правовом отношении.

Однако применительно к анализируемой категории преступлений роль целевых установок и мо-

тивации существенно возрастает. К преступлениям экстремистской направленности отнесены не только деяния, имеющие своим родовым объектом основы конституционного строя и безопасности государства, но и иные преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды или по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. Указанные мотивы вынесены либо в качестве квалифицирующих признаков статей Особенной части Уголовного кодекса РФ, имеющих родовым объектом защиту жизни и здоровья, чести и достоинства личности, либо в качестве обстоятельства, отягчающего ответственность согласно п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ. В последнем случае с точки зрения уголовного закона отсутствует привязка к какой-либо категории преступлений. Но существует судебная практика, позволяющая выделить наиболее типичные преступления, по объекту преступного посягательства и объективной стороне изначально не относящиеся к преступлениям экстремистской направленности, но приобретающие статус таковых вследствие реализации виновными вышеуказанной мотивации.

Именно реализация виновными специфических мотивов и целей (ненависть и вражда в отношении какой-либо социальной группы по политическим, идеологическим, расовым, религиозным, националистическим убеждениям; стремление добиться от государственных органов выполнения выгодных для террористов определенных действий) отличает преступления экстремистской и террористической направленности от аналогичных деяний (например, общеуголовной направленности). Особенно это очевидно применительно к преступлениям экстремистской направленности, четкий перечень которых законодательно не очерчен, и единственным критерием выступает мотивация. Разъясняя данную ситуацию, Пленум Верховного Суда РФ подчеркивает не только важность доказывания факта совершения преступлений по экстремистским мотивам, но и исключения в процессе предварительного расследования факта совершения деяний по иным мотивам, например, из хулиганских побуждений, на почве личных неприязненных отношений и т. д.<sup>7</sup> Таким образом, мотив и цели являются не только обязательным элементом предмета доказывания, но и обуславливают квалификацию преступлений.

Поэтому трудно согласиться с В. П. Очерedyкo и О. Н. Коршуновой, считающими, что в зависимости от роли мотивов, которые они занимают в структуре преступления, преступления экстремистской направленности могут быть разделены на две группы: 1) преступления, в структуре которых мотив является обязательным (без него не существует самого

преступления); 2) преступления, для которых этот элемент является факультативным, необязательным для структуры преступления<sup>8</sup>.

Не все разработчики частных методик расследования преступлений с достаточной полнотой осознают значимость мотивации в структуре криминалистической характеристики преступлений экстремистской и террористической направленности. Так, говоря о структуре криминалистической характеристики преступлений против жизни и здоровья, совершенных по мотивам национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды, и делая правильный общий вывод о том, что «ядро криминалистической характеристики должны составлять лишь элементы, позволяющие наиболее точно определить направления расследования совершенного преступления», В. С. Капица выделяет следующие основные элементы: субъект посягательства; психическую и физическую деятельность субъекта, включающую способ преступления; особенности личности потерпевшего.

Уточняя свой вывод, автор выносит на защиту положение о структуре систематизированных специфических элементов криминалистической характеристики преступлений против жизни и здоровья, совершенных по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды, а именно: сведения о способе совершения и сокрытия преступления, преступной группе, личностных особенностях ее членов и потерпевшего, времени и месте совершения преступления, механизме слеодообразования<sup>9</sup>.

Таким образом, В. С. Капица не считал необходимым включать мотивацию в структуру криминалистической характеристики данных деяний, вероятно, полагая, что указание на мотивы (национальная, расовая, религиозная ненависть или вражда) прослеживается в названии разрабатываемой им криминалистической методики. В то же время даже избирательно названные им мотивы, указывающие на наличие экстремистской установки, по содержанию между собой не тождественны и влекут неоднозначную совокупность действий виновных, осуществляющихся под влиянием национальных, расовых либо религиозных предрассудков. При этом нельзя сказать, что в анализируемой работе значимость установления мотивов игнорируется. В. С. Капица признает, что «особую роль в исследовании личности преступника играет установление мотивов его поведения»<sup>10</sup>. Полагаем, что исследование мотивов важно не только для исследования личности преступника, но и для установления всех обстоятельств деяния.

Подобный подход прослеживается в работе Ж. В. Васалатия, посвященной расследованию преступлений террористического характера. Признавая достаточную разнородность группы преступлений террористического характера, Ж. В. Васалатий

полагает, что указанные преступления могут быть объединены в группу по таким критериям (элементам, признакам), как общность субъектов, целей и мотивов преступной деятельности террористического характера, сочетание различных форм терроризма<sup>11</sup>. Однако далее автор, предлагая структуру криминалистической характеристики преступлений террористического характера, пишет, что ее основу составляют следующие элементы: способ совершения преступления; обстановка преступления; личность преступника: вид группы (в случаях групповых преступлений), количество участников группы, ее состав, степень организованности и характер вооруженности; личность участников; личность потерпевшего; механизм слеодообразования<sup>12</sup>. Таким образом, в целом правильно отображая особенности механизма преступной деятельности в сфере совершения преступлений террористической направленности, Ж. В. Васалатий не считает нужным выделить мотив в качестве самостоятельного элемента криминалистической характеристики преступлений этой группы.

Д. Г. Скориков структуру криминалистической характеристики преступлений экстремистской направленности видит следующим образом: информация о свойствах личности потерпевшего и лица, совершившего преступление экстремистской направленности, об изошренных способах подготовки, совершения и сокрытия преступления, создании обстановки (времени и места его совершения), а также об используемых орудиях, средствах и образующихся следах-признаках<sup>13</sup>. По нашему мнению, данная структура вызывает следующие замечания. Спорным представляется выделение в качестве приоритетного элемента информации о свойствах личности потерпевшего. Иные элементы криминалистической характеристики рассматриваемых преступлений являются более информативными. Выбор потерпевшего часто носит случайный характер, но в любом случае он детерминирован идеологией, принятой виновным, и взаимосвязан с источниками его идеологического антагонизма. Последний аспект обычно недооценивается в специальной литературе (субъекты или источники идеологического антагонизма, чья деятельность вызывает крайнюю ненависть или вражду экстремистов либо террористов).

Вызывает недоумение упоминание об «изошренных» способах подготовки, совершения и сокрытия преступления. Понятие «изошренный» носит оценочный характер, означая сложный, замаскированный, неочевидный и т. п. Может сложиться впечатление, что если отдельный способ или прием преступления не является изошренным, то его не нужно рассматривать. Например, некоторым преступлениям указанной категории свойственны усеченные действия

по сокрытию, поскольку деяния содержат элементы эпатажа, демонстративности. Виновные не только не скрывают следов преступлений, но, напротив, ожидают максимального резонанса. Тем не менее это не отменяет необходимости рассмотрения всех способов и приемов (как изошренных, так и неизошренных) по приготовлению, совершению и сокрытию деяний. Говоря об обстановке преступления, нужно понимать этот термин более широко, не ограничиваясь непосредственным «созданием обстановки» виновными, учетом места и времени совершения преступления, а учитывать также некоторые факторы объективного характера, влияющие на обстоятельства преступления, которые в своей совокупности отображают его обстановку. Что касается орудий и средств преступления, то, осознавая дискуссионность этого аспекта, вытекающего из дискуссионности общего вопроса о структуре криминалистической характеристики преступлений, отметим, что орудия и средства преступления являются элементом, производным по отношению к способу совершения преступления. Наконец, представленная структура также не содержит упоминания о мотивации виновных как об элементе криминалистической характеристики.

Нам импонирует позиция В. О. Давыдова, считающего, что в «системе криминалистической характеристики преступлений экстремистской направленности ключевое значение приобретают мотив и личность субъекта преступления рассматриваемого вида»<sup>14</sup>. Этот тезис получает развитие в предложенной структуре криминалистической характеристики преступлений экстремистской направленности, совершенных с использованием компьютерных сетей, которая содержит следующие элементы: сведения о субъекте преступления, его мотивах и целях; способ совершения преступления; орудия и средства преступной деятельности; место, время, обстановку совершения рассматриваемого деяния; особенности личности потерпевшего (потерпевших)<sup>15</sup>.

Неверное установление мотивов и целей может повлечь невыявление в действиях виновных экстремистских побуждений и привлечение виновных к ответственности, например, за общеуголовное насильственное преступление (причинение вреда здоровью на бытовой почве). То же можно сказать и о преступлениях террористического характера, совершаемых со специфическими целями, доказывание которых приобретает обязательный характер. Так, реализация виновными специфических целей в виде побуждения государственных органов выполнить какие-либо требования и условия террористов отличает захват заложников (как преступления террористической направленности) от похищения человека (как общеуголовного преступного посягательства на свободу, честь и достоинство личности)<sup>16</sup> и т. д. С другой стороны,

похищение человека определенной национальности, вероисповедания, политических или идеологических убеждений и т. д., совершенное по мотивам ненависти или вражды в отношении социальной группы, представителем которой он является, при условии наличия соответствующих доказательств относится к преступлениям экстремистской направленности.

Следует отметить, что на практике пробелы в выявлении целевых установок и мотивации преступлений экстремистской и террористической направленности, в результате чего лицу инкриминируется общеуголовное преступление, чаще — деяние насильственного характера либо посягательство на общественный порядок, реже — посягательство на порядок управления (самоуправство) и т. п., без определения характерных для анализируемой группы деяний мотивов, не является редкостью.

Таким образом, цели и мотивы преступлений экстремистской и террористической направленности объединяют деяния, не только с точки зрения уголовного права относящиеся к разным объектам уголовно-правовой охраны, но и существенно различающиеся с точки зрения криминалистического учения о механизме преступления. Соответственно, специфические цели и мотивы являются объединяющим началом в структуре элементов механизма преступной деятельности. Поэтому, на наш взгляд, цели и мотивы преступлений экстремистской и террористической направленности выступают не только самостоятельным элементом криминалистической характеристики преступлений, отличным от характеристики личности типичного террориста и (или) экстремиста, но и центральным, главным, системообразующим элементом криминалистической характеристики указанной группы деяний.

Разумеется, не следует впадать в такую крайность, когда любое насильственное преступление, совершенное в отношении представителя иных (по сравнению с субъектом преступления) политических или идеологических убеждений, национальности, языка, вероисповедания, объявляется преступлением экстремистской направленности, в том числе и по соображениям искусственного повышения показателей борьбы с экстремизмом. Далеко не во всех случаях конфликты между представителями двух и более национальностей, рас или вероисповеданий предопределены принадлежностью участников конфликта к взаимно антагонистичным социальным группам. Немало фактов насильственных и иных преступлений происходит на бытовой почве, в результате сложившихся личных неприязненных отношений, не связанных с идеологической подоплекой. Для установления истинных мотивов совершения насильственных и иных преступлений в отношении лиц, находящихся в антагонистичных

социальных группах, требуется тщательное исследование всех обстоятельств преступления, а также установление поведенческих особенностей виновного, его взаимоотношений с потерпевшим в период, предшествующий преступному поведению, и т. п.

Особенности целевых установок и мотивации виновных являются ведущими элементами в структуре механизма преступной деятельности, тем не менее не исключают значимости иных взаимосвязанных с ними элементов криминалистической характеристики преступного деяния. Содержание иных элементов криминалистической характеристики преступлений экстремистской и террористической направленности обладают взаимной корреляцией с мотивами преступного поведения, в том числе и с позиции соотношения мотивации и характерологических и иных специфических особенностей личности виновного, особенностей способов и приемов совершения преступления. К мотивам экстремистского толка относятся: политическая, идеологическая, расовая, национальная, религиозная ненависть или вражда; ненависть или вражда в отношении какой-либо социальной группы. Действуя под влиянием какого-либо из вышеназванных мотивов, субъекты преступления реализуют специфическую совокупность способов и приемов совершения преступления, а также проявляют иные криминалистически значимые признаки именно определенной разновидности преступления, входящего в очерченную группу преступлений.

Итак, обобщенная криминалистическая характеристика преступлений экстремистской и террористической направленности, на наш взгляд, содержит следующие основные (универсальные) элементы: типичные цели и мотивы совершения преступлений; способы совершения преступлений (трактуя данный элемент с точки зрения криминалистического учения о способе преступления), типичные орудия и средства преступления; особенности оставляемых следов; криминалистически значимые особенности субъектов указанных деяний, а также образованных ими групп различной степени общности; криминалистически значимые особенности пространственно-временных факторов и иных элементов обстановки указанных преступлений; криминалистически значимые особенности жертв экстремистских и террористических действий, а также особенности адресатов требований и условий, выдвигаемых субъектами экстремистской и террористической деятельности; криминалистически значимые особенности объекта преступного посягательства. Эти элементы в своей совокупности и взаимосвязи диалектически отображают механизм преступной деятельности в сфере совершения преступлений экстремистской и террористической направленности.

<sup>1</sup> Айвазова О. В. Криминалистическая характеристика преступлений как систематизированное отражение механизма преступной деятельности: результаты научной полемики // Вестник Томского государственного университета. Сер. Право. 2014. № 389. С. 153–157; Айвазова О. В., Варданян А. В. Теоретические основы криминалистической характеристики преступлений, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ в учреждениях системы здравоохранения // Юрист-Правоведъ. 2012. № 4. С. 28–31; Варданян А. В., Мельникова О. В. Криминалистическая характеристика преступлений в сфере незаконного оборота немаркированной алкогольной продукции // Там же. 2008. № 4. С. 105–108; и др.

<sup>2</sup> Белкин Р. С. Курс криминалистики: в 3-х т. М., 1997. Т. 3. С. 312; Коновалов С. И. Теоретико-методологические проблемы криминалистики: монография. Ростов н/Д, 2001. С. 57–118; и др.

<sup>3</sup> Бахин В. П. Криминалистическая характеристика преступлений как элемент расследования // Вестник криминалистики. 2000. Вып. 1. С. 20.

<sup>4</sup> Скориков Д. Г. Расследование преступлений экстремистской направленности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2014. С. 15.

<sup>5</sup> Коновалов С. И. Указ. соч. С. 81–88.

<sup>6</sup> См., напр.: Варданян А. В. Современные проблемы раскрытия и расследования тяжких преступлений против личности, совершенных по корыстным мотивам // Юрист-Правоведъ. 2010. № 3. С. 5–8; Его же. Некоторые проблемы раскрытия и расследования тяжких преступлений против личности, совершенных по сексуальным мотивам // Там же. № 4. С. 11–14; Варданян А. В., Кулешов Р. В.

Типология агрессии и формы ее проявления в структуре мотивации экстремистской и террористической деятельности // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 2(25). С. 59–62.

<sup>7</sup> О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2011 № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Очередько В. П., Коришнова О. Н. Противодействие преступлениям экстремистской направленности: проблемы и пути решения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005. № 2(26). С. 201.

<sup>9</sup> Капица В. С. Расследование преступлений против жизни и здоровья, совершенных по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 7, 11.

<sup>10</sup> Там же. С. 13.

<sup>11</sup> Васалатий Ж. В. Методика расследования преступлений террористического характера: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 12.

<sup>12</sup> Там же. С. 8.

<sup>13</sup> Скориков Д. Г. Указ. соч. С. 9.

<sup>14</sup> Давыдов В. О. Информационное обеспечение раскрытия и расследования преступлений экстремистской направленности, совершенных с использованием компьютерных сетей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2013. С. 9.

<sup>15</sup> Там же. С. 15.

<sup>16</sup> См., напр.: Айвазова О. В., Варданян А. В., Говорухина Е. В. Современные проблемы борьбы с похищением людей: правовые и криминалистические аспекты: учеб.-метод. пособие. М., 2014. 120 с.

УДК 340 © О. Ю. Филиппов, 2015

## Новеллы правового регулирования применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции

О. Ю. Филиппов



На основе анализа правовых оснований применения огнестрельного оружия, впервые закрепленных в Федеральном законе «О полиции», предпринята попытка доктринального толкования положений, вызывающих проблемы правоприменения у практических работников. Предлагаются рекомендации по правомерному применению оружия по указанным основаниям.

*Ключевые слова:* Федеральный закон «О полиции», основания применения огнестрельного оружия, новелла законодательства, оперативно-служебная деятельность, сотрудник полиции.

Анализ состояния преступности в России, наличие явных тенденций к ее росту, агрессивность и жестокость криминального сообщества на фоне современной осна-

щенности делают проблему готовности сотрудников полиции к применению огнестрельного оружия в оперативно-служебной деятельности особенно актуальной.

Огнестрельное оружие представляет собой одно из эффективных средств борьбы с преступностью, позволяющее в значительной степени обеспечить защиту прав личности, интересов общества и государства. Значение его применения особенно возрастает в условиях увеличения корыстно-насильственных преступлений, совершаемых с использованием огнестрельного оружия, роста противодействий правоохранительным органам. Вместе с тем, поскольку огнестрельное оружие по своим конструктивным свойствам обладает большой поражающей силой, его применение на практике вызывает определенные трудности и может причинить вред не только здоровью и имущественным интересам задерживаемого лица, но и его жизни.

Несмотря на некоторое снижение количества случаев применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел, их общее количество продолжает оставаться значительным<sup>1</sup>.

Анализ применения огнестрельного оружия сотрудниками УМВД России по Омской области показывает, что в период с 2009 г. по 2015 г. оружие по различным основаниям применялось 46 раз, из них в 28 случаях (60,9%) в сельских районах, в 18 случаях (39,1%) в городе.

В большей степени огнестрельное оружие применялось по основаниям, закрепленным в ч. 3 ст. 23 Федерального закона «О полиции»:

а) для остановки транспортного средства... (п. 1) — 16 раз (34,7%);

б) для обезвреживания животного... (п. 2) — 10 раз (21,6%);

в) для производства предупредительного выстрела... (п. 4) — 13 раз (28,6%).

В случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О полиции» (пп. 1, 2, 4, 5), огнестрельное оружие сотрудниками полиции применялось 7 раз (15,1%)<sup>2</sup>.

Вместе с тем практика изобилует случаями пассивного (если не трусливого) поведения полицейских, представителей других силовых ведомств, не применяющих оружие при наличии на то оснований в условиях, реально угрожающих жизни и здоровью как самих сотрудников полиции, так и граждан<sup>3</sup>. Причины такого поведения названных лиц многообразны. По данным В. Е. Новичкова, мотивами неприменения огнестрельного оружия сотрудниками полиции являются: неуверенность в наличии законного основания для его применения в конкретной жизненной ситуации (32,6% опрошенных); неуверенность в последующей правильной социально-правовой оценке действий, связанных с вынужденным причинением вреда, в том числе посредством оружия (41,3% опрошенных)<sup>4</sup>. Выделяется и еще одна причина — низкая правовая компетентность в пони-

мании норм о необходимой обороне и задержании преступника<sup>5</sup>.

Ученые неоднократно обращали и продолжают обращать внимание на проблемы применения огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел как в период действия Закона Российской Федерации «О милиции»<sup>6</sup> (далее — закон «О милиции»), так и с начала действия Федерального закона «О полиции»<sup>7</sup> (далее — закон «О полиции»). Продолжается критика тех спорных положений закона «О милиции», которые в силу своей апробированности нашли отражение в новом законе. До сих пор идет дискуссия о главенствовании норм отраслевого законодательства — уголовного либо административного — в части применения силы и оружия<sup>8</sup>. Вместе с тем недостаточно внимания уделяется положениям, которые впервые были закреплены в законе «О полиции». Речь в первую очередь идет о новых основаниях применения огнестрельного оружия, закрепленных в чч. 1, 3 ст. 23 названного закона. Наличие таких новелл обусловлено активизацией деятельности спецподразделений полиции, нередко применяющих имеющееся у них оружие (в том числе и специального назначения), для обезвреживания организованных вооруженных преступных групп и бандформирований. Довольно часто сотрудникам полиции приходится принимать решение о применении оружия в отношении членов указанных вооруженных формирований, отказывающихся сдавать оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества; применять огнестрельное оружие для разрушения запирающих устройств при штурме занятых боевиками помещений, освобождать захваченную специальную и боевую технику. При этом подобные действия сотрудники полиции были вынуждены осуществлять вне правового поля, что негативно сказывалось на законности их деятельности. Не подвергая сомнению необходимость нормативного закрепления такого рода оснований для применения оружия сотрудниками полиции, отметим наличие существенных условий применения оружия в указанных случаях в повседневной деятельности полиции, характеризующейся отсутствием каких-либо особых (экстраординарных) обстоятельств.

В соответствии с ч. 2 ст. 23 закона «О полиции» сотрудник полиции имеет право применять огнестрельное оружие для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции. Благодаря этому основанию создан такой правовой режим, который сводит к минимуму попытку с чьей-либо стороны посягнуть на вверенное сотруднику полиции табельное оружие<sup>9</sup>, воспользоваться в преступных целях транспортными средствами и техникой полиции.

Необходимо отметить, что объектом посягательства в таком случае выступают не отношения собственности, а, в первую очередь, общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением общественной безопасности, защитой жизни и здоровья граждан. Поэтому применение сотрудниками полиции оружия по рассматриваемому основанию может иметь место лишь тогда, когда противоправное завладение огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой в сложившейся ситуации сопряжено с реальной угрозой жизни и здоровью граждан и (или) сотрудников полиции<sup>10</sup>.

Такое основание для применения огнестрельного оружия, как попытка завладения оружием сотрудника полиции, не является новеллой закона «О полиции», оно было закреплено в ч. 2 ст. 15 закона «О милиции», положения которой неоднократно подвергались научному анализу. Попытка завладения огнестрельным оружием сотрудника полиции может сопровождаться насилием или угрозой его применения. В таком случае она рассматривается еще и как нападение на сотрудника полиции, опасное для его жизни или здоровья. Российский законодатель в ст. 24 закона «О полиции» предусмотрел важные гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции, предоставив ему право обнажать огнестрельное оружие и приводить его в готовность, если он считает, что в создавшейся обстановке могут возникнуть предусмотренные законом основания для его применения. Обнажив оружие, сотрудник полиции, во-первых, увеличивает вероятность нападения на него со стороны нападающего или задерживаемого; во-вторых, неизбежно ограничивает себя в возможности пресечения попытки внезапного нападения со стороны задерживаемого лица одной лишь своей физической силой. Поэтому в целях обеспечения собственной безопасности и предотвращения попыток завладения табельным огнестрельным оружием сотрудник полиции, отражая нападение либо доставляя задержанного в полицию, должен иметь право устанавливать при необходимости зону безопасности, т. е. держать нападающее или задерживаемое лицо на определенном расстоянии от себя. С учетом всех этих обстоятельств и в развитие идеи обеспечения личной безопасности сотрудника полиции ч. 2 ст. 24 закона «О полиции» устанавливает, что попытки лица, задерживаемого сотрудником полиции с обнаженным огнестрельным оружием, приблизиться к нему, сократив указанное расстояние, или прикоснуться к его оружию предоставляют сотруднику полиции право применить оружие в соответствии с пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 23 данного закона.

Необходимо отметить, что если право на применение оружия сотрудниками полиции в при-

веденных случаях неоднократно анализировалось учеными (имеется судебная практика рассмотрения дел данной категории), то применение полицией огнестрельного оружия для пресечения попытки завладения транспортными средствами, состоящими на обеспечении полиции, вызывает у правоприменителей отдельные вопросы. Особую актуальность это приобретает при применении оружия в бытовых условиях.

По мнению авторов комментария к закону «О полиции», под попыткой завладения оружием сотрудника полиции, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой можно понимать незаконные действия какого-либо лица (группы лиц), осуществляемые против воли сотрудника полиции и направленные на тайное или открытое изъятие находящегося при нем огнестрельного оружия и боеприпасов к нему, имеющихся в ведении полиции транспортных средств и техники<sup>11</sup>.

Соглашаясь с позицией авторов, отметим наличие двух моментов, не отраженных в определении и вызывающих некоторые проблемы в понимании ситуации. Во-первых, необходимо ли сотруднику полиции при решении вопроса о применении оружия в такой ситуации учитывать цель и мотив завладения транспортным средством? Во-вторых, какие действия виновных могут считаться направленными на изъятие транспортного средства?

Незаконные действия по изъятию транспортного средства полиции, по нашему мнению, направлены на «неправомерное завладение транспортным средством», что является уголовно-правовой категорией. Неправомерным завладением транспортного средства в соответствии с уголовным законом может быть завладение как для хищения, под которым понимается совершенные с корыстной целью противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества (транспортного средства) в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику (или иному владельцу этого имущества)<sup>12</sup>, так и без цели хищения. Неправомерным завладением транспортным средством без цели хищения (ст. 166 УК РФ) считаются завладение чужим автомобилем или другим транспортным средством (угон) и поездка на нем без намерения присвоить его целиком или по частям.

Закон не детализирует в данном случае цели завладения транспортным средством. Такими целями могут выступать использование его для поездки до конкретного места либо по конкретному или предполагаемому маршруту, попытка скрыться от преследования, использование в преступных целях и т. п. Напомним, что объектом посягательства в таком случае выступают общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением общественной безопасности,

защитой жизни и здоровья граждан, однако при решении вопроса о применении оружия сотрудник полиции в подобной ситуации может и должен предполагать, что в ходе дальнейших преступных действий возможно изменение целей и мотивов совершения противоправного деяния, даже если первоначальная обстановка не предполагает использования транспортного средства полиции в целях посягательства на общественную безопасность, жизнь и здоровье граждан. В связи с изложенным считаем, что закон не обязывает сотрудника полиции на первоначальном этапе развития событий четко осознавать цели и мотивы лица, посягающего на транспортное средство. Однако в любом случае необходимо, чтобы сотрудник полиции, решаясь применить оружие, был уверен, что действия такого лица направлены на завладение транспортным средством.

Отвечая на второй вопрос, отметим, что законодательством не определены конкретные действия виновного лица, направленные на изъятие находящихся в ведении полиции транспортных средств и техники, позволяющие сотруднику применить огнестрельное оружие, как и отсутствует легальное понятие попытки совершения каких-либо действий. Вместе с тем в уголовном законодательстве существует близкий по содержанию термин — «покушение». Покушением на преступление признаются умышленные действия (бездействие) лица, непосредственно направленные на совершение преступления, если при этом преступление не было доведено до конца по не зависящим от этого лица обстоятельствам (ч. 3 ст. 30 УК РФ).

Применительно к попытке завладения транспортным средством ориентирующее значение может иметь разъяснение Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения», п. 22 которого гласит, что покушением на угон транспортного средства без цели хищения следует считать действия лица, пытавшегося взломать замки и системы охранной сигнализации, завести двигатель либо с целью угонать начать движение<sup>13</sup>.

Безусловно, применение оружия считается правомерным, когда неправомерное завладение транспортным средством без цели хищения является оконченным преступлением, т. е. с момента отъезда либо перемещения транспортного средства с места, на котором оно находилось.

На практике бывают случаи, когда задерживаемое лицо имеет при себе огнестрельное или холодное оружие и отказывается выполнить законное требование сотрудника полиции о его сдаче. В соответ-

ствии с ч. 4 ст. 23 закона «О полиции» указанное обстоятельство является основанием для применения огнестрельного оружия в отношении данного лица. При этом закон не оговаривает форму требования сотрудника о сдаче находящегося у лица оружия, боеприпасов, иных предусмотренных нормой вещей (требование голосом или жестами сдать оружие, выдать его, бросить на землю, неоднократность требования и т. д.), действия лица по выдаче оружия и дальнейшие его действия. Вместе с тем целью требования о выдаче оружия и иных предметов, перечисленных в норме, является обезоруживание лица, лишение возможности использовать такие предметы, и, если цель достигнута и лицо уже не представляет опасности, даже при формальном неисполнении некоторых требований, связанных со сдачей названных предметов, огнестрельное оружие сотрудникам полиции применять нельзя (например, лицо выполнило требование о сдаче оружия, но оставило при себе боеприпасы, либо отказывается выполнить требование отойти от брошенного оружия; лицо оружие не сдало и пытается скрыться с ним, при этом оружие не заряжено и т. д.).

Право применять оружие для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения, также является новеллой закона «О полиции». В некоторых случаях действительно необходимо оперативно проникнуть в жилище или иное помещение для пресечения преступления. Пункт 14 ч. 2 ст. 21 закона «О полиции» в таких случаях разрешает применять специальные средства — средства разрушения преград. При этом важно, что согласно ч. 6 ст. 18 закона «О полиции» применять такие средства может только сотрудник, имеющий на это соответствующий допуск. Такой допуск, как правило, имеют сотрудники подразделений специального назначения, которые участвуют в проведении специальных операций по задержанию особо опасных преступников. Вместе с тем необходимость разрушить запирающие устройства может возникнуть в повседневной деятельности полиции. Поэтому введение указанного основания вполне обоснованно. Применять оружие в данном случае сотрудники полиции вправе при наличии основания, предусмотренного ст. 15 закона «О полиции», т. е. при наличии перечисленных в данной норме оснований на входжение (проникновение) в жилище или иное помещение.

Сцены «расстрела» замка часто встречаются в боевиках, однако на практике попытки разрушить замок выстрелом могут привести к тяжким травмам. Здесь достаточно высок риск тяжелых последствий, сотрудникам полиции следует это учитывать при применении оружия для разрушения запирающих устройств.

Так же как и закрепленное в п. 1 ч. 3 ст. 23 закона «О полиции» право сотрудников применять оружие для остановки транспортного средства путем его повреждения, рассматриваемое положение закона ставит сотрудника полиции в жесткие рамки, ограничивая пределы допустимого причинения вреда условиями правомерности крайней необходимости. Поэтому сотрудник обязан принять все зависящие от него меры, чтобы не пострадали окружающие<sup>14</sup>.

В заключение отметим, что действующий закон «О полиции» наделил сотрудников полиции правом на применение огнестрельного оружия. При этом указанная мера государственного принуждения направлена на причинение ранения или смерти посягающему лицу, поэтому является крайней мерой, используемой непосредственно для защиты граждан, самого сотрудника полиции от насилия, опасного для жизни и здоровья, обезвреживания опасных преступников. Соблюдение четко закрепленного порядка и оснований применения рассматриваемой меры принуждения, законодательных запретов и ограничений на ее применение выступает неукоснительным условием, обеспечивающим соблюдение законности, с одной стороны, эффективную защиту охраняемых интересов — с другой. Важнейшим условием при этом выступает детальная урегулированность порядка и оснований применения оружия сотрудниками полиции, отсутствие двусмысленных и неоднозначно толкуемых положений. Вместе с тем еще остаются проблемные вопросы, требующие дальнейшего законодательного регулирования, судебного толкования. К сожалению, деятельность законодательных и судебных органов основывается на результатах негативной правоприменительной практики по рассмотрению дел, связанных с применением сотрудниками полиции огнестрельного оружия, повлекшим причинение вреда жизни и здоровью лиц, в отношении которых применялось оружие, сотрудников полиции, а также граждан, пострадавших из-за преступного бездействия полиции. Считаю, что в данном случае разрешение названных проблем должно носить упреждающий характер в целях недопущения нарушения законности, неправомерного причинения вреда и эффективной защиты жизни и здоровья граждан.

<sup>1</sup> Овчинников Н. А. О содержании административно-правового механизма обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2011. № 11(47). С. 23.

<sup>2</sup> Жуков В. М. Формирование навыков применения огнестрельного оружия слушателями факультетов профессионального обучения // Совершенствование огневой и тактико-специальной подготовки сотрудников правоохранительных органов : сб. мат-лов всерос. круглого стола 25 июля 2015 г. Орел, 2015. С. 44.

<sup>3</sup> Миллюков С., Никуленко А. Силовое противодействие преступному поведению: анализ модернизации нормативной базы // Уголовное право. 2012. № 6. С. 41–47.

<sup>4</sup> Новичков В. Е. Применение уголовно-правовых норм, поощряющих или обязывающих граждан оказывать помощь правоохранительным органам (по материалам органов внутренних дел) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 125.

<sup>5</sup> Миллюков С., Никуленко А. Указ. соч. С. 41.

<sup>6</sup> О милиции : закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16, ст. 503. Утратил силу с 1 марта 2011 г. в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

<sup>7</sup> О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

<sup>8</sup> См., напр.: Борисов С. В., Дмитренко А. П., Рускевич Е. А., Дайшутов М. М. Необходимая оборона, крайняя необходимость, задержание преступника (правовая оценка действий сотрудников полиции) / отв. ред. Н. Г. Кадников. М., 2012. С. 192 ; Савинов А. В. Опасность как условие правомерности причинения вреда при крайней необходимости // Научный вестник Омской академии МВД России. 2011. № 3(42). С. 18–21 ; Бабурин В. В. Правомерное причинение вреда при рискованном поведении, направленном на достижение общественно полезной цели: проблемы определения обоснованности // Там же. 2010. № 1 (36). С. 11–18 ; Цуканов Н. Н. О соотношении норм закона «О полиции» и УК РФ в регулировании права сотрудника полиции применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 68–71.

<sup>9</sup> Каплунов А. И., Миллюков С. Ф., Уткин Н. И. Правовые основы применения и использования огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел : учебное пособие. М., 2004. С. 57.

<sup>10</sup> Комментарий к Федеральному закону «О полиции» / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. М., 2011. С. 231.

<sup>11</sup> Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. М., 2012. С. 408.

<sup>12</sup> См. примечание 1 к ст. 158 Уголовного кодекса Российской Федерации.

<sup>13</sup> О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 25 // Рос. газета. 2008. 26 дек.

<sup>14</sup> Каплунов А. И., Миллюков С. Ф., Уткин Н. И. Указ. соч. С. 74.

УДК 342.9 © В. В. Головко, О. А. Иванова, 2015

## Управление транспортным средством водителем в состоянии наркотического опьянения: теория и практика противодействия

В. В. Головко, О. А. Иванова



В России ежегодно увеличивается число потребителей наркотических средств. Беспокойство правоохранительных органов вызывает тот факт, что за последние годы в 3–4 раза возросло количество водителей, управляющих транспортным средством в состоянии наркотического опьянения. При анализе нормативных актов сформулирован вывод, что действующий порядок не позволяет эффективно противодействовать правонарушителям. Авторы предлагают дополнить действующее законодательство в части, касающейся проблем взаимодействия правоохранительных и здравоохранительных органов в борьбе с правонарушениями наркозависимых водителей.

*Ключевые слова:* безопасность дорожного движения, потребители наркотических средств, водители, управляющие в состоянии наркотического опьянения, эффективность противодействия правонарушителям в области дорожного движения.

В последние годы в Российской Федерации и за рубежом большое внимание уделяется изучению риска, связанного с управлением транспортными средствами водителями под воздействием наркотических препаратов. Опасность управления транспортными средствами после приема наркотических препаратов признана очевидной. В различных государствах Европейского Союза от 1 до 2% водителей употребляют запрещенные наркотические средства. Среди взрослого населения в среднем до 10% водителей управляют автомобилем, находясь под воздействием предписанных по медицинским показаниям наркотических препаратов.

Современной наркоситуации в России присущи такие устойчивые негативные тенденции, как ежегодное увеличение числа потребителей наркотических средств и психотропных веществ. На учете в органах здравоохранения состоит более 400 тыс. человек, а, по экспертным оценкам, количество потребителей наркотиков достигло 3 млн человек, снижается средний возраст начала потребления наркотических средств до 14 лет<sup>1</sup>. Особую тревогу вызывает тот факт, что за последние годы в 3–4 раза возросло количество водителей, управляющих автотранспортными средствами в состоянии наркотического опьянения и под действием иных психоактивных веществ. Своевременное выявление у водителей транспортных средств физиологических и функциональных отклонений, возникающих при потреблении различных психоактивных веществ, выступает одной из важнейших задач в обеспечении безопасности дорожного движения. Врачи-наркологи отмечают, что опасность управления транспортными средствами в состоянии наркотического опьянения

выше, чем в состоянии алкогольного опьянения. Это обусловлено особенностями воздействия наркотических средств на организм человека.

Анализ нормативных актов, действующих в этой сфере, позволил сделать вывод о том, что существующий порядок не обеспечивает исключения из процесса дорожного движения лиц, имеющих медицинские противопоказания для осуществления деятельности, связанной с источником повышенной опасности. В соответствии с Перечнем медицинских психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, установлено, что если лицу поставлен диагноз «алкоголизм», «наркомания» или «токсикомания», то это является противопоказанием для осуществления деятельности, связанной с управлением транспортным средством. Однако обязательное психиатрическое освидетельствование работников, осуществляющих отдельные виды деятельности, в том числе деятельность, связанную с источниками повышенной опасности, проводится врачебной комиссией на основании выданного работодателем направления<sup>2</sup>, т. е. речь идет только о наемных работниках, чья деятельность связана с управлением транспортным средством. Остальные водители получают справку, что не состоят на учете в органах здравоохранения, т. е. не имеют диагнозов, препятствующих получению ими прав. Так как самого освидетельствования не проводится, лицо может быть больно алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, но не состоять на учете.

Установить диагноз возможно в случае добровольного обращения лица либо по решению суда<sup>3</sup>.

В других случаях, даже если лицо задерживается в состоянии наркотического, токсического опьянения, оснований для его установления нет<sup>4</sup>. Подтверждение факта потребления наркотических средств не дает оснований обязывать лицо периодически являться для наблюдения в медицинское учреждение, а значит, невозможно установить диагноз. Однако это лицо может иметь право на управление транспортным средством, поэтому просто необходимо контролировать его дальнейшее состояние. Тем более непонятен факт, когда водитель транспортного средства задерживается в состоянии наркотического опьянения и в дальнейшем не принимается никаких мер, кроме постановки его на учет («группа риска»).

Еще одна проблема состоит в том, что в КоАП РФ не ведется речи о конкретном виде опьянения, поэтому врачи в акте не указывают, что опьянение вызвано наркотическими средствами, и это затрудняет ведение учета.

Информация о лицах, допустивших немедицинское потребление наркотических или токсических средств, может поступать и из других лечебно-профилактических учреждений, по извещениям скорой помощи, что позволяет пополнять учет по группе риска. Ведение учета должно иметь логическое продолжение — необходимо наблюдать за этими лицами, т. е. обязывать являться на периодические осмотры, если они осуществляют отдельные виды профессиональной деятельности, в том числе деятельность, связанную с источником повышенной опасности (целесообразно иметь доступ к базам ГИБДД, чтобы выявить водителей транспортных средств). Полагаем, необходимо дополнить ст. 6 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», посвященную ограничениям выполнения отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, частью 3 следующего содержания: «В случае выявления признаков психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, гражданин направляется врачом на освидетельствование после наблюдения за его состоянием в течение установленного срока».

Водителей, управлявших транспортным средством в состоянии наркотического опьянения, необходимо ставить на учет в группу риска и наблюдать за ними в течение определенного периода, а затем решать вопрос об установлении соответствующего диагноза с последующим прекращением действия права управления транспортным средством. Иначе при получении права на управление транспортным средством лицо не проходит обследования, и даже когда лицо попадает в группу риска, нет оснований наблю-

дать за его состоянием и установить диагноз. Необходимо ждать добровольного волеизъявления либо решения суда о принудительном лечении. К сожалению, медицинские службы, ссылаясь на медицинскую тайну диагноза, не представляют информацию в ГИБДД о количестве лиц, имеющих диагноз «наркомания», и их персональные данные, что затрудняет правоприменительную практику и не позволяет более эффективно в рамках ст. 45 ГПК РФ обращаться в органы прокуратуры по решению вопроса о пожизненном лишении водителя права управления транспортным средством в судебном порядке.

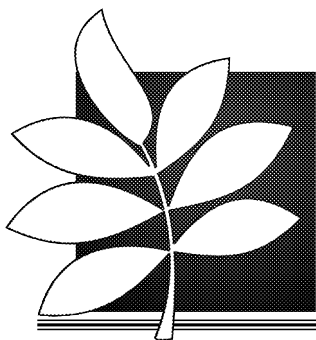
Статья 28 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» к основаниям прекращения действия права на управление транспортными средствами относит ухудшение здоровья водителя, препятствующее безопасному управлению транспортными средствами, подтвержденное медицинским заключением. Представляется, что медицинская комиссия при установлении соответствующего диагноза должна информировать уполномоченный орган. Процедура прекращения действия права на управление транспортными средствами не учтена, поэтому целесообразно внести изменения в ст. 28, предусмотрев следующее положение: «3. Медицинское заключение об ухудшении здоровья водителя, препятствующем безопасному управлению транспортными средствами, подлежит рассмотрению уполномоченным органом (должностным лицом) с целью решения вопроса о прекращении действия права на управление транспортными средствами». Полагаем, что наличие разработанных процессуальных норм позволит вести речь о самостоятельном производстве по делам о прекращении действия права на управление транспортными средствами для лиц, страдающих наркоманией, без обращения в органы прокуратуры.

<sup>1</sup> *Аргументы и факты*. 2014. 18 февр.

<sup>2</sup> *О прохождении обязательного психиатрического освидетельствования работниками, осуществляющими отдельные виды деятельности, в том числе деятельность, связанную с источниками повышенной опасности (с влиянием вредных веществ и неблагоприятных производственных факторов), а также работающими в условиях повышенной опасности*: постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2002 г. № 695 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 39, ст. 3796.

<sup>3</sup> *О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании*: закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 // *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*. 1992. № 33, ст. 1913; *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 30, ст. 3033; 2003. № 12, ст. 167.

<sup>4</sup> *О наркотических средствах и психотропных веществах*: федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 2. ст. 219; 2002. № 30, ст. 3033; 2003. № 2, ст. 167. № 27, ч. 1, ст. 2700.



УДК 340 © К. Г. Салтыков, 2015

### «Конфликт интересов» в объективном праве: терминологическое единство и содержательная дифференциация

К. Г. Салтыков



Обращение к категориальной и терминологической сторонам права при анализе содержания нормативных правовых актов различной отраслевой принадлежности облегчает их разработку и практическое применение. Изучение юридического термина «конфликт интересов» с учетом отраслевой специфики его функционирования и универсального семантического потенциала обеспечило возможность рассмотреть терминологические особенности правовых основ профилактики и предотвращения конфликта интересов на службе в органах внутренних дел. Исследование элементов категориального аппарата юриспруденции, осуществлявшееся на основании принципа понятийно-терминологического единства в праве, позволило обосновать необходимость введения в состав семантической базы антикоррупционного законодательства термина «предконфликтная ситуация».

*Ключевые слова:* термин, коррупция, конфликт интересов, предконфликтная ситуация.

Гражданин, проходящий государственную или муниципальную службу, наделен определенными дискреционными полномочиями и обладает некоторой степенью свободы при их реализации. Личная заинтересованность в таких случаях может сделать выбор конечного варианта поведения необъективным, противоречащим интересам службы.

Реализация превентивных мер в отношении проявлений коррупции, имеющих пограничный с правонарушением характер, часто связана с институтом конфликта интересов, а также с термином, его обозначающим. Это обусловлено разнообразием форм проявления конфликта интересов в зависимости от реализуемых полномочий, возникающих правоотношений, межличностных связей, а также тем, что конфликт интересов представляет собой явление, обладающее как правовыми, так и моральными аспектами, связанное с обеспечением управления и безопасности в сфере не только публичных, но и частных правоотношений. Это нашло подтверждение в деятельности Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, который при анализе экономических споров неоднократно указывал на

необходимость соблюдения юридическими лицами и их участниками специального порядка совершения сделок в случае возникновения конфликта интересов<sup>1</sup>.

Сущностные особенности, определяющие место и роль института конфликта интересов в системе противодействия коррупции, неизменно привлекают внимание исследователей и государственных органов<sup>2</sup>. Оценка конфликта интересов при этом не всегда приводит к наделению данного понятия одинаковым содержанием. Так, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации в п. 2 раздела II **Информации от 4 марта 2013 г. обращает** внимание на необходимость «указать служащим и работникам на то, что в целом ряде случаев совершение ими определенных действий не только приводит к возникновению конфликта интересов, но и может восприниматься окружающими как согласие принять взятку»<sup>3</sup>. Тем самым практически нивелируется граница между возникновением конфликта интересов и проявлением коррупционного поведения, однако доктринальный подход к сущности конфликта интересов основан на иной точке зрения.

Как отмечает О. Н. Костюк, «конфликт интересов сам по себе не предполагает автоматически противоправного поведения соответствующего должностного лица. Необходимы дополнительные признаки, свидетельствующие о противоправности его поведения в рамках такого конфликта, поскольку даже при наличии формального конфликта интересов должностное лицо все равно может действовать в интересах организации, в которой он проходит службу (работает)»<sup>4</sup>. Внутренний моральный конфликт не может возникнуть и существовать вне психической деятельности человека и не может быть устранен при помощи правовой нормы. Возможно лишь установление правил поведения при конфликте, обеспечивающих воздействие на поведение субъекта, подверженного внутреннему конфликту<sup>5</sup>. О. Н. Сыродоева отмечает, что «противоречие интересов само по себе не является преступлением или правонарушением... В противоположность широкому пониманию иметь противоречие интересов — это не значит быть в этом виноватым, это просто состояние дел»<sup>6</sup>.

Представляется, что необоснованное расширение или сужение границ морально-правовых феноменов, соответствующих понятию «конфликт интересов», потенциально несет угрозу для личности, замещающей должность государственного (муниципального) служащего. Расширительное толкование и применение на его основе норм, составляющих институт конфликта интересов, угрожает интересам личности: влечет возможность безосновательно отстранения от занимаемой должности со всеми вытекающими последствиями, включая моральное осуждение со стороны членов коллектива государственного органа, представителей средств массовой информации, общества.

Юридическая неопределенность понятия «конфликт интересов», предусмотренного российским законодательством, вызывает необходимость не только четко раскрыть, в чем она заключается, но также продемонстрировать особенности номинации исследуемого явления в праве<sup>7</sup>. Дефиниции конфликта интересов, сформулированные в различных законодательных актах, не отличаются однозначностью, в связи с чем исследовательский интерес вызывают особенности интерпретации термина «конфликт интересов». Указанный аспект научного анализа выпадает из поля зрения отечественных представителей науки. Попытаемся восполнить этот пробел, проанализировав термин «конфликт интересов» в целях исследования норм федеральных законов, его содержащих.

Одно из наиболее распространенных определений, раскрывающих суть рассматриваемого феномена, связывает его содержание с ситуацией, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное

исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации<sup>8</sup>.

Часть 1 ст. 14.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает, что «под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования»<sup>9</sup>.

Представленные определения конфликта интересов существенно не отличаются друг от друга и связывают конфликт интересов с наличием двух обстоятельств: личной заинтересованностью, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных обязанностей, и существующим либо потенциальным противоречием между субъективными интересами служащего и законными интересами иных участников правоотношений. Такой подход в целом соответствует доктринальному пониманию конфликта интересов, поскольку указывает на «рассогласование интересов и обострение противоречий... ввиду несовпадения целей»<sup>10</sup>.

При установлении правового положения некоммерческих организаций законодатель лишь отмечает, что «заинтересованность в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, влечет за собой конфликт интересов заинтересованных лиц и некоммерческой организации»<sup>11</sup>. Встает вопрос: возникнет ли конфликт интересов у лица, не заинтересованного в совершении некоммерческой организацией тех или иных действий, в том числе в совершении сделок, в отношении третьих лиц, но погрязшего в кумовстве? Следует также заметить, что в ст. 16 Федерального закона «О кредитной кооперации» угроза возникновения конфликта интересов связывается с еще более узким кругом злоупотреблений — совершением кредитным кооперативом сделок<sup>12</sup>.

Такие различия в подходах законодателя к выделению особенностей конфликта интересов могли бы найти объяснения в различиях публично-правовых и частноправовых составляющих отношений с участием государственных и муниципальных служащих и отношений в сфере кредитной кооперации. Однако ст. 32 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», имеющая лаконичное название «Конфликт интересов», определяет меры по недопущению возникновения конфликта интересов как в отношении должностных лиц уполномоченного федерального органа, так и в отношении должностных лиц управляющих компаний и служащих Центрального банка Российской Федерации<sup>13</sup>. Такая ситуация свидетельствует о необходимости единообразия правового воздействия на конфликт интересов и однообразие его номинации и интерпретации.

Кроме того, в качестве участника развития конфликта интересов в законодательстве упоминается «фактический представитель»<sup>14</sup> должностного лица — фигура весьма неопределенная, не имеющая точной легальной характеристики, что затрудняет выполнение задачи по определению участников складывающейся конфликтной ситуации.

Обязательным условием возникновения конфликта интересов в соответствии с российским законодательством является личная заинтересованность лица, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей. Авторы Федерального закона «О противодействии коррупции» под такой заинтересованностью понимают «возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц»<sup>15</sup>.

Подобный подход обусловлен содержанием конвенционных антикоррупционных норм. В соответствии со ст. 20 Конвенции ООН против коррупции государства-участники имеют возможность признания в качестве противоправного деяния умышленное незаконное обогащение, под которым понимается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которые оно не может разумным образом обосновать<sup>16</sup>. Несмотря на соответствие национальных подходов международно-правовым в вопросах понимания конфликта интересов как терминологического элемента антикоррупционного законодательства, не представляется возможным констатировать наличие законодательных предпосылок для его однозначной интерпретации.

По нашему мнению, в некоторых случаях законодатель безосновательно расширяет (до неопределенности) круг выгод, порождающих конфликт интересов. Так, в ч. 1 ст. 75 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>17</sup> конфликт интересов определяется как ситуация, при которой у медицинского работника или фармацевтического работника при осуществлении ими профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении лично либо через представителя компании материальной выгоды или иного преимущества, которое влияет или может повлиять на надлежащее исполнение ими профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского работника или фармацевтического работника и интересами пациента. В данном случае очевидна содержательная неопределенность используемого законодателем термина «иное преимущество».

Конфликту интересов в органах внутренних дел посвящена ст. 71 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>18</sup>, в которой под этим видом конфликта предлагается понимать ситуацию, где личная заинтересованность (прямая или косвенная) сотрудника органов внутренних дел влияет или может повлиять на объективное выполнение им служебных обязанностей и возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью сотрудника и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. Под личной заинтересованностью сотрудника органов внутренних дел, которая влияет или может повлиять на объективное выполнение им служебных обязанностей, понимается возможность получения сотрудником в связи с выполнением служебных обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав или услуг имущественного характера, для себя или для третьих лиц. Подобная законодательная интерпретация термина «личная заинтересованность», определяющая понимание значения термина «конфликт интересов» применительно к службе в органах внутренних дел, в большей степени соответствует международно-правовым документам антикоррупционной направленности по сравнению с другими федеральными законами.

Вместе с этим необходимо отметить следующее. Статья 30 Федерального закона «О полиции»<sup>19</sup> предусматривает, что несоблюдение сотрудником полиции

требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов может повлечь наложение на него взыскания, предусмотренного федеральным законом, определяющим порядок и условия прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел. В данном случае правовая оценка действий либо бездействия сотрудника органов внутренних дел по предотвращению конфликта интересов связана с предконфликтным периодом, когда сам конфликт отсутствует. Такой подход законодателя соответствует современному доктринальному пониманию конфликта в целом и отдельных видов конфликтов в частности. Так, по мнению А. П. Деткова, анализ конфликта должен начинаться с предконфликтной стадии, предшествующей конфликту, на которой происходит осознание побудительных мотивов (целей, интересов) субъектом конфликта<sup>20</sup>.

При анализе конфликта интересов активная профессиональная деятельность юриста должна быть направлена не только на понимание сложившейся конфликтной, но и предконфликтной ситуации<sup>21</sup>. Ряд авторов при анализе обстоятельств социального взаимодействия людей, которые привели к столкновению интересов, использует более широкий в содержательном отношении термин — предконфликтная обстановка<sup>22</sup>.

Термин «предконфликтная ситуация» находит применение в нормативных правовых актах, определяющих комплекс мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти<sup>23</sup>, где раскрывается его значение и приводятся соответствующие примеры.

В тексте норм правовых актов, предусматривающих меры по борьбе с коррупцией в органах внутренних дел, термин «предконфликтная ситуация» отсутствует, что затрудняет толкование ст. 71 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» по следующим причинам: несмотря на наличие оснований для дивергенции содержания терминов «конфликт интересов» и «предконфликтная ситуация» нередко имеет место перенос значения с одного понятия на другое, что влечет потерю понятийного и терминологического единства в праве.

На практике лингво-юридическая позиция законодателя, связанная с отказом от использования термина «предконфликтная ситуация», приводит к тому, что констатация конфликта интересов на службе в органах внутренних, возникшего у сотрудника, происходит уже после неоднократных изобличающих его заключений подразделений собственной безопасности<sup>24</sup> либо вообще после возбуждения в отношении сотрудника уголовного дела<sup>25</sup>.

Таким образом, в настоящее время соответствие значения термина «конфликт интересов на службе в органах внутренних дел» международно-правовому и национально-правовому пониманию термина «конфликт интересов» не вызывает сомнений. Вместе с этим законодателем использованы все средства юридического языка для сужения пространства интерпретационной вариативности анализируемой терминологической единицы.

Изучение интерпретационного аспекта нормативного правового регулирования деятельности по предотвращению и пресечению конфликта интересов на службе позволит обеспечить эффективную реализацию законодательных предписаний о формировании качественного кадрового состава органов государственной власти и местного самоуправления, будет способствовать эффективности служебной деятельности.

<sup>1</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 июня 2011 г. № 18439/10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См., напр.: Лобанов П. А. Управление конфликтами в государственной гражданской службе Российской Федерации : дис. ... канд. социол. наук. М., 2009. 202 с. ; Попова О. В. Регулирование социальных конфликтов государственной гражданской службой : дис. ... канд. социол. наук. М., 2006. 170 с. ; Щеколдин С. Ю. Конфликт интересов в государственных служебных отношениях: материальные и процессуальные аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 24 с. ; и др.

<sup>3</sup> Обзор рекомендаций по осуществлению комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по недопущению должностными лицами поведения, которое может восприниматься окружающими как обещание дачи взятки или предложение дачи взятки либо как согласие принять взятку или как просьба о даче взятки : информация Министерства труда и социальной защиты РФ от 4 марта 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Костюк О. Н. Правовые средства разрешения конфликта интересов на государственной службе в Министерстве обороны Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9–10.

<sup>5</sup> Филиппова С. Ю. Корпоративный конфликт: возможности правового воздействия. М., 2009. С. 64.

<sup>6</sup> Сыродоева О. Н. Акционерное право США и России (сравнительный анализ). М., 1996. С. 62–63.

<sup>7</sup> Казанцев Н. М. Конфликты интересов на государственной гражданской службе и порядок их урегулирования. М., 2010. С. 363.

<sup>8</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ст. 19) // Рос. газета. 2004. 31 июля.

<sup>9</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации : федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Там же. 2007. 7 марта.

<sup>10</sup> Батаева Б. С. Корпоративное управление: направления совершенствования. М., 2002. С. 80.

<sup>11</sup> О некоммерческих организациях : федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ст. 27) // Рос. газета. 1996. 24 янв.

<sup>12</sup> О кредитной кооперации : федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ // Там же. 2009. 24 июля.

<sup>13</sup> О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих : федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ // Там же. 2004. 25 авг.

<sup>14</sup> Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ (ст. 35) // Там же. 2002. 30 июля ; О негосударственных пенсионных фондах : федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ (ст. 36.24) // Там же. 1998. 13 мая.

<sup>15</sup> О противодействии коррупции : федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Там же. 2008. 30 дек.

<sup>16</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. // Рос. юстиция. 2004. № 4.

<sup>17</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Рос. газета. 2011. 23 нояб.

<sup>18</sup> 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 // Там же. 2011. 7 дек.

<sup>19</sup> О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Там же. 2011. 8 февр.

<sup>20</sup> Детков А. П. Юридический конфликт // Российский юридический журнал. 2011. № 5. С. 64–70.

<sup>21</sup> См., напр.: Галоганов А. П. Правовой статус адвокатуры: российская законодательная модель и конституционный принципы обеспечения прав человека. М., 2011. 426 с.

<sup>22</sup> См., напр.: Ефимцева Т. В., Мельникова Е. А. Конфликт интересов при осуществлении посреднической деятельности на рынке ценных бумаг. М., 2014. 86 с.

<sup>23</sup> Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации и членов Общественного совета по инвестированию средств пенсионных накоплений : постановление Правительства РФ от 2 марта 2006 г. № 113 // Рос. газета. 2006. 10 марта ; Об утверждении Положения об установлении мер по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих : постановление Правительства РФ от 7 ноября 2005 г. № 656 // Там же. 2005. 12 нояб.

<sup>24</sup> Апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 12 апреля 2013 г. № 11-АПГ13-4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Апелляционное определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 14 июня 2013 г. № 57-АПГ13-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



УДК 351.741 © И. Г. Бавсун, 2015

### Проблемы реформирования органов внутренних дел на современном этапе

И. Г. Бавсун



Проанализированы ошибки, допущенные в процессе реформы органов внутренних дел, основными из которых, по мнению автора, являются: отсутствие стратегии реформирования, отраженной в программном документе; неопределенность целевых установок реформы; нарушение алгоритма построения (перестройки) системы управления; недостаточная активность в решении кадровой проблемы.

*Ключевые слова:* органы внутренних дел, реформа МВД России, стратегическое управление, целевые установки, система управления, кадровая функция.

Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup> положил начало масштабному реформированию системы МВД России. За прошедшее время были предприняты беспрецедентные меры: переработан большой объем нормативных актов, милиция переименована в полицию, проведено уникальное для России онлайн-обсуждение законопроекта «О полиции», прошла внеочередная аттестация 875,3 тыс. сотрудников органов внутренних дел, численность личного состава сократилась на внушительную цифру — 20% и т. д. Все эти кардинальные меры должны были преследовать одну цель: сделать объект реформы — органы внутренних дел — лучше; их систему оптимальной, а работу эффективной.

Прошедшее время — достаточный срок, чтобы подвести некоторые итоги. Оценки результатов реформы руководством ведомства, ученых и практических работников органов внутренних дел, представителей общественности находятся в диапазоне от сдержанно корректных («не оправдали в полной мере ожиданий граждан»<sup>2</sup>) до констатации полного провала реформы в средствах массовой информации. Названо много причин, по которым цели ре-

формы не были достигнуты<sup>3</sup>. Рассмотрим некоторые из них.

1. Реформирование органов внутренних дел началось с Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468. Этот документ, наряду с предписанием Правительству Российской Федерации и Министерству внутренних дел Российской Федерации в кратчайшие сроки разработать комплекс предложений по совершенствованию деятельности органов внутренних дел, содержал указания о сокращении штатной численности и структурной перестройке органов внутренних дел. Очевидно, что реорганизацию такого гиганта, как органы внутренних дел, должны предварять глубокое осмысление, детальная проработка, научное обоснование, воплощенные в некоем концептуальном документе, содержащем конкретные и ясные цели и задачи реформы, корректно сформулированные ожидаемые результаты и четко обозначенные направления реформаторской деятельности, реальные сроки и этапы ее осуществления.

Лишь спустя три года расширенной рабочей группой при министре внутренних дел РФ была подготовлена Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации<sup>4</sup> — документ, безусловно, содержащий важные

концептуальные положения и предлагающий проведение мероприятий, которые, действительно, могли бы усовершенствовать организацию и деятельность органов внутренних дел. И хотя многие эксперты видят решение накопившихся проблем ведомства именно во внедрении в жизнь положений Дорожной карты, тот факт, что этот документ не подписан уполномоченными принимать решения должностными лицами, говорит об отсутствии решительности в проведении реформирования, а потому не позволяет рассматривать его как команду к действию. Скорее, это очередное приглашение к обсуждению накопившихся проблем.

Концептуальные основы деятельности органов внутренних дел были заложены в Государственной программе Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»<sup>5</sup>, содержащей цели, задачи, целевые индикаторы и показатели программы, конкретные этапы, сроки и ожидаемые результаты ее реализации, а также комплекс мероприятий, которые необходимо осуществить по четырем подпрограммам: «Предварительное следствие», «Полиция», «Внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации» и «Обеспечение реализации государственной программы». Думается, что разработка подобного программного документа должна была предшествовать реформированию.

2. Фундаментом любой системы управления и отправной точкой каждого управленческого процесса является цель. Отсутствие четко обозначенных целей неизбежно приводит к размыванию фарватера управленческой деятельности и, как следствие, исключает ее эффективный результат. Некорректно же поставленная цель может изуродовать облик всей организации, деформировать ее деятельность, загубить любое благое начинание. Применительно к реформе органов внутренних дел ее цели и намерения сами по себе надлежащим образом не были сформулированы и взаимосвязаны, поэтому властные структуры действовали рефлексивно, преимущественно реагируя на возмущение населения и пытаясь снизить значительные финансовые издержки по финансированию системы МВД<sup>6</sup>.

В процессе реформы много говорилось о необходимости вернуть утраченное доверие населения. И часто эти попытки приобретали форму опасных заигрываний с обществом<sup>7</sup>. Но так и не был дан четкий ответ на вопрос, какими в итоге должны стать органы внутренних дел. Нет сомнений, что к эффективной системе, способной противостоять противоправным проявлениям, обеспечивать общественную безопасность и поддерживать общественный порядок и осуществляющей свою деятельность в строгом соответствии с законом, доверие и уважение обще-

ства обязательно вернутся. Основной целью проводимой реформы можно было бы считать, например, достижение приемлемого для общества качества исполнения государством правоохранительной и, в частности, «полицейской» функции<sup>8</sup>.

3. Алгоритм построения, а при необходимости перестройки системы управления таков, что в первую очередь закладывается (пересматривается) фундамент в виде миссии, целей и задач организации, затем формулируются (подвергаются ревизии) функции — основные направления деятельности, и только после этого проектируется структура (либо вносятся в нее изменения). В нарушении этой базовой технологии реформа органов внутренних дел началась с конца. Первый же документ — Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 — устанавливал, что количество заместителей начальников территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне не может превышать три единицы, и предписывал сократить до 1 января 2012 г. численность сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации на 20%. При этом не была обоснована целесообразность принятого варианта построения территориальных органов внутренних дел, а серьезному сокращению личного состава не предшествовали ни существенное сокращение функций или объема работы, ни повсеместная автоматизация рабочих мест, ни оптимизация процессов управления, ни научно обоснованный расчет нагрузки на каждого сотрудника.

Учитывая, что объем задач и функций полиции принципиально не отличается от милицейских, порядок их реализации не претерпел кардинальных изменений (в смысле технического и организационного совершенствования, что позволило бы высвободить человеческие ресурсы), а запас прочности существующей системы не безграничен. Имеются реальные опасения, что такое сокращение личного состава приведет к еще большей деградации органов внутренних дел (например, самой физической возможности выполнения сотрудниками своих функций).

4. Примечательно, что в Указе Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 именно кадровая составляющая была обозначена как первопричина, обусловившая необходимость реформы. За прошедший период было принято много нормативных правовых актов, усиливающих контроль за деятельностью сотрудников органов внутренних дел и их ответственность. Но в этой борьбе за «чистоту рядов» забывается главная цель кадровой политики любой организации — обеспечение системы высокопрофессиональными кадрами, способными решать задачи, стоящие перед ор-

ганами внутренними дел. На деле же до сих пор не принят основополагающий документ, определяющий перспективные направления развития системы работы с личным составом МВД России, — Концепция кадровой политики органов внутренних дел до 2020 года, находящаяся в стадии проекта уже несколько лет. В итоге, цели формирования профессионального состава, сохранения, воспроизводства, укрепления, развития, рационального и эффективного использования кадрового потенциала органов внутренних дел в настоящее время даже не поставлены перед системой.

Таким образом, до сих пор нет официально признанной общей концепции реформирования органов внутренних дел. В подобной ситуации каждое новое преобразование вместо того, чтобы укреплять систему, может, наоборот, ослабить ее. Органам внутренних дел больше не нужны потрясения. В противном случае в условиях резко осложняющейся международной политической и экономической ситуации расшатанная изнутри система может оказаться неспособной противостоять внешним угрозам и решать возложенные на нее задачи. Уже высказываются опасения, что, если в ближайшее время (5–6 лет) ситуация в органах внутренних дел не изменится, кризис правоохранительной системы грозит принять патологические формы<sup>9</sup>.

Поэтому в настоящий момент речь должна идти о целенаправленном, планомерном, поступательном движении накопившихся, не решенных реформой, а отчасти и порожденных самой реформой проблем. Прежде всего, должен быть проведен анализ имеющихся ресурсов (кадровых, финансовых, организационных, материально-технических, технологических) на предмет их соответствия задачам, стоящим перед органами внутренних дел. Понятно желание государства сократить расходы в условиях резко дестабилизировавшейся экономической ситуации. Но любое сокращение кадров, не обусловленное объективным отсутствием загруженности

работой, а вызванное желанием сэкономить, должно сопровождаться оптимизацией деятельности. Оптимизировать — во-первых, убрать все лишнее, не несущее смысла и не ведущее к достижению целей деятельности организации (упростить процедуры, сократить количество документов и т. д.); во-вторых, ускорить деятельность (максимально автоматизировать и организационно обеспечить). При этом вполне возможно заимствование из теории и практики мирового менеджмента наиболее эффективных форм и методов управленческой деятельности, адаптированных к российской действительности и специфике деятельности органов внутренних дел.

<sup>1</sup> *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 52, ч. 1, ст. 6539.

<sup>2</sup> *Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева на заседании расширенной рабочей группы по реформированию органов внутренних дел*. URL: <http://www.rbcdaily.ru/society/562949984915833> (дата обращения: 20.05.2015).

<sup>3</sup> *Гуров А.* Нужно провести реформу в душах // *Щит и меч*. 2012. 12 апр.

<sup>4</sup> URL: <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html> (дата обращения: 20.08.2015).

<sup>5</sup> *Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»*: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2014. № 18, ч. 4, ст. 2188.

<sup>6</sup> *Балабкин С. И.* О реформировании органов внутренних дел: текущее состояние // *Право и политика*. 2011. № 10. С. 1653–1665.

<sup>7</sup> Например, заявления экс-министра МВД России Р. Нургалиева о праве граждан «давать отпор необоснованно напавшему на него милиционеру». URL: [http://www.bbc.com/russian/russia/2009/11/091126\\_nurgaliev\\_advice\\_reaction.shtml](http://www.bbc.com/russian/russia/2009/11/091126_nurgaliev_advice_reaction.shtml) (дата обращения: 20.08.2015).

<sup>8</sup> *Балабкин С. И.* Указ. соч. С. 1653–1665.

<sup>9</sup> *Киричек Е. В.* Реформа полиции в России: проблемы и перспективы // *Власть*. 2014. № 7. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/reforma-politsii-v-rossii-problemy-i-perspektivy#ixzz3kn5ynw8g> (дата обращения: 12.05.2015).

УДК 342.92 © В. И. Сургутсков, А. В. Самойлов, 2015

## Современные формы убеждения в административной деятельности полиции

В. И. Сургутсков, А. В. Самойлов



Раскрывается содержание агитационно-пропагандистской деятельности и информирования о состоянии общественного порядка, воспитательной работы, а также поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка. Обращается внимание на недостаточный уровень подготовленности сотрудников полиции к эффективному использованию указанных форм убеждения. Сделаны выводы о необходимости целенаправленного обучения сотрудников полиции способам и приемам убеждения, совершенствования правовых актов.

*Ключевые слова:* убеждение, административная деятельность, полиция, профилактика, воспитание, поощрение, общественный порядок.

Убеждение — один из универсальных методов социального управления. Это метод воздействия на сознание и поведение граждан, проявляющийся в комплексе воспитательных, рекомендательных, разъяснительных мероприятий, осуществляемых в целях обеспечения правомерности поведения, организованности и дисциплинированности людей во всех сферах общественной жизни, добросовестного соблюдения ими правовых норм<sup>1</sup>. Административно-правовой метод убеждения состоит в применении различных приемов и средств, побуждающих граждан к соблюдению норм права в сфере государственного управления.

В основе убеждения лежат требования к участникам административно-правовых отношений о необходимости соблюдать правовые предписания и запреты, а также формирование у них стойкого иммунитета от совершения противоправных деяний. Способы и приемы убеждения, побуждающие участников административно-правовых отношений правомерно реализовывать правовые нормы, не предполагают в отношении них принудительного воздействия. Только когда убеждение не достигает своих целей, применяется принуждение.

Во многих случаях убеждение оказывается единственным и достаточным средством должного воздействия на сознание и волю людей, без применения мер административного принуждения. Сама угроза принуждения, вызванная целенаправленным разъяснительным и воспитательным воздействием, способна удержать человека от антиобщественного деяния. Вместе с тем арсенал средств убеждения настолько широк, что побуждение страха у объекта воздействия — это, скорее, крайняя мера, когда другие способы не имеют желаемо-

го эффекта. В людях необходимо развивать не страх перед законом, а чувство законности — «побуждение соблюдать установленные законы, т. е. общие правила поведения, не сообразуясь с конкретными условиями их применения... Чувство законности — это не только согласованное с законом поведение, это неукротимое, может быть, бессознательное стремление поступать согласно с законом, это потребность соблюдения закона», — писал более ста лет назад Г. Ф. Шершеневич<sup>2</sup>.

Меры административного убеждения разнообразны. Выделяют меры воспитательного и организационного характера. К первым следует отнести: разъяснение, обоснование, обсуждение, лозунги, призывы, критику, показ положительных примеров, поощрение, использование различных приемов социальной психологии и педагогики. К числу организационных мер относят обучение, проведение пропаганды и агитации, рекламу, обмен опытом<sup>3</sup>.

К особенностям метода убеждения следует отнести, во-первых, то, что меры убеждения, за исключением поощрения, детальным образом не описаны в правовых нормах, поскольку в случае их применения в основном задействуются психолого-педагогические приемы, которые не нуждаются в нормативном урегулировании.

Во-вторых, систематическое использование государственной властью мер убеждения обусловлено его доступностью и экономичностью. Например, принуждение обходится государству намного дороже. Умелая организация предупредительной работы ведет к сокращению потребности к принуждению. Не стоит забывать, что легче предупредить опасность, чем в дальнейшем предпринимать усилия по устранению ее вредных последствий.

В-третьих, воздействие при применении различных мер убеждения может быть индивидуализировано или рассчитано на неопределенный круг объектов. В последнем случае чаще всего используются современные технологии и информационные системы.

Метод убеждения определяет внешнюю сторону административной деятельности полиции, направленной на достижение поставленных целей и решение возникающих задач. Выбор сотрудниками полиции способа убеждения будет зависеть от того, насколько поведение конкретного человека или группы лиц соответствует общепринятым нравственным и правовым нормам и обязанностям. При этом сотрудники полиции могут использовать только те способы и средства убеждения, которыми наделены в силу закона. Очевидно, что качество и эффективность применения мер убеждения в административной деятельности полиции напрямую зависят от личностного фактора — профессионализма, компетентности, культуры сотрудников.

Целями убеждения в административной деятельности полиции являются:

- 1) формирование у граждан правосознания, необходимого для соблюдения правовых предписаний и запретов;
- 2) профилактика правонарушений;
- 3) воздействие на правонарушителей;
- 4) формирование у граждан положительного мнения о деятельности полиции.

Целесообразно объединить меры убеждения, используемые полицией, на группы, являющиеся, в свою очередь, формами убеждения. Традиционно эффективными формами внешней административной деятельности полиции остаются: 1) агитационно-пропагандистская деятельность и информирование о состоянии общественного порядка; 2) воспитательная работа; 3) поощрение граждан, участвующих в охране общественного порядка.

*Агитационно-пропагандистская деятельность и информирование о состоянии общественного порядка.* Рассмотрим данную форму убеждения применительно к системе принципов деятельности полиции, закрепленных в главе 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>4</sup>. Систематическая информационно-пропагандистская работа обеспечивает открытость полиции для общества и ее публичность. Объективная информация о состоянии правопорядка повышает общественное доверие и поддержку граждан. Напомним, что общественное мнение согласно ч. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции» выступает одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции. В связи с этим МВД России через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную

сеть Интернет регулярно доводит информацию о результатах мониторинга взаимодействия с институтами гражданского общества, привлекает наиболее достойных граждан, имеющих богатый жизненный опыт и являющихся примером для других людей, правозащитные организации и иные общественные объединения в общественные советы при МВД России и его территориальных органах в целях формирования положительного имиджа полиции. Важно помнить, что эффективность убеждения зависит от авторитета убеждающего.

Сотрудники полиции распространяют среди населения правовые знания, выступают с разъяснениями правовых норм, регулирующих вопросы поведения в общественных местах, безопасности дорожного движения, правил оборота гражданского и служебного оружия и т. д.

Информирование о состоянии общественного порядка происходит не только путем представления статистических данных и публикаций в СМИ. Обязанность отчета перед населением возложена в соответствии с приказом МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»<sup>5</sup> на:

- 1) министров внутренних дел по республикам, начальников главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации, которые отчитываются перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации один раз в год;

- 2) начальников управлений, отделов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, начальников управлений, отделов МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, которые отчитываются перед представительными органами муниципальных образований не реже одного раза в год;

- 3) участков уполномоченных полиции, которые отчитываются перед гражданами, проживающими на обслуживаемом административном участке (нескольких административных участках), не реже одного раза в полугодие с ежеквартальным опубликованием отчетной информации на официальном сайте территориального органа МВД России в сети Интернет.

Задачами проведения отчетов указанных должностных лиц являются:

- а) информирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований и граждан о состоянии правопорядка на обслуживаемой территории;

б) развитие в рамках действующего законодательства системы общественного контроля над деятельностью полиции;

в) обеспечение взаимодействия полиции с государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами по предупреждению и раскрытию преступлений и правонарушений;

г) правовое просвещение граждан.

В соответствии с приказом МВД России от 6 сентября 2011 г. № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России»<sup>6</sup> на руководителей органов внутренних дел возложена обязанность принимать личное участие не менее одного раза в месяц в проведении пресс-конференций, брифингов, «прямых линий», «круглых столов» и иных мероприятий, а также во встречах с трудовыми коллективами, представителями СМИ и институтов гражданского общества.

Разъяснительная работа, осуществляемая полицией, наиболее результативна, когда должностные лица обладают необходимыми знаниями и практическими навыками, владеют психолого-педагогическими приемами, имеют опыт публичных выступлений перед различными категориями граждан. Эффективность убеждения значительно повышается при правильном понимании проблем конкретного гражданина или аудитории в целом.

Публичные выступления, отчеты сотрудников перед гражданами не всегда проходят на должном уровне. Низкое качество информации, неумение определять ее в зависимости от состава аудитории, неумение представить доказательства своей правоты, т. е. недостаточно убедительная аргументация, в значительной степени зависящая от имиджа и статуса убеждающего, неумение завоевать доверие аудитории и найти общую почву для диалога, проявление пренебрежения к присутствующим, вызывающие, как правило, негативную ответную реакцию — вот основные причины неудовлетворительной агитационно-пропагандистской работы полиции.

Между тем активная деятельность полиции по связям с общественностью призвана сформировать и постоянно поддерживать положительное мнение граждан об имидже полиции. Информационно-пропагандистская работа является важнейшим направлением деятельности в системе МВД России. Пропаганда положительного образа полиции оказывает действенное влияние на механизм отправления ее властных функций.

Важной составляющей метода убеждения представляют мероприятия по правовому воспитанию граждан — разъяснение действующего законода-

тельства, направленное на повышение общей правовой культуры, формирование правильных поведенческих устоев, разъяснение положений отдельных правовых актов, характера и меры ответственности. *Воспитательная работа* направлена на формирование у граждан стойкого убеждения в необходимости соблюдения правовых предписаний и запретов, недопущение с их стороны правонарушающего поведения. Воспитание — это внешняя функция права, определяющая пределы возможного или дозволенного поведения лица.

Правовое воспитание не может быть эффективным, если не будет подкрепляться целенаправленной воспитательной деятельностью.

Распространение положительного опыта профилактики правонарушений происходит путем постоянного информирования в средствах массовой информации, на межведомственных семинарах, научно-практических конференциях. В полиции широко используется работа ее сотрудников на общественных началах, предполагающая проведение воспитательно-разъяснительной работы непосредственно в образовательных организациях, в том числе в рамках проведения олимпиад и конкурсов, в иных коллективах. Разъяснение применяется также в ходе предоставления государственных услуг населению. Особенно это заметно при предоставлении услуг в сфере безопасности дорожного движения, оборота гражданского и служебного оружия, частной детективной и охранной деятельности.

Воспитание, в отличие от агитации и пропаганды, преимущественно персонифицировано и ведется с лицами, совершившими противоправные деяния или поставленными на профилактический учет, как правило, в процессе индивидуальной профилактической работы.

Особого внимания требуют несовершеннолетние правонарушители, подвергнутые уголовным или административным наказаниям, в отношении которых были применены принудительные меры воспитательного характера, подростки с девиантным поведением. Воспитательная работа с несовершеннолетними строится в тесном взаимодействии и сотрудничестве с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями и религиозными организациями. Так, сотрудники полиции непосредственно участвуют в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Воспитательная работа с несовершеннолетними ведется также в рамках общего административного надзора. Сотрудники патрульно-постовой службы, реализуя полномочия по предупреждению и пресечению правонарушений среди несовершеннолетних, могут проводить групповые или индивидуальные беседы с подростками по по-

воду их неправильного поведения в общественных местах. Велика роль воспитательной работы, проводимой инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних, участковыми уполномоченными полиции.

Индивидуальная профилактическая работа ведется и с другими категориями лиц, склонных к совершению правонарушений. К ним следует отнести тех, в отношении которых установлен административный надзор, граждан, употребляющих наркотические средства и психотропные вещества, злоупотребляющих спиртными напитками, лиц, допускающих насилие в семье. Сотрудники ГИБДД ведут разъяснительную работу с водителями транспортных средств, нарушившими правила дорожного движения, о необходимости строгого соблюдения установленных законодательством правил. Одной из основных форм несения службы участковым уполномоченным полиции является проведение индивидуальной профилактической работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете.

При проведении профилактической работы необходимо проявлять уважение к личности профилируемого лица, само общение, беседа не должны носить пренебрежительный, критический или обвинительный характер. Применение мер убеждения к этой категории граждан возможно при малозначительности совершенного административного правонарушения, когда очевидно, что достаточно убеждения для оказания воспитательного воздействия на лицо, совершившее административное правонарушение, а должностным лицам, в производстве которых находятся материалы дела, в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ предоставлено право освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Не секрет, что для успешного правового воспитания граждан сотрудникам полиции необходимы знания положений нормативных правовых актов в обсуждаемой сфере. Они должны обладать навыками профессионального общения с различными категориями граждан, организации взаимодействия с представителями государственных органов, общественных организаций, умением грамотно использовать в процессе воспитательно-разъяснительной работы примеры и иную информацию из правоприменительной практики, квалифицированно разъяснять причины противоправного поведения, а также показывать пути выхода из создавшихся практических ситуаций.

Обучение сотрудников полиции приемам, средствам и способам применения мер убеждения (в том числе педагогическим, индивидуально-психологическим, воспитательным, в области пу-

бличных выступлений) необходимо осуществлять в рамках занятий по профессиональной служебной и физической подготовке, а также в процессе обучения в образовательных организациях системы МВД России.

Наиболее эффективной формой обучения, на наш взгляд, являются тренинги.

Тренинг (англ. *training* от *train* — обучать, воспитывать) — форма активного обучения, направленная не только на получение новых знаний, новой информации, но и на развитие знаний, умений и навыков, обучение квалифицированному применению полученных знаний на практике.

Необходима также разработка методических рекомендаций по реализации в практической деятельности сотрудников полиции методов убеждения, в первую очередь, по проведению агитационно-пропагандистской (профилактической, воспитательно-разъяснительной) работы с применением психолого-педагогических приемов.

Должностные инструкции сотрудников отмеченных подразделений органов внутренних дел в обязательном порядке должны содержать положения, обязывающие их осуществлять воспитательно-разъяснительную работу с гражданами. Содержание этих положений необходимо индивидуализировать в зависимости от должностной категоричности сотрудников.

Таким образом, в процессе воспитания формируется ценностное отношение личности к варианту своего поведения. Нравственное и правовое воспитание, осуществляемое полицией, предполагает повышение у граждан уровня правосознания, нравственных убеждений, патриотизма, развитие честности, принципиальности, соблюдения норм общественной морали.

*Поощрение граждан, участвующих в охране общественного порядка*, представляет собой публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почта лицу в связи с достигнутыми им успехами в работе или в выполнении общественного долга. Меры поощрения носят моральный, материальный и морально-материальный характер<sup>7</sup>. В юридической литературе отмечается, что метод поощрения представляет один из наиболее результативных способов повышения человеческой активности, а эффективность его заметно выше, чем у метода принуждения.

В зависимости от оснований в литературе различают абсолютное и относительное поощрения.

Абсолютное поощрение — это публичное признание субъектом власти заслуг, награждение, оказание общественного почта лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении правовых обязанностей или общественного долга.

Относительное поощрение закреплено в правовых нормах, обязывающих поощрять добровольный отказ от неправомерной деятельности, чистосердечное раскаяние, добровольное устранение причиненного вреда и т. д. Так, статьей 4.2 КоАП РФ установлено, что обстоятельствами, смягчающими административную ответственность лица, совершившего административное правонарушение, признаются: его раскаяние; добровольное прекращение противоправного поведения; добровольное сообщение в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении; оказание содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении; предотвращение вредных последствий административного правонарушения; добровольное возмещение причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда; добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении предписания об устранении допущенного нарушения, выданного органом, осуществляющим государственный контроль (надзор); совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств, а также несовершеннолетним, беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Реализуя правоохранительную функцию, государство активно использует меры стимулирования к особо отличившимся гражданам. Например, медалью «За отличие в охране общественного порядка», являющейся государственной наградой Российской Федерации, могут быть награждены граждане за содействие органам внутренних дел в охране общественного порядка. Специфичной формой поощрения граждан за достижения в области обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина является награждение оружием. Правила награждения граждан Российской Федерации гражданским, боевым короткоствольным ручным стрелковым и холодным оружием утверждены постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 718<sup>8</sup>. В статье 26 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>9</sup> предусмотрены материальное стимулирование, льготы и компенсации народным дружинникам и внештатным сотрудникам полиции. Им, в частности, может выплачиваться вознаграждение за помощь в раскрытии преступлений и задержании

лиц, их совершивших. Кроме того, в соответствии с п. 34 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» полиции для реализации возложенных на нее полномочий предоставлено право объявлять о назначении вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам.

В полиции стали традицией организовывать награждения работников частных охранных организаций, членов добровольных народных дружин, внештатных сотрудников полиции, иных граждан, отличившихся в охране общественного порядка. При этом широко используются такие средства морального поощрения, как объявление благодарности, поощрение почетной грамотой. К материальным средствам стимулирования можно отнести награждение ценным подарком, премией. Награждение проходит в торжественной обстановке, как правило, в органах внутренних дел по месту жительства или работы поощряемого. О таких мероприятиях в обязательном порядке уведомляются средства массовой информации, что дополнительно служит обеспечению реализации принципа гласности.

Таким образом, правовые и социальные гарантии, а также меры поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка, оказывающих помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, закреплены в действующем законодательстве. Вместе с тем существует неопределенность оснований применения поощрительных норм, а сами нормы не закрепляют обязанности органа назначить меру поощрения. В поощрительных нормах используются, как правило, неконкретизированные, неимперативные формулировки: «предоставлено право назначать вознаграждения», «могут быть поощрены», «могут быть применены меры поощрения».

В связи с этим считаем целесообразным придать рассматриваемым поощрительным нормам обязательный характер. Кроме того, в развитие положений, закрепленных в п. 34 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» и ст. 26 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», необходимо подготовить нормативный акт МВД России, закрепляющий порядок и условия поощрения граждан, участвующих в охране общественного порядка, а также ускорить подписание приказа МВД России «Об утверждении Правил объявления о назначении и выплаты вознаграждения гражданам за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших», проект которого еще в 2012 г. был размещен на официальном сайте МВД России для публичного обсуждения.

В заключение следует отметить, что полиция обладает достаточным арсеналом способов и средств

убеждения, позволяющих поддерживать общественный порядок, не прибегая к принудительному воздействию. Умелое сочетание различных мер убеждения ведет к минимизации угрозы возникновения опасности совершения преступлений, административных правонарушений и иных противоправных деяний.

<sup>1</sup> Попов Л. Л. Убеждение и принуждение. М., 1968. С. 11.

<sup>2</sup> Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности // Российский юридический журнал. 2005. № 4. С. 144–153.

<sup>3</sup> Административное право : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. М., 2011. С. 182.

<sup>4</sup> О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900. С. 2140–2186.

<sup>5</sup> Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России : приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 // Рос. газета. 2011. 30 сент.

<sup>6</sup> О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России : приказ МВД России от 6 сентября 2011 г. № 995. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник. Изд. 3-е, с изм. и доп. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. П. Коренева. М., 2001. С. 233.

<sup>8</sup> О награждении граждан Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 718 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 50, ст. 5304. С. 15034–15042.

<sup>9</sup> Об участии граждан в охране общественного порядка : федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Там же. 2014. № 14, ст. 1536. С. 3358–3370.

УДК 343.79 © А. К. Бекряшев, 2015

## Экономическая преступность — угроза экономической безопасности фондового рынка

А. К. Бекряшев



Рассматриваются состояние и тенденции изменения преступности на рынке ценных бумаг с акцентом на специфические преступления, связанные с организованным рынком эмиссионных ценных бумаг. Затрагиваются вопросы взаимосвязи ситуации на фондовом рынке с тенденциями криминализации экономики и общества. Формулируются выводы о взаимном влиянии общей криминализации и отдельных форм криминальных проявлений, с одной стороны, и развития рынка ценных бумаг — с другой.

*Ключевые слова:* фондовый рынок, экономическая безопасность, преступность в сфере экономики.

Фондовый рынок — институт рыночной экономики, выполняющий ряд важных функций, среди которых финансирование инвестиций, аллокация ресурсов, стимулирование инноваций, обеспечение макроэкономической стабильности. Фондовый рынок, активное развитие которого исторически связано с процессом глобализации, может, с одной стороны, стать инструментом приобретения значительных преимуществ (рост конкуренции, рост объема и снижение стоимости капитала) и укрепления статуса национальной экономики в системе капитализма. Однако, с другой стороны, может возникнуть подверженность системным и иным рискам, возможность

деструктивного влияния на эффективность и структуру экономики.

С начала транзита к рыночной экономике уровень развития и безопасности российского фондового рынка существенно изменился. Некоторые показатели развития рынка корпоративных ценных бумаг отражены на рисунке 1.

Одним из интегральных показателей развития фондового рынка является уровень капитализации рынка акций по отношению к ВВП. В 2005 г. уровень капитализации достиг исторического максимума — 98,5% ВВП. Однако с тех пор этот показатель имеет тенденцию к снижению и в 2013 г. составил лишь

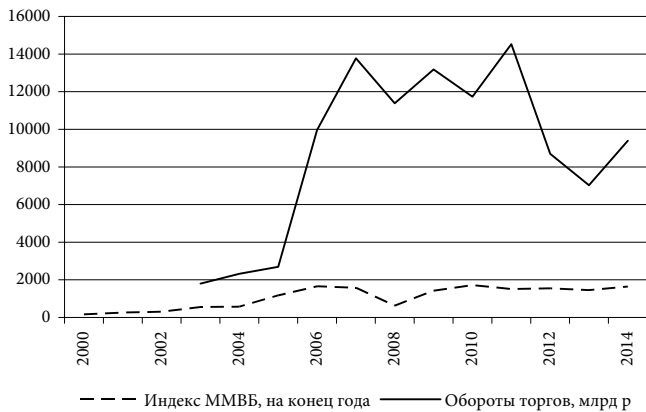


Рис. 1. Динамика индекса ММВБ и оборотов биржевых торгов ценными бумагами, включенными в индекс, за период с 2000 по 2014 гг.<sup>1</sup>

37% ВВП. Более низкий уровень был зафиксирован лишь в период кризиса 2008 г. — 26%<sup>2</sup>. По итогам 2014 г. уровень капитализации снизился до 33% ВВП<sup>3</sup>. Отношение стоимости зарегистрированных выпусков эмиссионных ценных бумаг к сумме инвестиций в основной капитал составило в 2013 г. 64,5%, в том числе акций — 20%<sup>4</sup>. Это свидетельствует о повышении роли фондового рынка как механизма финансирования инвестиций и выполнении им важных макроэкономических функций, что выступает предпосылкой создания в Москве предусмотренного Стратегией развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года международного финансового центра.

Предпосылкой достижения этой цели выступают обеспечение безопасности экономической системы и ее защита от связанных с фондовым рынком угроз, среди которых угрозы криминального характера имеют повышенную опасность. Представленные на рисунке 2 данные характеризуют динамику некоторых показателей криминальной активности на рынке ценных бумаг.



Рис. 2. Динамика отдельных показателей криминальной активности в Российской Федерации в 2000–2014 гг.<sup>5</sup>



Рис. 3. Изменение индекса ВВП Российской Федерации (в постоянных ценах 2008 г.) в 2004–2014 гг., проц. пункты<sup>6</sup>

Можно отметить, что 2006 г. является в определенном смысле переломным и с точки зрения динамики показателей фондового рынка (близкое к историческому максимуму значение индекса ММВБ и объема торговой активности), и с точки зрения динамики преступности (как в целом, так и в сфере экономики). К числу важных факторов такой динамики можно отнести изменение уровня экономической активности. 2006 г. был последним докризисным годом увеличения прироста индекса ВВП (в постоянных ценах) за период с начала восстановительного роста (рис. 3).

В качестве фактора, оказавшего влияние на уровень криминальной активности, может рассматриваться увеличение бюджетных расходов на правоохранительную деятельность. В результате относительное снижение экономических выгод в сочетании с ростом издержек совершения экономических преступлений обусловило снижение уровня общей и экономической преступности.

Однако преступность на рынке ценных бумаг изменяется не столь однозначно. Число преступлений, ответственность за совершение которых предусмотрена ст. 186 УК РФ<sup>7</sup> «Изготовление и сбыт поддельных денежных знаков и ценных бумаг», изменяется в соответствии с общей тенденцией изменения преступности в целом<sup>8</sup> (рис. 4) и экономической преступности в частности. Динамика зарегистрированных преступлений, характерных для организованного рынка эмиссионных ценных бумаг (специфичных, или «новых», для российского фондового рынка), носит иной характер. Количество преступлений этой категории<sup>9</sup> начиная с кризисного 2008 г. имеет отчетливую тенденцию к возрастанию, т. е. изменяется в направлении, противоположном общей динамике экономической преступности. Их количество увеличилось с 6 в 2000 г. до 293 в 2014 г. (см. рис. 4)<sup>10</sup>. Между числом зарегистрированных преступлений этой группы и числом преступлений, предусмотренных ст. 186 УК РФ, отмечается при элиминировании тренда значимая отрицательная корреляция ( $r = -0,48$ , при  $p = 0,08$ ). Это указывает на процесс изменения



Рис. 4. Число зарегистрированных преступлений в Российской Федерации, предусмотренных ст. ст. 170¹, 185, 185¹–185⁶ УК РФ за период с 2000 г. по 2014 г.

структуры преступности на рынке ценных бумаг в направлении интенсификации криминального использования профессиональных экономических познаний, т. е. на замещение традиционной преступности собственно экономической. Отчасти подобная динамика связана с относительно недавним введением новых составов в УК РФ и накоплением опыта выявления этих преступлений аппаратами ОВД.

Укажем некоторые закономерности изменения преступности и состояния фондового рынка, выявленные в результате статистического анализа данных за период с 2000 г. по 2014 г. Можно отметить наличие статистически значимой связи между показателем зарегистрированных преступлений в сфере экономики и среднегодовым значением фондового индекса ММВБ ( $r = -0,68$ ,  $p = 0,007$ ). При этом с другими показателями преступности (общее число зарегистрированных преступлений, число преступлений по специфическим для рынка ценных бумаг статьям) значимой корреляционной связи не наблюдается.

Было рассмотрено влияние фактора коррупции на состояние фондового рынка и экономическую преступность. В качестве показателя коррупции использованы Индекс восприятия коррупции (СРІ), уровень и ранг<sup>11</sup>. Установлено, что на восприятие коррупции (уровень) оказывает влияние динамика группы специфических для рынка ценных бумаг экономических преступлений. Об этом свидетельствует высокое значение коэффициента корреляции ( $r = 0,88$ ), а также факт, что изменение числа зарегистрированных преступлений этой группы является Грэнджер-причиной изменения восприятия коррупции (с лагом 1 и 2 года). Интерпретировать подобный факт можно следующим образом: в условиях высокой латентности данной категории экономических преступлений увеличение их количества,

выявленного и зарегистрированного ОВД, является свидетельством возрастающей активности правоохранительных органов и воспринимается в качестве позитивного сигнала инвесторами.

Вместе с тем с числом зарегистрированных экономических преступлений уровень восприятия коррупции связан значимой отрицательной корреляцией ( $r = -0,72$ ,  $p = 0,003$ ). Изменение же общего числа зарегистрированных преступлений в сфере экономики можно рассматривать как достаточно хороший индикатор изменения уровня криминализации экономических отношений, в том числе распространенности и восприятия коррупционных практик. Это объяснимо, если принять предположение о тесной взаимосвязи масштабов коррупционных практик с общим уровнем экономической преступности. Итак, на восприятие коррупции оказывает влияние как общий уровень криминальной активности в сфере экономики, так и активность правоохранительных органов в такой ключевой сфере, как фондовый рынок. Это прямой механизм влияния экономической преступности на восприятие коррупции.

Второй механизм связан с опосредованным влиянием через изменение структуры экономической преступности и увеличением доли «новых», специфических для фондового рынка преступлений. Сказанное можно интерпретировать как эффект замещения — увеличения предпочтения новых способов криминальной активности традиционным. На это, в частности, указывает разнонаправленность трендов показателей числа зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 186 УК РФ, и «новых» преступлений на рынке ценных бумаг.

Интересно отметить необычный характер связи между изменением среднегодового значения фондового индекса ММВБ и показателями восприятия коррупции. Коэффициент корреляции между изменением индекса и изменением ранга страны в рейтинге СРІ за период с 2000 г. по 2014 г. отражает значимую положительную связь ( $r = 0,89$ ,  $p < 0,001$ ). Таким образом, улучшение позиции страны в рейтинге СРІ — фактор, негативно отражающийся на значении фондового индекса<sup>12</sup>. Более того, тест на Грэнджер-причинность показывает, что изменение СРІ (ранг) является Грэнджер-причиной изменения фондового индекса.

Вопрос о природе подобной связи нуждается в дополнительном исследовании, и не исключено, что корреляция является ложной. Можно предположить, что влияние коррупции на динамику фондового индекса нейтрализуется другими факторами, в частности, макроэкономическими. Возможно также, что на деятельность публичных компаний — эмитентов ценных бумаг, включенных в индекс, коррупция влияет меньше ввиду большей транспарентности, жесткости

Таблица 1. Динамика преступлений, предусмотренных ст. ст. 185, 185<sup>1</sup> УК РФ в 2000–2009 гг.

УК РФ	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Ст. 185	6	3	8	5	3	6	0	2	2	4
Ст. 185 <sup>1</sup>	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1

регулирования, контроля акционеров. Соответственно, ухудшение позиции страны в СРІ имеет результатом рост предпочтений инвесторов в отношении публичных компаний. Указанная зависимость может также обозначать накопление системного риска российского фондового рынка, который может реализоваться при ослаблении нейтрализующих влияние коррупции факторов.

Ранг страны в индексе восприятия коррупции статистически значимо связан со стандартным отклонением фондового индекса ММВБ ( $r=0,6$ ,  $p=0,02$ ). Это возможно интерпретировать таким образом, что изменение позиции страны с точки зрения воспринимаемой коррупции является фактором рыночного риска (волатильности индекса).

Тест на Грэнджер-причинность показывает, что с лагом 2 года число преступлений, предусмотренных ст. 186 УК РФ, является Грэнджер-причиной среднегодового уровня индекса ММВБ и стандартного отклонения индекса. С лагом 1 год число преступлений, предусмотренных ст. 186 УК РФ, выступает Грэнджер-причиной среднегодового уровня индекса ММВБ. При расчете использовались приростные данные логарифмов соответствующих показателей. Вопрос о том, насколько Грэнджер-причинность отражает реальную причинность, нуждается в дополнительном исследовании.

В таблицах 1 и 2 представлены количество и структура «новых» экономических преступлений в сфере фондового рынка, соответственно, до и после криминализации новых общественно опасных деяний, состоявшейся в 2009–2010 гг.

Таблица 2. Число зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. ст. 170<sup>1</sup>, 185, 185<sup>1</sup>–185<sup>6</sup> УК РФ за период с 2010 по 2014 гг.

УК РФ	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Всего
Ст. 170 <sup>1</sup>	12	116	178	225	216	747
Ст. 185	2	1	0	0	0	3
Ст. 185 <sup>1</sup>	1	3	0	2	1	7
Ст. 185 <sup>2</sup>	0	5	0	2	1	8
Ст. 185 <sup>3</sup>	0	0	1	0	1	2
Ст. 185 <sup>4</sup>	2	0	2	1	0	5
Ст. 185 <sup>5</sup>	8	38	63	61	67	237
Ст. 185 <sup>6</sup>	0	0	0	0	0	0
Всего	25	163	244	291	286	1009

Как следует из представленных данных, преступления, связанные с нарушениями в процессе эмиссии ценных бумаг, преобладали в период до 2010 г., что связано с нарастанием эмиссионной активности российских эмитентов.

После 2009 г. наиболее быстрыми темпами увеличивается количество преступлений, предусмотренных ст. 170<sup>1</sup> УК РФ и связанных с внесением недостоверных данных в реестры, в том числе реестр владельцев ценных бумаг. Регистрируются также преступления, связанные с нарушением порядка учета прав на ценные бумаги (ст. 185<sup>2</sup> УК РФ). За период с 2007 г. по 2014 г. было зарегистрировано 7 преступлений по данной статье. Аналогичная динамика характерна для преступлений, ответственность за которые предусмотрена ст. 185<sup>5</sup> УК РФ. Их количество возросло с 8 в 2008 г. до 67 в 2014 г., что свидетельствует об актуальности проблемы защиты прав акционеров и владельцев иных ценных бумаг.

При этом статистически значимой связи между количеством специфических преступлений в сфере фондового рынка и показателями развития фондового рынка (среднее значение индекса ММВБ и волатильности, оцениваемой показателем стандартного отклонения) после элиминирования тренда не выявлено. Это не исключает, однако, отсутствия такой связи ввиду недостаточной репрезентативности сведений о преступлениях данной категории — ответственность за большинство из них введена лишь в 2009–2010 гг.

Таким образом, за исследуемый период наблюдаются изменение динамики и структуры зарегистрированной преступности на рынке ценных бумаг в направлении снижения ее традиционной компоненты, связанной преимущественно с неорганизованным рынком неэмиссионных документарных ценных бумаг, и повышение удельного веса классической экономической преступности, посягающей на интересы участников организованного рынка бездокументарных эмиссионных ценных бумаг.

Состояние фондового рынка испытывает влияние комплекса факторов, среди которых значительными являются уровень криминализации экономики, уровень коррупции, активность правоохранительных органов по раскрытию «новых» экономических преступлений в сфере фондового рынка. Для оценки результирующего влияния преступности на развитие фондового рынка необ-

ходимо учитывать сложный механизм причинно-следственных взаимодействий между ее различными составляющими.

<sup>1</sup> *Информация* Московской биржи. URL: [http://www.finam.ru/profile/mirovye-indeksy/micex/export/?market=6&em=13851&code=MICEX&df=31&mf=6&yf=2015&from=31.07.2015&dt=31&mt=6&yt=2015&to=31.07.2015&p=7&f=MICEX\\_150731\\_150731&e=.txt&cn=MICEX&dtf=1&tmf=1&MSOR=1&mstime=on&mstimever=1&sep=1&sep2=1&datf=1&at=1](http://www.finam.ru/profile/mirovye-indeksy/micex/export/?market=6&em=13851&code=MICEX&df=31&mf=6&yf=2015&from=31.07.2015&dt=31&mt=6&yt=2015&to=31.07.2015&p=7&f=MICEX_150731_150731&e=.txt&cn=MICEX&dtf=1&tmf=1&MSOR=1&mstime=on&mstimever=1&sep=1&sep2=1&datf=1&at=1) (дата обращения: 20.06.2015).

<sup>2</sup> *Российский фондовый рынок: 2013 г. События и факты*. URL: <http://naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2013.pdf> (дата обращения: 22.04.2015).

<sup>3</sup> *Официальный сайт НАУФОР*. URL: <http://www.naufor.ru/tree.asp?n=11504> (дата обращения: 22.06.2015)

<sup>4</sup> *Финансы России. 2014 : стат. сб. / Росстат. М., 2014. С. 276, 333.*

<sup>5</sup> Здесь и далее: *Статистические данные ГИАЦ МВД России*. Ф. 491. Раздел 8. Январь-декабрь 2000–2014 гг.

<sup>6</sup> Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики. Центральная база статистических данных. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi> (дата обращения: 28.07.2015).

<sup>7</sup> Сравнение динамики зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 186 УК РФ, с динамикой выявленных Банком России случаев фальшивомонетничества (коэффициент корреляции +0,75, коэффициент детерминации 0,56) указывает на то, что до 44% дисперсии числа преступлений по данной статье обусловлено преступностью с ценными бумагами. Это позволяет предположить, что данные по ст. 186 УК РФ имеют ценность для характеристики преступности на рынке ценных бумаг.

<sup>8</sup> Коэффициент корреляции  $r = 0,75$  на уровне  $p = 0,002$ .

<sup>9</sup> К ним в статье отнесены составы ст. 170<sup>1</sup> УК РФ (Фальсификация единого государственного реестра юридических

лиц, реестра владельцев ценных бумаг или системы депозитарного учета), ст. 185 УК РФ (Злоупотребления при эмиссии ценных бумаг), ст. 185<sup>1</sup> УК РФ (Злостное уклонение от раскрытия или представления информации, определенной законодательством Российской Федерации о ценных бумагах), ст. 185<sup>2</sup> УК РФ (Нарушение порядка учета прав на ценные бумаги), ст. 185<sup>3</sup> УК РФ (Манипулирование рынком), ст. 185<sup>4</sup> УК РФ (Воспрепятствование осуществлению или незаконное ограничение прав владельцев ценных бумаг), ст. 185<sup>5</sup> УК РФ (Фальсификация решения общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества) или решения совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества и ст. 185<sup>6</sup> УК РФ (Неправомерное использование инсайдерской информации).

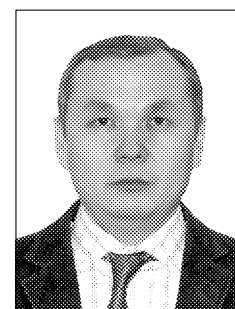
<sup>10</sup> Показатель общего числа зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 170<sup>1</sup> УК РФ, отражает не относящиеся к фондовому рынку преступления, связанные с фальсификацией единого государственного реестра юридических лиц. В связи с этим оценка по данному показателю уровня криминализации фондового рынка является завышенной.

<sup>11</sup> Более высокие баллы индекса CPI ассоциируются с более низким уровнем восприятия коррупции. Более высокие по абсолютному значению ранги указывают на рост восприятия коррупции.

<sup>12</sup> Это не согласуется с результатами корреляционного анализа, выполненного по выборке из 103 стран: существует статистически значимая отрицательная связь между величиной капитализации фондового рынка в ВВП и номером ранга страны в индексе восприятия коррупции CPI, и положительная — между капитализацией фондового рынка и баллом страны в CPI. Таким образом, капитализация фондового рынка снижается по мере увеличения масштабов воспринимаемой коррупции, что является вполне ожидаемым и соответствует современным представлениям о роли институциональных факторов в финансовом развитии.

УДК 341 © Б. С. Дубанаев, 2015

## Кыргызстан на пути к парламентско-президентской республике: проблемы и перспективы Б. С. Дубанаев



Рассматриваются вопросы организации и деятельности Парламента Кыргызстана. Наряду с выявлением проблем в компетенции, организации и процедурах деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики автором предлагаются направления их решения.

*Ключевые слова:* Парламент, Жогорку Кенеш, Правительство, Конституция, Президент, полномочия депутата, выборы.

Народные волнения, приведшие к смене государственной власти 24 марта 2005 г. и 7 апреля 2010 г., а также семикратное изменение редакции

Конституции Кыргызской Республики и принятие новой Конституции в 2010 г. свидетельствуют о том, что в Кыргызстане народ и политическая элита все

еще продолжают поиск оптимального пути организации и функционирования системы органов государственной власти.

Несмотря на то что в соответствии с новой редакцией Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. кыргызский парламент приобрел ключевую роль в системе государственной власти, а механизм сдержек и противовесов ветвей власти стал более сбалансированным, систему организации государственной власти в Кыргызской Республике все еще нельзя считать идеальной. Это означает, что государственным органам, ученым и экспертам необходимо продолжить изучение генезиса и нынешнего состояния законодательной ветви власти, проводить дальнейший анализ ее деятельности, выявлять проблемы, для того чтобы продолжить совершенствовать парламентско-президентскую форму правления.

Современные проблемы в организации деятельности законодательной ветви власти в Кыргызской Республике можно условно разделить на следующие виды.

1. *Проблемы нормативно-правовой регламентации* деятельности парламента возникли из-за недостаточной разработанности нормативно-правовой базы деятельности Парламента (далее — Жогорку Кенеша КР) и существующих в них противоречий. Проблемным аспектом законодательного регулирования вопросов организации и деятельности политической партии и ее фракций в парламенте являются противоречия, заложенные в положениях Конституции Кыргызской Республики 2010 г. Так, ч. 4 ст. 4 Конституции устанавливает, что «в Кыргызстане запрещается слияние государственных, муниципальных и партийных институтов; образование и деятельность партийных организаций в государственных, муниципальных учреждениях и организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности».

Данная статья Конституции, по нашему мнению, вступает в противоречие с ч. 3 ст. 70 Конституции Кыргызской Республики и рядом конституционных законов, регулирующих образование и организацию деятельности фракций политических партий в таком государственном органе, как Жогорку Кенеш. Возникает также вопрос, не противоречит ли данной статье Конституции механизм формирования правительства, заложенный в ст. ст. 74 и 85 Конституции КР, где предусмотрен партийный принцип формирования правительства в рамках заключенного коалиционного соглашения между фракциями политических партий, прошедшими в Парламент. Необходимо отметить, что в Кыргызстане коалиция

фракций (парламентское большинство) формируется на основании п. 3 ст. 74 и пп. 1–5 ст. 84 Конституции КР структуру и состав правительства путем заключения коалиционного соглашения, где портфели министров распределяются между партийными фракциями, вошедшими в коалицию<sup>1</sup>.

Практике известны случаи, когда проблемы, связанные с недостаточной нормативно-правовой регламентацией деятельности Парламента, решались с помощью Конституционной палаты Верховного суда КР. Например, Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в ст. 10 определяет парламентскую фракцию как «объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по списку от одной политической партии». Однако в данной формулировке нет указаний на сущность и функционально-содержательную сторону деятельности парламентской фракции как вида депутатского объединения. Поэтому возникает резонный вопрос о цели создания депутатской фракции.

По нашему мнению, парламентская фракция предназначена для защиты интересов политической партии в Парламенте, реализации и претворения в жизнь ее политики, основанной на предвыборной программе партии, с использованием для этих целей парламентских полномочий, в рамках достижения главной цели политической партии — осуществления государственной власти. Именно из-за отсутствия ответа на данный вопрос в законодательстве возникли проблемы в деятельности парламентских фракций на практике.

В Парламенте пятого созыва среди депутатов, избранных на основе новой редакции Конституции и обновленного избирательного законодательства, выявилась тенденция к выходу из своих депутатских фракций и образованию самостоятельных депутатских групп. Причем ни Конституция, ни конституционные законы, ни Закон «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не закрепляли статуса и правовой природы самостоятельных внефракционных депутатских групп, а также порядка осуществления ими своей деятельности.

В период с 2013 г. по 2015 г. в Парламенте образовались четыре депутатские группы, причем все депутаты, объединившиеся в отдельные группы, вышли из состава своих парламентских фракций, а некоторые из них покинули ряды политической партии. 24 сентября 2014 г. Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики постановила, что депутат не может оставаться свободным депутатом, объединяться в депутатские группы вне фракции. Конституционная палата Верховного суда КР также приняла решение о том, что функционирование депутатских групп наряду с фракциями в Парламенте противоречит Конституции Кыр-

гызской Республики<sup>2</sup>. По мнению судей Конституционной палаты Верховного суда КР, положение ст. 14 Закона «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» предусматривает право депутата Жогорку Кенеша, имеющего иное политическое воззрение, объединяться в депутатские группы внутри фракции.

Данное нормативное положение не вступает в прямое противоречие с Конституцией республики, поскольку позволяет обеспечить плюрализм мнений депутатов в рамках одной фракции и избежать партийного диктата. В связи с этим депутаты одной фракции, имеющие иные позиции по рассматриваемым вопросам, а также по деятельности фракции в целом, вправе объединяться в группы, которые могут иметь как временный, так и устойчивый характер. Однако такие группы не могут наделяться правами, свойственными парламентским фракциям. Закрепление решения Конституционной палаты Верховного суда КР в нормах Закона «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» позволит устранить данную проблему.

2. *Организационно-институциональные проблемы* возникают в деятельности Парламента из-за того, что политические партии не уделяют серьезного внимания профессиональной подготовке своих членов партии — будущих депутатов Парламента.

Подготовку к предстоящим парламентским выборам партии начинают с подбора потенциальных кандидатур в депутаты, которые затем включаются в партийные списки и предлагаются избирателям. При этом в качестве основного критерия подбора кандидатур, как показывает сложившаяся практика, выступает наличие у кандидата финансовых и административных ресурсов.

В интервью информационному агентству «АКИпресс» лидер партии «АтаМекен» О. Текебаев подтвердил, что кандидаты в депутаты мобилизовали финансовые ресурсы в избирательный фонд партии для проведения избирательной кампании и что один из кандидатов внес в избирательный фонд 100 тыс. долларов США<sup>3</sup>. Следовательно, профессиональные качества кандидатов в депутаты, наличие у них опыта политической и парламентской работы отводятся на второй план, что приводит к ухудшению профессиональной составляющей будущей парламентской фракции партии в Жогорку Кенеше.

Объективным фактором, вызывающим такой негативный процесс, является то, что большинство политических партий современного Кыргызстана характеризуются как партии «харизматично-вождистского» типа. Такие партии называют еще партиями одного лидера. Из-за отсутствия общей

идеологии в партии, непроработанности их программ и уставов многие партии объединяют людей не по их общим политическим интересам. Чаще всего в основе такого объединения лежат симпатии граждан к тем или иным политическим лидерам. Тем самым в Парламент приходит значительное количество людей, которые по своим личным и деловым качествам не способны качественно осуществлять депутатскую деятельность.

3. *Партийно-идеологические проблемы* по своей сути производны из предыдущей проблемы. В Министерстве юстиции Кыргызской Республики зарегистрировано более 300 политических партий. Это означает лишь количественный, но еще не качественный показатель многопартийности в стране, население которой превышает 6 млн человек. В современном Кыргызстане все еще идут процессы самовыражения партийных форм, поиска возможностей реализации партиями своих идей и амбиций. Решение обозначенных проблем объективно требует консолидации усилий не только политических партий, но и всех активных институтов гражданского общества, включая общественные объединения, движения, экспертов и ученых.

Главная цель политической партии — это борьба за осуществление государственной власти. Задача политической партии, которая участвует на парламентских выборах, заключается не только в том, чтобы выиграть как можно больше депутатских мандатов. Не менее важно для нее через своих депутатов, а в случае с Парламентом КР — через свою фракцию, осуществлять законодательную власть, влиять на ее решения, с тем чтобы реализовать собственную идейно-политическую доктрину, в том числе предвыборную платформу, и тем самым проводить свой политический курс.

Как показывает анализ деятельности парламентских фракций, в Жогорку Кенеше КР имеется проблема доминирования фракций парламентского большинства. Безусловно, любая политическая партия старается занять в Парламенте как можно больше депутатских мест, что даст ей больше возможностей в распределении власти, влиянии на нее. Это вполне закономерно. Между тем, как показывает анализ, расклад руководящих органов в Жогорку Кенеше четвертого и пятого созывов, «квотирование» министерских и иных должностей в исполнительных органах, никак не привел и не приводит к эффективной работе Парламента в смысле принятия решений, отвечающих потребностям общества и интересам граждан.

Сама возможность доминирования одной фракции над остальными имеет негативный характер, что отрицательно сказывается во взаимодействиях фракций в Парламенте как едином государственном

институте. Поэтому должны быть выработаны и внедрены такие механизмы, которые ставили бы заслон доминированию одной фракции над остальными, иначе принцип пропорционального представительства в Парламенте не сможет дать положительных результатов.

Еще одной проблемой в структурно-институциональном аспекте является обеспечение эффективности и стабильности деятельности парламентского большинства в Жогорку Кенеше, что имеет решающее значение для стабильности в обществе. Более того, от этого зависит и стабильность деятельности правительства, в формировании и организации деятельности которого Парламент непосредственным образом участвует.

Как показывает проведенный анализ, эффективность и стабильность коалиции парламентского большинства в Жогорку Кенеше зависят от ряда взаимообусловленных, нередко и взаимосвязанных объективных и субъективных факторов: субъектного состава коалиции (т. е. какая фракция с кем войдет в коалицию); насколько станет тесным их взаимное сотрудничество; от векторов влияния на коалицию (имеется в виду влияние внутреннее и внешнее).

Основой же политического фундамента коалиции фракций парламентского большинства и определяющим фактором ее стабильности должна быть близость политических воззрений и политических позиций партий и, соответственно, их фракций в Парламенте. Непризнание значения данного фактора и тем более искусственное создание коалиций рано или поздно приведет к появлению трещины в ее политическом фундаменте.

Еще одной немаловажной проблемой в построении эффективной законодательной ветви власти является *проблема правильного понимания предназначения парламента* и путей реализации компетенции как всего парламента, так и отдельно взятого депутата.

Одна из основных проблем в Жогорку Кенеше четвертого созыва заключалась в том, что из-за отсутствия соответствующего опыта работы фракции дублировали работу комитетов. Все законопроекты, внесенные в повестку дня пленарного заседания Жогорку Кенеша, без исключения, становились объектом обсуждения фракций. Вместе с тем было и желание отдельных депутатов-членов фракции, инициировавших законопроекты, заручиться поддержкой коллег по партии и таким образом продвинуть свой законопроект через Жогорку Кенеш. Такая практика продолжается и в работе отдельных фракций Жогорку Кенеша пятого созыва.

Социальное назначение фракции заключается в защите и отстаивании интересов политической пар-

тии в Парламенте, проведении ее политического курса. В этом — суть функционально-содержательной деятельности фракции. Следовательно, повестка дня заседания фракции должна составляться с учетом политической значимости тех или иных законопроектов, иных вопросов общественно-политической и государственной жизни. При этом фракция должна определить свою политическую позицию по ним и дать им политическую оценку под углом зрения целей, задач и политического курса, с одной стороны, партии, которую она представляет в Парламенте, с другой — государства, ответственность за будущее которого данная партия взяла на себя вместе с мандатом доверия народа в лице избирателей.

В этом плане функционально-содержательная деятельность парламентской фракции проявляется также в распределении государственной власти, а именно в участии фракции в процессе формирования Жогорку Кенешем иных органов государственной власти и их должностных лиц. Так, согласно п. 1 ст. 12 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» фракции вправе предлагать кандидатуры членов фракции в составы комитетов и временных комиссий Жогорку Кенеша и вносить предложения по их отзыву; вносить предложения по избранию, освобождению, утверждению, одобрению, даче согласия, назначению должностных лиц, отнесенных к полномочиям Жогорку Кенеша.

Двадцатичетырехлетний опыт развития парламентаризма в новом независимом Кыргызстане показывает, что Парламент все еще находится в процессе становления. Свидетельством этому служит продолжающийся процесс поиска оптимальной формы, структуры, функций и полномочий Жогорку Кенеша, начало которому было положено Конституцией 1993 г., решениями шести референдумов в попытках совершенствования системы государственного управления и, наконец, новой Конституцией 2010 г.

Учитывая, что Жогорку Кенеш за это время испытал на себе все стороны и двухпалатной, и однопалатной парламентской системы, а также изменения в количественном и качественном составе, такой процесс становления парламентаризма и собственно национального Парламента можно рассматривать как закономерность в конституционно-правовом развитии Кыргызстана, где все еще идет поиск оптимального пути.

Из этого следует вывод, что политической элите необходимо акцентировать внимание на основных аспектах дальнейшего развития парламентаризма в целях его оптимизации: совершенствовать выборную систему в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики; укреплять и развивать роль фракций и комитетов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, с одной

стороны, партийную систему формирования Жогорку Кенеша Кыргызской Республики — с другой; обращать внимание на качество принимаемых законов; обеспечивать исполнение законов в Кыргызской Республике путем усиления контрольных функций Парламента; укреплять связь широких слоев населения и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики во время принятия важных государственных решений; вводить практику взаимодействия экспертов, ученых и инициаторов законопроектов при разработке законов, обсуждении и принятии их Парламентом.

<sup>1</sup> Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. URL: <http://www.president.kg/ru/konstitutsija/> (дата обращения: 15.03.2015).

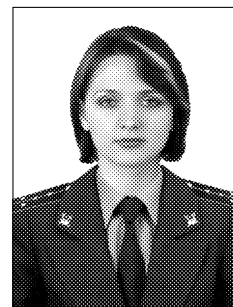
<sup>2</sup> О проверке конституционности положений Закона КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». URL: <http://constpalata.kg/ru/russkij-o-proverke-konstitucionnosti-polozhenij-zkr-o-statuse-deputata-zhogorku-keneshakyr-gy-zskoj-respubliki/> (дата обращения: 15.03.2015).

<sup>3</sup> Интервью депутата Текебаева О. Ч. информационному агентству АКИpress. URL: [http://www.gezitter.org/politic/35884\\_deputat\\_o\\_tekebaev\\_podtverdil\\_fakt\\_perevoda\\_100\\_tyis\\_dollarov\\_v\\_fond\\_partii\\_ata\\_meken](http://www.gezitter.org/politic/35884_deputat_o_tekebaev_podtverdil_fakt_perevoda_100_tyis_dollarov_v_fond_partii_ata_meken) (дата обращения: 15.03.2015).

УДК 324 © С. Г. Бутина, 2015

## Назначение выборов депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: правовой аспект

С. Г. Бутина



Рассматриваются вопросы, связанные с определением дня проведения выборов на региональном и местном уровнях. Предлагается определить единый день проведения выборов любого уровня. Существенное внимание уделяется правилам назначения досрочных выборов, что предполагает формирование нового состава уполномоченного органа в кратчайшие сроки для обеспечения преемственности органов власти или местного самоуправления.

*Ключевые слова:* назначение выборов, избирательная комиссия, день проведения выборов, официальный источник, досрочные выборы.

Основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах, проводимых на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в редакции от 24 ноября 2014 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ), иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты, уставы муниципальных образований.

Например, закон Омской области от 7 июля 2003 г. № 455-ОЗ (в редакции от 2 июня 2014 г.) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Омской области»<sup>2</sup> (далее — Закон Омской области № 455-ОЗ) устанавливает порядок подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Омской области, закон Омской области № 456-ОЗ (в редакции от 8 октября 2014 г.) «О выборах в орга-

ны местного самоуправления Омской области»<sup>3</sup> (далее — Закон Омской области № 456-ОЗ) — органов местного самоуправления Омской области.

Политические выборы — это не только непосредственно само голосование, но и комплекс действий, направленных на формирование органов власти<sup>4</sup>. Одним из них является назначение выборов.

Назначение выборов представляет собой начальную стадию избирательного процесса, позволяющую гражданам Российской Федерации реализовать свое избирательное право в полном объеме. Указанная стадия имеет решающее значение, поскольку представляет основу практической реализации действующего избирательного законодательства Российской Федерации. Она в большинстве случаев носит волевой характер и предусматривает необходимость определения уполномоченного субъекта и принятия им решения о назначении выборов. Часть 1 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ (как и ряд иных предписаний) носит отсылочный характер в части определения видов выборов, на которые данная норма распространяется.

Сущность правового регулирования сводится к установлению соответствия между нормативными предписаниями в части определения компетентного лица и субъектом, принявшим соответствующее решение. При этом законодатель определяет, что выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо, т. е. указывает на наличие специальных полномочий в данной сфере. В частности, ч. 2 ст. 4 Закона Омской области № 455-ОЗ гласит, что решение о назначении выборов депутатов Законодательного Собрания Омской области должно быть принято Законодательным Собранием Омской области не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Если Законодательное Собрание Омской области не назначит выборы в установленный срок, они назначаются в порядке, установленном Федеральным законом № 67-ФЗ.

Согласно ч. 2 ст. 10 Закона Омской области № 456-ОЗ решение о назначении выборов в органы местного самоуправления должно быть принято представительным органом муниципального образования не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования.

В определении уполномоченного на назначение выборов субъекта регионам и муниципалитетам предоставлена свобода деятельности, в связи с чем они могут устанавливать порядок, отличный от федерального.

Назначение выборов, наряду с решением иных вопросов, предполагает определение дня проведения выборов. Часть 2 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ предусматривает, что день проведения голосования определяется федеральным законодательством. Тем не менее указанное нормативное предписание не представляет практической ценности, поскольку единственным федеральным законом, определяющим день проведения голосования, является названный нормативный акт.

Порядок определения дня голосования на региональных и местных выборах названным выше Федеральным законом не определен, несмотря на то что реализация гражданами Российской Федерации избирательных прав при участии в выборах, проводимых как на уровне субъекта Российской Федерации, так и на местном уровне, составляет предмет его правового регулирования.

В связи с этим целесообразно было бы объединить нормативные положения чч. 2 и 3 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ, определив днем проведения выборов любого уровня второе воскресенье марта, а в отдельных случаях — второе воскресенье октября.

В отношении выборов органов государственной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления федеральный законода-

тель применяет общее правило о дне проведения выборов. Таким образом, можно сделать вывод о том, что выборы иных уровней, за исключением федеральных, проводятся во второе воскресенье марта (или октября) года, в котором истекает срок ранее избранного состава данного органа. Несмотря на единство требований, ряд субъектов Российской Федерации устанавливает специальные правила назначения дня проведения голосования на выборах органа государственной власти региона.

Анализ приведенных нормативных предписаний свидетельствует об избирательности правового регулирования. Так, положения чч. 3 и 4 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ закрепляют лишь порядок назначения региональных и местных выборов.

В ряде случаев, предусмотренных законодательством, прекращение полномочий соответствующего органа производится ранее истечения установленного законом срока полномочий данного органа. При этом возникает необходимость назначения и проведения досрочных выборов, т. е. до наступления общего срока проведения очередных выборов (например, в случае роспуска представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также добровольной отставки депутата). В подобной ситуации необходимость применения специального порядка назначения выборов обусловлена необходимостью передачи государственно-властных полномочий от органа, утратившего свою компетенцию, вновь избранному составу.

В связи с этим ч. 4 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ устанавливает специальные правила назначения досрочных выборов — они должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев с момента досрочного прекращения полномочий соответствующего субъекта. Учитывая возможность досрочного прекращения полномочий практически любого выборного органа или должностного лица, нельзя не сказать о применении такого порядка лишь в отношении региональных и местных выборов.

Конкретизируя названные предписания, законодатель предусматривает необходимость применения общего порядка проведения досрочных выборов как в отношении действующих органов власти и местного самоуправления, так и вновь образованных. В подобном случае речь идет о формировании нового муниципального образования с собственной системой органов местного самоуправления.

Единство процедуры назначения и проведения досрочных выборов и выборов во вновь созданные органы местного самоуправления обусловлено невозможностью осуществления полномочий указанными субъектами на протяжении всего срока, установленного для данной категории органов.

Следует заметить, что некоторые предписания названной выше статьи по смыслу дублируют друг друга. Так, общий порядок дня проведения выборов определен не только ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ, он также содержится и в иных положениях.

В соответствии с общим установленным порядком выборы проводятся во второе воскресенье марта, а при наличии предусмотренных законом обстоятельств — во второе воскресенье октября. Причем закон прямо запрещает проведение выборов в праздничный выходной день, а также в предшествующий ему день и последующий. Перечень праздничных выходных дней определен Трудовым кодексом Российской Федерации, и в случае совпадения такого дня с общим выходным — воскресеньем подлежит переносу на основании соответствующего постановления Правительства Российской Федерации.

Таким образом, исходя из установленного перечня нерабочих выходных дней, выборы подлежат переносу на иной срок в случае, если второе воскресенье марта совпадает с Международным женским днем 8 марта либо следующим за ним днем. Однако, учитывая периодичность проведения отдельных видов выборов, вероятность совпадения праздничных дней с днем проведения выборов ничтожно мала. По общему правилу при их совпадении выборы переносятся на второе воскресенье октября того же года. Отсутствие установленных действующим законодательством выходных праздничных дней, приходящихся на октябрь, исключает их дальнейший перенос.

Заслуживает внимания позиция законодателя в части применения общих дней голосования лишь в отношении выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, поскольку отдельными законодательными актами установлен специальный порядок определения дня голосования на федеральных выборах.

Выборы представляют собой форму народного волеизъявления на формирование состава того или иного органа государственной власти или местного самоуправления, поэтому проведение выборов предполагает соблюдение установленного законодательством кворума избирателей, который позволяет признать выборы состоявшимися<sup>5</sup>. В целях обеспечения права граждан на участие в выборах закон предусматривает возможность их проведения исключительно в общий выходной день — воскресенье, когда большинство населения не осуществляет своей трудовой функции. Однако установление указанного правила не свидетельствует о том, что все население, обладающее активным избирательным правом, имеет возможность реализовать его в день проведения выборов.

Так, указанной возможности лишены работники, осуществляющие свою деятельность вахтовым методом, а также в рамках графика сменности. Закон предусматривает дополнительные гарантии для указанных субъектов, в частности, возможность досрочного голосования или по открепительному удостоверению. В целях предоставления возможности принять участие в выборах максимальному количеству населения, обладающего активным избирательным правом, закон предписывает ряд ограничений, связанных с моментом назначения выборов.

Одновременно субъекты Российской Федерации и муниципальные образования могут устанавливать специальный перечень выходных праздничных дней, характерных исключительно для данной территории, в связи с чем указанное законодательное предписание может быть реализовано в рамках отдельных субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

Решение о назначении выборов выступает ключевым аспектом всего избирательного процесса, поскольку является юридическим фактом — основанием для начала избирательной кампании. В связи с этим наиболее значимым обстоятельством принятия указанного решения выступает соблюдение сроков его принятия в целях эффективной реализации последующих стадий избирательного процесса.

В отношении муниципальных выборов закон устанавливает специальные правила принятия решения об определении дня проведения выборов. Территориальная ограниченность данного вида выборов рамками одного муниципального образования предполагает возможность применения сокращенных сроков, в частности, общие сроки, предусмотренные законом, сокращаются при проведении муниципальных выборов на десять дней. Указанное правило действует и в отношении максимально допустимого, и в отношении минимального срока, установленного для принятия соответствующего решения.

Еще одним основанием применения сокращенных сроков назначения даты выборов является проведение досрочных выборов, что предполагает формирование нового состава указанного органа в кратчайшие сроки в целях обеспечения преемственности органов власти или местного самоуправления. При проведении досрочных выборов закон не предусматривает конкретных сроков принятия указанного решения, тем не менее он допускает возможность их сокращения лишь на одну треть. Соответственно, в случае проведения досрочных выборов регионального уровня решение об определении дня голосования должно быть принято компетентным субъектом не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

По мнению М. В. Гришиной, в условиях продолжения исполнения представительным органом прежнего созыва своих полномочий повторные выборы должны пройти в ближайшее второе воскресенье марта или октября<sup>6</sup>. Однако императивным требованием это не является. Более того, судебная практика подтверждает допустимость проведения повторных выборов в октябре (декабре — в год парламентских выборов) после несостоявшихся в этом же месяце основных выборов, т. е. через год и более!<sup>7</sup> Однако, как справедливо отмечает А. В. Кынев, даже «полгода без легитимного органа власти не так мало»<sup>8</sup>.

По общему правилу любой документ приобретает силу с момента его обнародования. Применительно к решению о назначении выборов закон указывает на применение общего требования об опубликовании данного решения в официальном средстве массовой информации уполномоченного на принятие такого решения органа. В частности, одним из источников размещения может выступать официальный интернет-сайт избирательной комиссии, периодические средства массовой информации, а также официальный источник опубликования актов органа, принявшего решение о назначении выборов. Например, в Омской области такими источниками являются газета «Омский вестник», ведомости Законодательного Собрания Омской области.

Целью такого обнародования является доведение соответствующей информации о возможности реализации гражданами Российской Федерации принадлежащего им активного избирательного права, в связи с чем закон не устанавливает какого-либо конкретизированного перечня источников официального опубликования указанного решения. Одним из существенных императивных предписаний в части опубликования решения о назначении выборов закон предусматривает лишь срок его обнародования, который не может быть более пяти дней с момента принятия такого решения.

При этом законодатель закрепляет ряд специальных гарантий на случай неисполнения уполномоченным органом или должностным лицом своей обязанности по назначению выборов. Отказ уполномоченного субъекта от исполнения своих обязанностей, а также отсутствие органа, наделенного соответствующей компетенцией, не может выступать основанием для нарушения установленных законодательством сроков проведения выборов. В качестве специальной гарантии соблюдения прав граждан на реализацию активного избирательного права в соответствии с общими принципами избирательного процесса закон предоставляет возможность принятия решения о назначении выборов соответствующей избирательной комиссии. Компетенция избирательных комиссий устанавливается применительно

к выборам, проводимым субъектами Российской Федерации (которые могут быть назначены избирательной комиссией субъекта Российской Федерации) а также муниципальным выборам (назначающиеся соответствующей избирательной комиссией).

В данном случае закон не конкретизирует компетенцию отдельных избирательных комиссий. Учитывая, что выборы проводятся на территории отдельного муниципального образования, в качестве компетентной избирательной комиссии может выступать соответствующая территориальная избирательная комиссия, в том числе избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, к которому относится муниципальное образование.

Реализация указанных полномочий избирательными комиссиями допускается лишь в случае непринятия решения о назначении выборов иными уполномоченными субъектами. Подобный порядок свидетельствует об истечении предоставленного законом десятидневного срока для принятия решения о назначении выборов уполномоченным органом государственной власти или должностным лицом, в связи с чем объективной необходимостью является определение сокращенных сроков принятия решения избирательной комиссией.

При назначении выборов субъекта Российской Федерации закон допускает возможность принятия решения избирательной комиссией в течение 80 дней до дня голосования, при назначении муниципальных выборов указанное решение должно быть принято не позднее чем за 70 дней до дня голосования. Реализация компетенции соответствующей избирательной комиссией допускается лишь при непринятии данного решения иным уполномоченным органом.

Юридическим фактом, порождающим возможность ее реализации, в этом случае выступает истечение срока официального опубликования решения уполномоченного органа или должностного лица. С момента его истечения комиссия наделяется полномочиями в части принятия решения о назначении дня голосования и его опубликования. Независимо от субъекта, принявшего указанное решение, оно должно быть обнародовано посредством официального опубликования — в семидневный срок с момента истечения срока официального опубликования решения иного уполномоченного субъекта.

Здесь федеральный законодатель исходит из того, что правомерно принятое решение о назначении выборов после вступления его в законную силу не может быть отменено или изменено (за исключением случая введения чрезвычайного или военного положения). Это означает, что соответствующий орган или должностное лицо не наделено полномочиями по отмене или изменению ранее принятого реше-

ния о назначении выборов. На этой организационно-правовой основе также реализуется принцип (норма) обязательности проведения выборов<sup>9</sup>.

Особые условия назначения выборов предусмотрены в случаях, когда такое решение не было своевременно принято ни уполномоченным на то органом государственной власти или должностным лицом, ни соответствующей избирательной комиссией. В подобной ситуации инициатива проведения выборов и реализация конституционных прав граждан принадлежит непосредственно участникам выборов. В качестве таких участников могут выступать: граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом; избирательные объединения; прокурор; органы государственной власти; органы местного самоуправления.

Аналогичный вопрос был отражен в определении Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2007 г. № 25-Г07-15<sup>10</sup>. В частности, в условиях, когда не наступил установленный законом срок принятия решения о назначении выборов, не представлены доказательства, свидетельствующие об отсутствии органа, уполномоченного принять решение о назначении выборов, и о том, что такое решение не будет принято своевременно уполномоченным органом, суд не усматривает реальной угрозы осуществлению активного избирательного права. Более того, предоставленная муниципальному образованию возможность самостоятельно выбирать вид избирательной системы согласуется с установленным Конституцией Российской Федерации принципом самостоятельности местного самоуправления и не нарушает равенства избирательных прав граждан.

Федеральный законодатель обеспечивает максимальные гарантии соблюдения установленных сроков проведения выборов, предусмотрев широкий перечень субъектов, которые обладают правом на принятие решения о назначении выборов. Тем не менее им не предоставлено право непосредственного принятия решения о назначении выборов. Они могут обратиться в суд общей юрисдикции, который правомочен определить уполномоченного на принятие решения органа государственной власти или избирательной комиссии и сроки принятия таким субъектом соответствующего решения.

Тем самым закон относит к исключительной компетенции органов государственной власти, в том числе и избирательных комиссий, принятие решения о назначении дня проведения выборов, предоставляя иным категориям субъектов лишь возможность осуществления контроля за своевременностью и качеством исполнения указанной обязанности такими органами.

Особый порядок назначения выборов предполагает формирование по решению суда общей юрис-

дикции временной избирательной комиссии, численность которой не может превышать 15 человек. Формирование временной комиссии отнесено законом к компетенции избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, которая реализует указанное судебное решение в месячный срок с момента его вступления в законную силу.

Подобный порядок значительно усложняет процедуру назначения выборов. Целесообразным представляется возложение в судебном решении обязанности на уполномоченную избирательную комиссию в части принятия решения о назначении выборов. Формирование временной комиссии допустимо лишь в случае отсутствия иных субъектов, наделенных соответствующими полномочиями.

В. В. Вискулова обоснованно полагает, что «в тех регионах, в которых основные выборы проводятся в октябре и по их результатам представительный орган не был сформирован в правомочном составе либо выборное должностное лицо местного самоуправления не было избрано, такой дополнительной гарантией избирательных прав должна стать норма о проведении повторных выборов во второе воскресенье марта следующего года»<sup>11</sup>.

В заключение следует отметить, что при определении даты проведения выборов возможны различные манипуляции. Самая распространенная, переходящая в категорию нарушений — это смещение даты выборов на более ранний срок. К нему прибегают в тех случаях, когда анализ предвыборной ситуации указывает на оптимальный срок проведения выборов, который не совпадает с ранее назначенным, и сокращение срока подготовки к выборам самым непосредственным образом может повлиять на их результаты. Метод борьбы с этим нарушением прост — это законодательная фиксация сроков проведения выборов. По такому пути идут Российская Федерация и большинство стран мира<sup>12</sup>.

Таким образом, действующее избирательное законодательство Российской Федерации стремится обеспечить максимально возможный уровень своевременного проведения выборов и реализации гражданами принадлежащих им избирательных прав. Указанное утверждение реализуется в большей мере предоставлением возможности субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям определять уполномоченный на назначение выборов орган власти или должностное лицо. Кроме того, важнейшей гарантией соблюдения выборной актуальности служит применение сокращенных сроков назначения выборов избирательными комиссиями соответствующего уровня.

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации :

федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

<sup>2</sup> *О выборах* депутатов Законодательного Собрания Омской области : закон Омской области от 7 июля 2003 г. № 455-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2003. № 2(35), ст. 1955.

<sup>3</sup> *О выборах* в органы местного самоуправления Омской области : закон Омской области от 7 июля 2003 г. № 456-ОЗ // Там же, ст. 1957.

<sup>4</sup> *Гришин Н. В.* Институт выборов и российская государственность // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 3. С. 405.

<sup>5</sup> *Комментарий* к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. URL: <http://www.cikrf.ru> (дата обращения: 15.02.2015).

<sup>6</sup> *Научно-практический комментарий* к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

ции» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ / под ред. А. А. Вешнякова, В. И. Лысенко. М., 2007. С. 682.

<sup>7</sup> *Определение* Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2007 г. № 25-Г07-15.

<sup>8</sup> *Кынев А. В.* Единый избирательный день и политическая система страны // Журнал о выборах. 2005. № 2. С. 40.

<sup>9</sup> *Научно-практический комментарий* к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ / отв. ред. А. А. Вешняков, науч. ред. В. И. Лысенко. М., 2003. С. 32.

<sup>10</sup> *Определение* Верховного Суда Российской Федерации от 31 июля 2013 г. № 14-АПГ13-4. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>11</sup> *Вискулова В. В.* Единые дни голосования в России и дополнительные гарантии избирательных прав граждан // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 67.

<sup>12</sup> *Морозова О. С.* Назначение времени проведения выборов как элемент избирательной инженерии // Фундаментальные исследования. 2014. № 6. С. 640–641.

УДК 316.614 © А. В. Горяинов, 2015

## Проблемы в работе ГИБДД и пути оптимизации взаимодействия сотрудников Госавтоинспекции и водителей: эмпирический анализ

А. В. Горяинов



В настоящее время недоверие, взаимное непонимание нередко осложняют отношения между участниками дорожного движения и сотрудниками ГИБДД, что не способствует стабильности и безопасности, правопорядку и законности на российских дорогах. Для решения этой комплексной проблемы необходима координация управленческих, научных, политических и масс-медийных ресурсов.

*Ключевые слова:* эмпирическое исследование, ГИБДД, водители, система безопасности, взаимоотношения водителей и сотрудников ГИБДД.

В настоящее время в деятельности ГИБДД ошутимы последствия дисфункциональных и деструктивных факторов. Трансформируется социальная система, происходят глобальные изменения социальной среды, в которой работают сотрудники Госавтоинспекции. Между тем от ведомства требуется высокий уровень жизнеспособности и эффективности. Для поиска наиболее приемлемого варианта развития данного государственного института представляется немаловажным привлечение научных методов, уравновешивающих негативные аспекты развития социальной системы и социокультурных факторов. Исходя из того, что в качестве аналитического

базиса может выступать классическая социология, в целях получения первичной информации мы предприняли социологическое исследование водителей транспортных средств (май–июль 2014 г.) с использованием метода анкетирования.

При установлении водительского стажа выяснилось, что среди респондентов наибольший удельный вес имеет группа со стажем вождения от 5 до 10 лет (33,0%). В следующей группе стаж вождения насчитывает от 10 до 15 лет (25,7%). Третья по численности часть респондентов (18,6%) имеет наибольший стаж вождения — более 15 лет. Неопытные водители составили меньшинство участников исследования: лиц

со стажем вождения менее 1 года оказалось 6,1%, а от 1 года до 3 лет — 5,8%. Таким образом, большинство опрошенных — опытные водители, которые имели возможность наблюдать за развитием ситуации с безопасностью дорожного движения на протяжении ряда лет.

Отвечая на вопрос: «Как часто Вы сталкиваетесь с сотрудниками ДПС ГИБДД?», максимальная по численности группа (34,7%) указала частоту от 1 до 3 месяцев. На втором месте группа, частота контактов которой с ДПС ГИБДД варьирует от 3 месяцев до полугода (23,3%). Наименьшую долю среди респондентов имеет группа с «интенсивными контактами» — 1 раз в месяц и чаще (8,1%). Кроме того, 17,3% участников исследования дали уклончивый ответ («когда как, нет закономерности»).

При изучении вопроса: «Какие впечатления, воспоминания остались у Вас после этих контактов?» выяснился значительный разброс мнений. Наиболее популярны негативные или скорее негативные оценки: 1) «неоднозначные» (27,7%); 2) «вежливые, профессиональные вымогатели» (22,9%). Общие положительные впечатления остались у 31,2% респондентов (из них ответ: «Воспитанные, тактичные люди» выбрали 16,7%; ответ: «Положительные впечатления» — 14,5%). Следовательно, около половины респондентов имеют неприятные или скорее неприятные воспоминания о контактах с ДПС ГИБДД. У части опрошенных это обусловлено нарушениями правил дорожного движения и вынесенным наказанием. Вместе с тем высокий показатель негативных или скорее негативных впечатлений диктует необходимость анализа деятельности самой службы, прежде всего на предмет злоупотребления служебным положением и умения вести цивилизованный диалог с водителями.

Высказанный тезис подтверждается тем, что на вопрос: «Приходилось ли Вам в течение прошлого года давать взятку сотрудникам ДПС ГИБДД, чтобы избежать оформления протокола?» больше половины респондентов (58,9%) ответили положительно. В то же время 39,3% участников исследования не совершали подобных противоправных действий в течение прошлого года. Затруднились дать содержательный, а главное, искренний ответ 1,8% опрошенных. Итак, судя по комментариям водителей, проблема коррупции в ГИБДД еще далеко не снята, несмотря на проводимые реформы.

Весьма критично респонденты отвечали и на вопрос: «Каково Ваше общее отношение к сотрудникам ДПС ГИБДД?». Преобладающим оказалось нейтральное отношение (37,4%). Однако анализ мнений по «полюсам восприятия» (положительному и отрицательному) показал, что превалирует отрицательный полюс. Так, доля ответов «скорее отрицательное»

и «отрицательное» отношение составляет 37,6%, тогда как удельный вес ответов «положительное» и «скорее положительное» отношение в сумме дает 21,9%. Как видим, для большинства участников исследования характерно нейтральное либо отрицательное отношение к сотрудникам службы, что, разумеется, не способствует оптимизации положения дел и требует действенных мероприятий.

Выясняя, какие стороны в работе ГИБДД водители считают позитивными, мы получили следующую картину. К числу ярко выраженных изменений к лучшему респонденты отнесли то, что сотрудники «перестали грубить» (26,6%). Еще одним положительным изменением последних лет водители назвали следующий момент: сейчас «редко останавливают без причины» (23,4%). Вместе с тем тревожным индикатором сохранения коррупционной составляющей выглядит тот факт, что 16,5% участников исследования отмечают возможность избежать наказания.

Можно констатировать, что, по мнению водителей, определенные улучшения в деятельности ДПС ГИБДД произошли, однако «хронические проблемы», в первую очередь, затронутая выше коррупция, по-прежнему дают о себе знать. Именно в ее искоренении большинство респондентов (62,2%) видит ключ к решению назревших проблем. Для сравнения: исходя из того, что есть «планы сбора денег» для руководства, считают нужным устранить их 13,1% опрошенных, поменять менталитет сотрудников предлагают 8,8%, потребность улучшить профессиональный отбор на службу называют 6,9%, а 5,4% высказывают пожелание увеличить зарплату и одновременно ужесточить наказания для сотрудников.

Итак, взаимоотношения водителей и сотрудников ДПС ГИБДД на современном этапе являются непростыми. Водители в качестве основной проблемы рассматривают коррупцию и превышение служебных полномочий. Ситуация на дорогах в целом, морально-нравственное и социально-психологическое состояние участников дорожного движения в частности весьма тревожны. Проблема взаимоотношений сотрудников ДПС ГИБДД и водителей комплексна, многофакторна и не имеет простого и очевидного решения.

Следует добавить, что в последнее время ввиду стремительного технологического развития у сотрудников ГИБДД появилась новая трудность — их действия водители стали записывать на видео- и фотокамеры, чтобы впоследствии продемонстрировать широкой общественности. В сети Интернет имеется масса видеоматериалов, в которых представители службы выглядят не в лучшем свете, теряются, неуверенно ведут себя. Как думается, исправить ситуацию можно, акцентируя внимание на знании долж-

ностных обязанностей. Кроме того, полицейским необходимо следить за внешним видом, так как и он попадает под объективы. Считаем целесообразным разработать методологические рекомендации по порядку действий ГИБДД, когда граждане используют фото- и видеокамеры.

Сотрудники ДПС ГИБДД — достаточно противоречивая социальная группа. В ходе несения службы они сталкиваются с действием как позитивных, так и негативных факторов. В числе позитивных необходимо отметить сравнительно высокую по российским меркам заработную плату, интересный жизненный опыт, правовую информированность, наличие власти и связей. К негативным отнесем определенный риск для жизни и здоровья, многочасовое нахождение за рулем (что сказывается на состоянии здоровья). Дополнительным источником риска становится несение службы в «проблемных» регионах, где приходится сталкиваться с религиозным и политическим экстремизмом и терроризмом<sup>1</sup>. Наконец, деятельность сотрудника дорожной полиции связана с серьезными психоэмоциональными нагрузками<sup>2</sup>.

Факторы профессиональных и психологических проблем, возникающих у сотрудников ГИБДД, нель-

зя не учитывать. Стереотипизация деятельности, нелегкие условия труда, осложнения, вызванные таким противодействием, в котором используются и несовершенство законодательства, и современные технические средства, — все перечисленное затрудняет решение рассматриваемой проблемы и требует как совершенствования законодательной базы, так и повышения юридической грамотности и технической оснащенности сотрудников дорожной полиции.

Проблемное поле отношений дорожной полиции с участниками дорожного движения значительно выходит за рамки вопроса лишь о нормализации дорожного движения. Речь идет о коммуникативном взаимодействии представителей государства и граждан. Для решения обозначенных вопросов необходима координация усилий научной и управленческой среды, а также журналистов, общественных активистов, политиков.

<sup>1</sup> Райдугин Д. С., Рябченко Е. В., Карнаушенко Л. В. Религиозный экстремизм и особенности противодействия ему на Северном Кавказе : учебно-методическое пособие. Краснодар, 2007. С. 46–49.

<sup>2</sup> Гайнуллина А. В. Профессиограмма и психограмма инспектора дорожно-патрульной службы ГИБДД // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2012. № 2. С. 120–125.

УДК 347.2/3 © Д. А. Тоточенко, 2015

## Понятие и классификация споров о правах на земельный участок

Д. А. Тоточенко



Предложено определение понятия «спор о правах на земельный участок». Определяются наиболее приемлемые в практическом отношении критерии для классификации споров о правах на земельный участок. На основе анализа сложившейся практики применения норм, регулирующих рассматриваемые отношения, предлагаются рекомендации по совершенствованию деятельности, связанной с рассмотрением споров о правах на земельный участок.

*Ключевые слова:* земельный участок, права на земельный участок, земельный спор, спор о правах на земельный участок.

В теории земельного права наряду с термином «земельный спор» используется термин «спор о правах на земельный участок», который в отличие от «земельного спора» не применяется в Земельном кодексе РФ (далее — ЗК РФ), однако неоднократно используется в постановлениях высших судов. Так,

в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»<sup>1</sup> разъясняются особенности разреше-

ния споров о правах на земельные участки, на которых расположены многоквартирные дома.

Анализ научной литературы показал, что некоторые исследователи воспринимают термины «земельный спор» и «спор о правах на земельный участок» как тождественные. По мнению Б. В. Ерофеева, земельный спор — это обсуждение и доказывание своих прав на землю с соблюдением установленной процессуальной процедуры и равноправием перед законом всех участников земельных отношений<sup>2</sup>. Таким образом автор приравнивает земельные споры к спорам о правах на земельные участки, утверждая, что земельный спор — это лишь обсуждение и доказывание своих прав на землю.

Поддержим мнение Н. Г. Баканевой относительно того, что земельный спор — это не только обсуждение и доказывание своих прав на землю<sup>3</sup>. Полагаем, что в представленном определении необоснованно остаются без внимания и исключаются из числа земельных имущественные споры, возникающие из земельных отношений, когда нет спора о праве на землю. Например, споры о размере убытков и их возмещении при изъятии земель для государственных или муниципальных нужд, когда правомерность изъятия не оспаривается, но обладатель земельного участка не согласен с определением размера убытков.

В отличие от «земельного спора», термину «спор о правах на земельный участок» в научной литературе внимания не уделялось и не уделяется.

Согласимся с позицией Б. В. Ерофеева, что права на земельные участки можно рассматривать с двух сторон: как юридический факт, на основании которого возникает право обладания земельным участком, и как совокупность правомочий в отношении владения, пользования и распоряжения землей<sup>4</sup>.

Права на земельные участки условно можно поделить на право собственности, вещные права и обязательственные права. При этом обязательственные права, в отличие от вещных прав на земельные участки, приобретаются в результате осуществления сделок, например, при заключении договора аренды. Отметим, что от вида права на земельный участок зависит и объем правомочий, которые может осуществлять его обладатель. Так, собственник, в отличие от иных обладателей, имеет наиболее широкие правомочия в отношении земельного участка.

Подчеркнем, что, в отличие от земельных споров, в содержание споров о правах на земельные участки не входят имущественные споры, возникающие из земельных отношений.

Таким образом, понятия «земельный спор» и «спор о правах на земельный участок» соотносятся как общее и частное. При этом термин «земельный

спор», являясь родовым по отношению к термину «спор о правах на земельный участок», включает в себя, помимо споров о правах на земельные участки, также и имущественные споры, возникающие из земельных отношений.

Учитывая изложенное, полагаем, что под спорами, связанными с правами на земельные участки, следует понимать неурегулированные разногласия между участниками земельных отношений, о которых заявлено в суд общей юрисдикции, арбитражный суд или третейский суд по поводу права собственности, вещных или обязательственных прав, а также отдельных правомочий в отношении земельных участков.

Споры о правах на земельный участок, являющиеся разновидностью земельных споров, можно классифицировать по различным основаниям. В практическом отношении, на наш взгляд, наиболее приемлемыми критериями для классификации споров о правах на земельный участок выступают: субъекты разрешения спора; субъекты спора; основание возникновения спора.

В зависимости от субъекта разрешения спора о правах на земельный участок можно условно разбить на:

- споры, рассматриваемые судами общей юрисдикции;
- споры, подведомственные арбитражным судам;
- споры, переданные сторонами на разрешение в третейский суд.

Согласно ст. 64 ЗК РФ земельные споры рассматриваются в судебном порядке. Ранее, до января 1994 г., в соответствии с предыдущим кодексом отдельные категории земельных споров в обязательном порядке изучались административными органами. Так, на основании ст. 115 ЗК РСФСР, помимо судебных, к органам, имеющим право разрешать земельные споры, относились Советы народных депутатов<sup>5</sup>. Кроме того, обязательный досудебный порядок урегулирования некоторых земельных споров мог устанавливаться отдельными федеральными законами. Например, на основании ст. 13 Федерального закона от 24 июля 2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» с обязательным использованием согласительных процедур должны были рассматриваться споры о местоположении выделяемого земельного участка в счет земельной доли и размере компенсации оставшимся участникам долевой собственности<sup>6</sup>. В настоящее время административный (досудебный) порядок рассмотрения земельных споров законодательством не учтен.

Большинство споров о правах на земельные участки, рассматриваемых судами общей юрис-

дикции, подсудны районным и городским судам. В настоящее время из данной категории дел мировыми судьями могут быть рассмотрены лишь дела об определении порядка пользования земельным участком.

Изучение судебной практики показало, что к делам об определении порядка пользования земельным участком суды также относят дела об устранении препятствий в пользовании земельным участком.

*Например, собственник земельного участка Родионов обратился в Елецкий городской суд Липецкой области с иском к Симонову с требованием убрать самовольно возведенный забор и сарай с его земельного участка. Суд в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ возвратил исковое заявление в связи с неподсудностью.*

*Определением Липецкого областного суда от 28 апреля 2014 г. определение Елецкого городского суда от 19 марта 2014 г. оставлено без изменения, а частная жалоба Родионова без удовлетворения. При этом в своем определении областной суд подчеркнул, что судья городского суда обоснованно исходил из того, что устранение препятствий в пользовании имуществом является одним из элементов определения порядка пользования, соответственно, дела с требованиями об устранении препятствий в пользовании имуществом также подсудны мировым судьям.*

Ранее, до июля 2008 г., мировыми судьями также рассматривались споры о разделе между супругами совместно нажитого имущества (в том числе и земельных участков) независимо от цены иска. В настоящее время согласно ст. 23 ГПК РФ ими могут быть рассмотрены дела о разделе имущества между супругами при цене иска, не превышающей 50 тыс. рублей. Учитывая стоимость земельных участков, такое ограничение предопределяет подсудность дел указанной категории районным судам.

Основными критериями, устанавливающими подведомственность дел (в том числе и о правах на земельные участки) арбитражным судам, являются характер спорного правоотношения и субъектный состав участников спора.

Общие правила о подведомственности дел арбитражным судам установлены в ст. 27 АПК РФ, согласно которой арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Соответственно, споры о правах на земельный участок с участием юридических лиц, а также граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, рассматриваются арбитражными судами.

Согласно ст. 64 ЗК РФ до принятия дела к производству судом земельный спор может быть передан сторонами на разрешение в третейский суд. Учиты-

вая, что споры о правах на земельный участок являются разновидностью земельных споров, указанное положение в полной мере относится и к спорам о правах на земельный участок.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» могут образовываться как постоянно действующие третейские суды, так и третейские суды для разрешения конкретного спора. На основании ст. 5 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» спор может быть передан на разрешение третейского суда только при наличии заключенного между сторонами третейского соглашения<sup>7</sup>.

Анализ п. 2 ст. 64 ЗК РФ и ст. 5 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» позволил выявить противоречие, связанное с моментом передачи спора о правах на земельный участок на рассмотрение третейского суда. Так, в п. 2 ст. 64 ЗК РФ говорится о возможности передачи сторонами спора на разрешение в третейский суд до принятия дела к производству судом, в то время как в п. 4 ст. 5 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» речь идет о возможности заключения третейского соглашения в отношении спора, который находится на разрешении в суде общей юрисдикции или арбитражном суде, до принятия решения по спору компетентным судом.

На данное противоречие в свое время обратила внимание Ю. Н. Федорова, рекомендовавшая в п. 2 ст. 64 ЗК РФ внести изменения, соответствующие ст. 5 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации». По ее мнению, внесение указанных изменений будет способствовать предоставлению сторонам более широких возможностей по передаче дела на рассмотрение третейского суда<sup>8</sup>. Нам близко мнение исследователя о необходимости внесения изменений в п. 2 ст. 64 ЗК РФ, в связи с чем считаем целесообразным изложить его в следующей редакции: «До принятия решения по земельному спору судом общей юрисдикции или арбитражным судом при наличии третейского соглашения земельный спор может быть передан сторонами на разрешение в третейский суд».

Полагаем, что внесение названных изменений в п. 2 ст. 64 ЗК РФ положительно отразится на качестве и сроках рассмотрения земельных споров, а также будет способствовать снижению загруженности судов общей юрисдикции и арбитражных судов за счет увеличения количества дел, разрешаемых третейскими судами.

В настоящее время в юридической литературе все чаще приходится сталкиваться с предложениями о создании специализированных судов по разрешению земельных споров. Отдельные авторы считают

необходимым, наряду с созданием специализированных земельных судов, формирование особого земельно-процессуального права<sup>9</sup>.

В связи с этим представляет интерес зарубежный опыт. Специализированные суды по разрешению земельных споров доказали свою эффективность в Великобритании, Германии, Дании, Швейцарии, США, Турции, на Кипре и в ряде других государств.

Например, в США основным объемом земельных споров рассматривается судами общей юрисдикции (районные, окружные, апелляционные, высшие). В то же время в отдельных штатах созданы и успешно функционируют специальные судебные органы, призванные решать земельные споры. В Бостоне (штат Массачусетс) в 1898 г. был основан специализированный суд по разрешению земельных споров (Massachusetts Land Court). Первоначально он был создан исключительно для защиты земельных прав граждан, предусмотренных Законом «О регистрации земель», принятым в 1898 г., но постепенно его компетенция в сфере разрешения земельных споров была значительно расширена. На сегодняшний день земельный суд считается специализированным судом, назначением которого является разрешение земельных споров. Юрисдикция суда распространяется на весь штат.

Особенность Массачусетского земельного суда состоит в том, что, помимо судей, в этом органе работают инженеры, геодезисты, специалисты по недвижимости, судебный администратор, регистратор земель, ревизоры и ассистенты, помогающие суду более качественно и квалифицированно отправлять судопроизводство<sup>10</sup>.

Полагаем, что создание специализированных судов по разрешению земельных споров является оправданным и приведет к повышению качества рассмотрения споров, связанных с земельными отношениями. В качестве аргументов в пользу создания специализированных земельных судов можно привести следующие.

Во-первых, земельные споры отличаются большей сложностью в сравнении с другими категориями, что предопределяет необходимость более высокой квалификации судей.

Так, по мнению А. Р. Емалтынова, земельные споры представляют собой одну из сложнейших категорий судебных дел. Автор учитывает значительный массив нормативного регулирования земельных отношений, а также особую правовую природу и ценность объекта спора — земли, которая как объект материального мира имеет двойственный характер: в одних отношениях она выступает как природный ресурс, составляющая часть природы, а в других — как один из объектов гражданских прав, имущество, за определенными изъятиями, участвующее в гражданском обороте, в качестве объекта права собственности или других вещных прав<sup>11</sup>.

На наш взгляд, сложность земельных споров можно объяснить:

— разнообразием земельных споров;

— недостаточной сформированностью судебной практики по земельным спорам вследствие коренных преобразований законодательства в результате земельной реформы;

— большим количеством нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения, которые часто противоречат друг другу;

— тем, что земельный участок является особым объектом недвижимости, правовой режим которого регулируется как земельным, так и гражданским законодательством.

Во-вторых, в настоящее время наблюдается устойчивая тенденция к увеличению количества земельных споров, что говорит в пользу создания дополнительных органов по рассмотрению споров данной категории. Так, по сведениям Высшего Арбитражного Суда РФ, в первой инстанции арбитражными судами РФ в 2012 г. было рассмотрено 46 987 земельных споров, а в 2013 г. — 54 400. Увеличение составило 15,8%<sup>12</sup>.

В-третьих, положительный зарубежный опыт создания и функционирования специализированных земельных судов также является весомым аргументом в пользу их создания в Российской Федерации.

Следующим критерием, позволяющим классифицировать споры о правах на земельный участок, выступают субъекты спора. Практическое значение классификации, в основе которой выступает субъектный состав спора, заключается в определении подведомственности и подсудности споров о правах на земельный участок. Сторонами в споре о правах на земельный участок могут быть граждане, юридические лица, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, субъекты Российской Федерации и Российская Федерация. При этом от количества сторон будет зависеть, является ли спор двухсторонним или многосторонним. Граждан и юридических лиц, участвующих в споре о правах на земельный участок, в зависимости от вида прав на земельный участок можно разделить на следующие категории:

— собственники земельных участков;

— землепользователи;

— землевладельцы;

— арендаторы земельных участков;

— обладатели сервитута.

В зависимости от субъектного состава споры о правах на земельный участок можно классифицировать на:

— споры, в которых сторонами или одной из сторон выступают граждане;

— споры, в которых с обеих сторон выступают юридические лица или индивидуальные предприниматели;

— споры, в которых одной из сторон или с обеих сторон выступают органы исполнительной власти или публично-правовые образования.

Споры о правах на земельный участок, в которых обеими сторонами или одной из сторон выступают граждане, рассматриваются судами общей юрисдикции. Если сторонами спора выступают юридические лица или индивидуальные предприниматели, то спор разрешается арбитражным судом. Споры, в которых одной из сторон или с обеих сторон выступают органы исполнительной власти или публично-правовые образования, рассматриваются арбитражным судом, если они связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

*Так, 15 октября 2013 г. Администрация муниципального округа Ленинградской области обратилась в Всеволожский городской суд с иском к федеральному государственному казенному учреждению «Ленинградец» о признании права собственности на земельный участок и находящееся на нем здание детского сада.*

*Определением судьи Всеволожского городского суда от 21 октября 2013 г. истцу было отказано в принятии искового заявления на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ как неподведомственного суду общей юрисдикции.*

*Коллегия по гражданским делам Ленинградского областного суда своим определением от 15 января 2014 г. отменила определение Всеволожского городского суда от 21 октября 2013 г. и сослалась на то, что Администрация муниципального округа, предъявляя требование о признании права муниципальной собственности на земельный участок и расположенное на нем здание детского сада, осуществляет властно-публичное полномочие, предоставленное ей Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», и не осуществляет тем самым деятельность, относящуюся к сфере экономической либо иной предпринимательской деятельности.*

*При таких обстоятельствах данное дело не относится к подведомственности арбитражного суда, а подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства по правилам подведомственности, предусмотренным ст. 22 ГПК РФ.*

Следующим критерием для классификации споров о правах на земельный участок будет являться основание возникновения спора.

Анализ практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов показал, что в зависимости от

основания возникновения споры о правах на земельные участки условно можно разделить на:

— споры о признании права собственности и вещных прав на земельные участки;

— споры о границах земельных участков;

— споры об устранении препятствий в пользовании земельным участком;

— споры, связанные с предоставлением и изъятием земельных участков;

— споры о разделе земельных участков, определении порядка пользования земельным участком.

На практике нередко возникает вопрос: относятся ли споры о признании недействительной сделки с земельным участком к категории споров о правах на земельный участок? В связи с этим полагаем, что не совсем правильно расширительно толковать споры о правах на земельный участок. Споры о правах на земельные участки необходимо разграничивать от гражданско-правовых споров в отношении земельных участков. На наш взгляд, основными отличительными признаками, позволяющими успешно разграничивать земельные и гражданско-правовые споры по поводу земельных участков, будет характер спорных отношений и законодательство, применяемое при разрешении спора.

Так, если спор в отношении земельного участка не связан с земельными отношениями и при разрешении спора применяется гражданское законодательство, то, соответственно, спор будет относиться к гражданско-правовым. Отметим, что к гражданско-правовым спорам, объектом которых является земельный участок, будет относиться большинство споров о признании недействительной сделки с земельным участком.

*Например, Омаров обратился в Борский городской суд Нижегородской области с иском к Волковой о признании договора купли-продажи земельного участка площадью 600 м<sup>2</sup> недействительным, о признании недействительной регистрации права собственности ответчика на спорный земельный участок, так как в момент совершения сделки не мог понимать значения своих действий и руководить ими, потому что находился в состоянии алкогольного опьянения. Ответчик, работая продавцом в магазине, расплачивалась за купленный земельный участок продуктами и спиртным, давая их без оплаты.*

*Разрешая спор, суд первой инстанции в соответствии с п. 1 ст. 177 ГК РФ решением от 23 апреля 2014 г. удовлетворил заявленные требования о признании договора купли-продажи и государственную регистрацию права собственности Волковой на спорный земельный участок недействительными. Выводы суда подтверждаются объяснениями истца, показаниями свидетелей, заключением судебно-психиатрической амбулаторной экспертизы и заключением дополни-*

тельной судебно-психиатрической амбулаторной экспертизы.

В данном случае, учитывая факт, что спор хотя и связан с земельным участком, но не вытекает из земельных отношений, а также то, что при разрешении спора не применяется земельное законодательство, считаем, что спор будет относиться к категории гражданско-правовых.

В заключение отметим, что учет изложенных положений позволит устранить имеющиеся в нормативных правовых актах недостатки, тем самым повысить эффективность правового регулирования земельных отношений.

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 22 // Рос. газета. 2010. 30 апр.

<sup>2</sup> Ерофеев Б. В. Земельное право : учебник. М., 1998. С. 544.

<sup>3</sup> Баканева Н. Г. Земельные споры : учебное пособие. Краснодар, 2010. С. 212.

<sup>4</sup> Ерофеев Б. В. Земельное право России : учебник. М., 2004. С. 656.

<sup>5</sup> Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Суда РСФСР. 1991. № 22. 30 мая.

<sup>6</sup> Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // Рос. газета. 2002. 27 июля.

<sup>7</sup> О третейских судах в Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ // Там же.

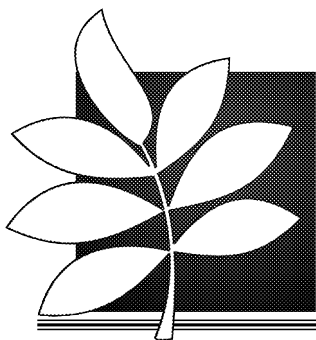
<sup>8</sup> Федорова Ю. Н. Разрешение земельных споров по законодательству Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 203 с.

<sup>9</sup> Ерофеев Б. В. Земельное право России : учебник для высших юридических учебных заведений. М., 2002. С. 332.

<sup>10</sup> О специальных судах по разрешению земельных споров в США. URL: [http://www.hay-book.ru/blog/o\\_specialnykh\\_sudakh\\_po\\_resheniju\\_zemelnykh\\_sporov\\_v\\_ssha/2014-12-03-133](http://www.hay-book.ru/blog/o_specialnykh_sudakh_po_resheniju_zemelnykh_sporov_v_ssha/2014-12-03-133) (дата обращения: 05.01.2015).

<sup>11</sup> Емалтынов А. Р. Процессуальные особенности рассмотрения земельных споров : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. С. 192.

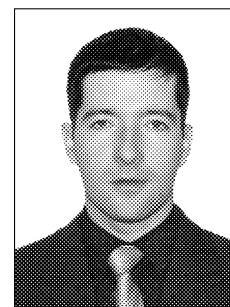
<sup>12</sup> Справка основных показателей работы арбитражных судов Российской Федерации в 2012–2013 гг. // Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. URL: [http://www.arbitr.ru/\\_upimg/6A5186F13476D4165EB471E30FE28547\\_3.pdf](http://www.arbitr.ru/_upimg/6A5186F13476D4165EB471E30FE28547_3.pdf) (дата обращения: 05.01.2015).



УДК 316.614 © Е. О. Кубякин, В. В. Плотников, 2015

## Феномен дестабилизации локальной социальной системы (государства)

Е. О. Кубякин, В. В. Плотников



Современное общество переживает стадии глобальной трансформации системного масштаба. Глобальная трансформация бескачественна, но на локальном уровне происходят процессы, которые возможно оценивать по принципу влияния на частную социальную систему как положительные или деструктивные. Парадигмальный подход позволяет усмотреть векторы социального развития, тогда как функционалистский институциональный анализ вскрывает основания противоречий. Так, чем более эффективен институт семьи, тем меньшая социальная нагрузка имеет место в отношении государства.

*Ключевые слова:* социальная трансформация, глобализация, социальная система, парадигмальный подход, социальный институт, личность, культура.

Социологический анализ факторов деструктивности общества в частных аспектах представлен в работах классиков социологии и социальной философии (например, Э. Дюркгейм<sup>1</sup> и Э. Фромм<sup>2</sup>). В настоящей публикации мы исходим из системного целостного подхода к социологии государства как части социальной системы и самостоятельной (на внутреннем уровне) системы. Абстрактность социальной модели, ее неспособность к удовлетворению всего спектра потребностей членов общества является не только основанием ее динамики, но и вектором процессов трансформации общества. Иными словами, смена моделей социального устройства производится в том направлении, которое способствует разрешению наиболее актуальных социальных проблем. В этом отношении для изучения процессов социального развития применима парадигмальная теория, в рамках которой рассматривается динамика развития и смены идеальных моделей, в различной степени согласующихся со сферой практики. Одно из основных положений парадигмальной теории заключается в том, что смена парадигм производится не на основании полного вырождения существующей модели, но по факту наличия альтернативной

парадигмы, в рамках которой производится более эффективное разрешение актуальных проблем.

Применяя данное положение к сфере социального развития, отметим, что процесс социальной трансформации напрямую зависит от представленности на уровне культуры общества различных социальных моделей. Так, для традиционного общества, обладающего замкнутым характером и единой культурной традицией, уровень динамики социальной системы является весьма низким, поскольку не существует в актуальной сфере культуры альтернативных ценностных установок и способов организации общественных отношений. Напротив, для современных западных государств характерен высокий уровень культурного многообразия, что предопределяет их развитие. Что существенно, отрицание определенной культурной парадигмы или социальной модели, с учетом незавершенности ее развития, не означает с необходимостью факта социального прогресса.

Актуальность решаемых проблем не связана напрямую со степенью конкретности социальной модели, в которой они находят разрешение. Сама по себе новая социальная модель также может приводить

к обострению определенных социальных проблем, но уже иного характера. По этой причине в рамках социального развития реализуются циклические процессы актуализации и деактуализации определенных сфер социальной практики и связанных с этим социальных трансформаций. Первая теоретическая разработка данных процессов была произведена еще в античных политических трактатах, на уровне которых рассматривалась циклическая динамика изменения форм осуществления власти в социальных системах.

В данном случае существенно то, что современные информационные технологии фактически оставили в прошлом замкнутость культуры отдельного общества. Об этом еще можно судить на уровне отдельных малоразвитых стран, но в целом процессы информатизации доходят и до них. Таким образом, в рамках сложившейся ситуации процессы социальной динамики приобрели высокую степень интенсивности, в силу многообразия представленных на уровне культуры мировоззрений и соответствующих им социальных моделей.

В качестве одной из основных проблем выступает конкуренция между отдельным обществом и мировой социальной системой, реализуемая на уровне процессов социализации членов данного общества. И в этом отношении большое значение приобретает фактор эффективности функционирования социальных институтов, на уровне которых производится социализация членов общества. Ранее нами уже были рассмотрены общие социальные аспекты последствий социальной деструкции и дисфункции на уровне государства. Вместе с тем парадигмальный подход требует обращения внимания на системный аспект смещения аксиологической детерминированности (показательно, что даже классическая веберовская<sup>3</sup> классификация бюрократии имеет качественно разный смысл, в зависимости от уровня организации общества). Отсюда исследовательский интерес приобретает влияние системных изменений на институт государства посредством динамики изменения его внутренней структуры. Отдельного внимания заслуживают институты семьи и образования, в рамках которых производится первичная социализация человека. От того, насколько эффективны данные социальные институты, зависит преемственность социальных форм взаимодействия и мировоззренческих установок, определяющих структуру общественных отношений и характер их протекания.

Институт семьи, основными функциями которого являются воспроизводство членов общества и их первичная социализация, отвечает за передачу из поколения в поколение основных мировоззренческих установок, определяющих дальнейшее развитие

личности. При этом от социального благополучия общества в целом зависит эффективность данного процесса, поскольку неблагоприятная социальная обстановка влияет как на благополучие отдельных семей, так и на возможности родителей по воспитанию детей. Здесь существенным образом проявляется системный характер проблемы, поскольку государственная социальная и экономическая политика существенным образом определяют социальное бытие на уровне семьи.

Если институт семьи функционирует неадекватно, реализуется замещение его функций внешними социальными процессами. Например, недостаточный авторитет родителей приводит к ориентации ребенка на собственную возрастную группу, в результате чего (если ситуация является характерной для общества) развитие первоначальных мировоззренческих установок происходит ситуативно, с разрывом преемственности поколений. В этом отношении первостепенное значение приобретают информационные продукты, транслируемые в рамках культуры, а также связанные с ними ценности и установки. На начальных этапах развития личности момент осознания и критического рассмотрения ценностных установок не имеет определяющего значения в развитии мировоззрения личности в силу недостаточной развитости механизмов рефлексии над социальной реальностью. По этой причине недостаточная эффективность института семьи приводит к существенному повышению значения информационного потока, транслируемого на уровне СМИ, телевидения, радиовещания и Интернета. Здесь приобретает значение содержательный аспект представленности внутренних и внешних по происхождению продуктов культуры, а также степень расхождения между ними.

Помимо института семьи, большое значение имеет институт образования. Традиционная точка зрения на сущность педагогической деятельности предполагает совмещение процессов обучения и воспитания в рамках образовательной деятельности. Это значит, что в рамках образовательных учреждений должно производиться не только приобретение учащимися основного набора необходимых знаний и навыков, но и привитие значимых ценностных установок и приемлемых форм поведения. От адекватности функционирования образовательной системы зависит процесс сохранения культурной идентичности общества, а также его внутренней стабильности.

На уровне образовательной системы, с одной стороны, реализуется процесс развития личности в рамках внешней социальной среды, с другой — имеет место контроль над адекватностью социальных процессов. От содержания образовательной

программы существенным образом зависит то, с каким набором продуктов отечественной и зарубежной культуры будет иметь дело личность в ходе своего обучения. Немаловажным в данном случае является момент интерпретации иных культур и социальных систем в рамках образовательной программы. В рамках процесса образования идет формирование активного рефлексивного начала, на уровне которого происходит фильтрация ценностных структур и форм поведения с точки зрения сложившихся мировоззренческих установок и развитой методологии анализа и сопоставления различных культурных форм. Как уже было показано ранее, от степени активности личности в освоении социальной реальности напрямую зависит его подверженность внешним воздействиям. В этом отношении функционирование института образования играет определяющую роль в формировании активно мыслящих, свободных от навязывания ценностных установок извне членов общества.

Уровень обратной связи между государством и обществом находится в существенной зависимости от эффективности образовательного процесса. Это определяет эффективность мониторинга социальной ситуации и возможности государства по конструктивному взаимодействию с обществом. В частности, повышение уровня политической грамотности и глубокое осознание специфики общественных процессов способствует большей лояльности населения по отношению к проводимой конструктивной государственной политике. Чем более абстрактным является политическое сознание, тем более оно подвержено сторонним манипуляциям, целью которых далеко не всегда оказывается благосостояние общества. Таким образом, повышение уровня образованности населения способствует стабилизации политического самосознания общества. Не менее значима функциональная определенность института права и экономики. На системном уровне становится очевидным, что институциональные противоречия сказываются на жизнеспособности локальной системы и на институте государства.

Помимо выхода социальных отношений за рамки правовой определенности, большое значение имеет несоответствие правовых норм актуальным запросам общества. Речь идет или о запаздывании законодательной сферы за изменениями социальной реальности, или о внутренней противоречивости правовой базы. Как результат — институциональное противоречие, итогом которого могут быть снижение эффективности конфликтующего с правовой сферой социального института, реорганизация правовых норм или возникновение повышенной мотивации участников общественного процесса к нарушению конфликтной правовой нормы. По этой при-

чине рассмотренные выше явления деструктивного характера могут выступать в качестве самостоятельных явлений, а могут быть следствием общей тенденции несогласованности правовой сферы и налично данного социального процесса.

Нарушения в экономической сфере приводят к снижению уровня материального обеспечения всех сфер общественной жизни. В результате снижается уровень материальных ресурсов государства, страдает процесс развития основных социальных институтов, снижается уровень технического обеспечения основных социальных процессов, что непосредственно влияет на их эффективность. Основная нагрузка экономической дисфункции ложится на институты семьи, права и образования. Повышается уровень социальной напряженности, а также интенсивность противоправной деятельности в обществе. Все это в совокупности влечет за собой повышение материальных затрат государства с одновременным снижением уровня его экономических ресурсов.

Стремление внешней культурной среды к поглощению культуры отдельного общества представляет собой естественную тенденцию. С позиции Н. Лумана, самостоятельность общества определяется его коммуникациями, а в настоящий момент, благодаря информационному перевороту в культуре, связи пронизывают весь мир, что делает невозможным изолированное развитие отдельной цивилизации<sup>4</sup>. Вместе с тем сохранение идентичности как одно из оснований сохранения структурной целостности общества предполагает момент конкуренции между внутренними и внешними информационными процессами в формировании общественной структуры. Помимо существенной роли институтов семьи и образования, в процессе социализации большое значение имеют СМИ и формирование в рамках общества собственных продуктов культуры. Говоря о необходимости сохранения социальной идентичности и о моменте конкуренции между продуктами различных культур, мы имеем в виду не столько негативное значение высокого развития иных культурных традиций, сколько высокое значение развития собственной культуры общества и ее отражения на уровне различного рода продуктов культуры, посредством которых будет возможна трансляция собственных мировоззренческих и ценностных установок.

В связи с этим развитие искусства в различных формах его проявления представляет собой одно из приоритетных направлений развития общества, что имеет не только собственно эстетическое или культурное значение, но также обладает существенной значимостью на уровне проблемы сохранения обществом внутренней целостности и идентичности. Относительно СМИ следует отметить, что в рамках ве-

дущих средств массовой информации реализуется не только информативная, но и идеологическая функции. Это связано не только с моментом отражения фактического материала, но также и с моментом его оценки, что уже само по себе представляет социальную интерпретацию с позиции определенных ценностных установок. В этом отношении освещение отдельных событий или проблем в рамках телевизионного вещания, на уровне радио, средств печати и Интернета представляет собой момент активного массового воздействия на мировоззрение членов общества.

Изменение скорости и масштабов информационного обмена нельзя однозначно охарактеризовать с точки зрения их деструктивности или конструктивности. Как показывает проведенный обзор, стремление общества к сохранению стабильности предполагает противодействие динамическим процессам, связанным с современным уровнем информационных технологий. Однако современный уровень технического прогресса в сфере информацион-

ных технологий включает в себя как деструктивные, так и конструктивные последствия в отношении развития отдельной социальной структуры. Здесь можно судить не столько о деструктивности современных информационных процессов как таковой, сколько о количественном повышении интенсивности и масштаба внутренних и внешних процессов, что является существенным фактором повышения динамики социального развития. Таким образом, эффективность исследования факторов социальной деструктивности зависит от системности и обстоятельности подхода, в рамках которого проводится исследование.

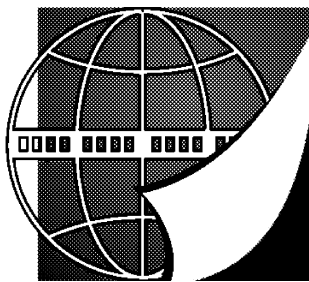
---

<sup>1</sup> Дюркгейм Э. Самоубийство. Социологический этюд. СПб., 1912. 399 с.

<sup>2</sup> Фромм Э. Анатомия человеческой деструктивности. М., 1994. 447 с.

<sup>3</sup> Вебер М. Политические работы, 1895–1919. М., 2003. 424 с.

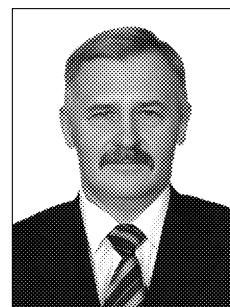
<sup>4</sup> Луман Н. Мировое время и история систем / пер. В. Бакусева // Логос. 2004. № 5. С. 131–168.



УДК 340 © В. Ф. Луговик, 2015

## Концепция и новации проекта оперативно-разыскного кодекса

В. Ф. Луговик



Представлены концептуальные положения, ставшие основой проекта оперативно-разыскного кодекса. Дана характеристика проекта, отмечены его правовые новации.

*Ключевые слова:* проект оперативно-разыскного кодекса, оперативно-разыскная деятельность, оперативно-разыскное право, контроль, надзор, принципы.

### Основные положения концепции оперативно-разыскного кодекса

Правовое регулирование оперативно-разыскной деятельности (далее — ОРД) носит многоаспектный характер, и его совершенствование лежит в плоскости решения как фундаментальных, так и прикладных проблем. В настоящее время очевидным является несоответствие современного состояния правового регулирования оперативно-разыскной деятельности международным стандартам и социально-экономическим реалиям, в связи с чем в юридическом сообществе все чаще высказывается мнение о необходимости разработки принятия иного закона, регулирующего этот важнейший вид юридической практики. С этим нельзя не согласиться. Однако прежде чем приступить к формированию содержательной части нового закона, целесообразно определить в исходных методологических посылах, позволяющих наметить контуры концепции правового регулирования ОРД.

Чрезмерное увлечение исследованием прикладных проблем в рамках существующей концепции правового регулирования ОРД не только не продуктивно, но и опасно. Опасность кроется в том, что такой подход сужает горизонт научного мышления и не позволяет оперативно-разыскной науке предлагать радикальные и конструктивные решения возникающих проблем. Более того, можно говорить об

отсутствии в настоящее время научной концепции правового регулирования ОРД. Парадоксальность ситуации заключается в том, что совокупность взглядов на возможности и способы законодательного регулирования рассматриваемой деятельности стала обретать форму концепции после опубликования закона от 13 марта 1992 г. «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации». Принятию закона не предшествовало широкое научное обсуждение, можно даже сказать, что его появление было неожиданным для научной общественности. Но еще более внезапным стало принятие Федерального закона от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — закон об ОРД). Соответственно, исследования в рамках nasкоро сформированной концепции чаще всего направлены на обоснование и даже некоторое оправдание положений уже действующего закона.

Рассмотрим лишь наиболее важные аспекты концепции оперативно-разыскного закона.

1. Через двадцать два года после принятия первого закона, регламентирующего ОРД, есть потребность аргументировать необходимость ее правового регулирования. До настоящего времени при оценке социальной значимости и необходимости правового регулирования ОРД бытует множество предубеждений и стереотипов. Можно предположить активное сопротивление принятию оперативно-разыскного кодекса.

Научная общественность не спешит признавать оперативно-разыскное право в качестве отрасли права. Приверженность мифу исключительности ОРД и трактовке ее как сугубо негласной, закрытой сферы борьбы с преступностью, регулируемой лишь ведомственными нормативными актами, не позволяет авторам увидеть не только тактические, но и правовые проблемы. Фрагментарность и неполнота знаний в области ОРД, обремененность стереотипами узкопрофессионального мышления, а в ряде случаев и надменность, пренебрежительное и высокомерное отношение к ОРД как вспомогательной, не вполне моральной сфере социальной практики закрывает авторам глаза не только на реальные проблемы оперативно-разыскной деятельности, но и на направления их правового решения.

Правовой характер ОРД давно доказан, более того, еще в 1981 г. представителем Омской научной школы Ю. Я. Вольдманом было аргументировано существование самостоятельной отрасли права — оперативно-разыскного права<sup>1</sup>. Идея была поддержана А. А. Чувилевым<sup>2</sup> и другими учеными<sup>3</sup>. Некоторые авторы эту отрасль предложили назвать оперативно-процессуальным правом<sup>4</sup>.

2. Предваряя разработку закона, важно определить правомерность регламентации ОРД не только в законе об ОРД, но и в других федеральных законах. В настоящее время на этот вопрос нет однозначного ответа. Особенностью современной ситуации является то, что ОРД регулируется не только законом об ОРД, но и другими законами. Насыщение таможенной, уголовно-исполнительной и других отраслей законодательства оперативно-разыскными нормами ведет к «размыванию» предмета правового регулирования. Причем это касается даже не второстепенных, а базовых положений. Иногда наблюдаются конкуренция и коллизии оперативно-разыскных норм.

Одним из возможных способов устранения коллизионности в правовом регулировании деятельности по выявлению оперативно-разыскных данных может быть придание закону об ОРД статуса кодифицирующего нормативного правового акта, т. е. кодекса, закона, обладающего приоритетом относительно других нормативных актов не по силе действия, а исключительно по предмету регулирования. Практически во всех кодексах зафиксировано, что именно они регулируют определенную группу правоотношений, а другие законы не могут им противоречить и регулировать данную сферу<sup>5</sup>.

3. Оперативно-разыскное законодательство необходимо освободить от избыточных норм, носящих декларативный характер и не несущих правовой нагрузки. К таковым можно отнести ст. 1 (понятие ОРД), ст. 2 (задачи ОРД) ныне действующего оперативно-разыскного закона. В то же время в законе необходи-

мо по-новому подойти к формулированию принципов оперативно-разыскной деятельности, при этом следует учесть мировой опыт. В международном праве принципы уже давно приобрели статус стержневых правовых положений.

4. В закон следует включить статью «Основные понятия, используемые в настоящем законе». При этом нужно учитывать, что любая дефиниция отражает не все признаки мыслимых в понятии предметов, тем более невозможно дать нормативное определение оперативно-разыскного мероприятия. Целесообразнее было бы сосредоточиться на разработке правовых процедур проведения оперативно-разыскных мероприятий. Четко регламентированная процедура может раскрыть суть оперативно-разыскного мероприятия.

5. В оперативно-разыскном кодексе необходимо отказаться от статьи, в которой содержится перечень оперативно-разыскных мероприятий. Думаю, некоторым мероприятиям следует посвятить отдельную статью (статьи), где закрепить процедуру их проведения, другие прописать в статье «Права оперативных подразделений» (например, вместо ОРМ «наведение справок» — право на истребование (получение) информации).

6. В законе нужно четко закрепить функции контроля и надзора за оперативно-разыскной деятельностью.

7. В целях социальной и правовой защиты лиц, оказывающих содействие оперативным подразделениям, следует предусмотреть заключение с ними трудового договора. Это позволит время сотрудничества засчитывать в трудовой стаж и осуществлять необходимые социальные выплаты и взносы.

### Новации проекта оперативно-разыскного кодекса

18 ноября 2014 г. на Всероссийской научно-практической конференции в Омской юридической академии был представлен проект Федерального закона «Оперативно-разыскной кодекс Российской Федерации»<sup>6</sup>. Несмотря на преемственность правовых положений, кодекс обладает рядом новелл, в частности:

1. В специальной статье представлен оперативно-разыскной глоссарий, где даются правовые определения наиболее значимым терминам.

2. В главе 2 раскрывается содержание девяти принципов оперативно-разыскной деятельности. Нормы статей понятны, потенциально реализуемы и недекларативны.

3. Специальная глава (4) посвящена участникам оперативно-разыскной деятельности. Впервые на законодательном уровне определяются права и обязанности руководителя оперативно-разыскного органа, руководителя оперативного подразделения, опер-

уполномоченного, прокурора, суда (судьи), специалиста. Оперативно-разыскное законодательство в этой части корреспондирует с уголовно-процессуальным и административным, в том числе и посредством введения в ОРД такого участника, как понятый.

4. Определен порядок оперативно-разыскного производства, предлагается законодательно закрепить, что оперативно-разыскное производство осуществляется только по проверочным материалам и оперативным делам, заводимым как в отношении лиц, так и по фактам. Таким образом, оперативно-разыскные органы смогут заводить лишь один вид дела оперативного учета — оперативное дело, что позволит снизить количество заводимых дел и уменьшить объем ненужного бюрократического «бумаготворчества».

5. Впервые в отечественном законодательстве предусматриваются принудительные меры обеспечения оперативно-разыскного производства. В их числе: 1) доставление; 2) задержание; 3) личный досмотр; 4) изъятие; 5) приведение в негодность или уничтожение документов, предметов, материалов, вещей; 6) ограничение использования сетей связи и средств связи; 7) приостановление услуг связи. Каждой из них посвящена отдельная статья кодекса. Включение в оперативно-разыскной кодекс принудительных мер обеспечения оперативно-разыскного производства, а значит и получение возможности их реализации, принципиально меняет концептуальные положения ОРД, долгие годы испытывавшей дефицит властно-распорядительных возможностей.

6. В 20-ти статьях главы 7 детально регламентирован порядок осуществления и документального оформления оперативно-разыскных мероприятий, определена процедура представления результатов ОРД органу дознания, дознавателю, следователю или в суд. Впервые предложен судебный порядок оценки результатов ОРД, полученных при непредвиденных обстоятельствах.

7. Содействие отдельных лиц оперативно-разыскным органам предлагается рассматривать как трудовую деятельность с заключением трудового договора. Предусмотрено, что должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, органов военного управления, руководители коммерческих и некоммерческих организаций в рамках своей компетенции обязаны оказывать содействие органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность. В установленных нормативными правовыми актами случаях они обязаны сообщать оперативно-разыскным органам об известных им признаках подготовки или совершения преступлений, а также лицах, их подготавливающих и совершающих.

8. В целях обеспечения правовой защиты предусмотрено освобождение от уголовной ответственности

лиц, выполняющих специальные задания по борьбе с преступностью. В частности, ст. 73 проекта гласит, что не подлежит уголовной ответственности лицо, которое, выполняя в соответствии с настоящим Кодексом специальное задание по выявлению, предупреждению или пресечению преступления и действуя с другими его участниками, вынуждено совершить преступление, за исключением тяжкого или особо тяжкого, связанного с посягательством на жизнь или здоровье человека. Эта норма потребует внесения соответствующих изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство.

9. Нормы статей, включенных в главу 11, детально регламентируют контроль и надзор за оперативно-разыскной деятельностью. В частности, согласно ст. 76 судья (суд), вынесший постановление о проведении оперативно-разыскного мероприятия, вправе установить срок и регулярность представления ему результатов оперативно-разыскного мероприятия. Если при их оценке судья (суд) придет к выводу о необоснованности проведения оперативно-разыскного мероприятия, то он вправе вынести постановление о его прекращении.

10. Статья 81 запрещает оперативно-разыскным органам и их должностным лицам осуществлять оперативно-разыскную деятельность за счет средств, предоставляемых безвозмездно, иными юридическими и физическими лицами, за исключением случаев назначения иными юридическими и физическими лицами вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, а также поощрения лиц, оказавших помощь оперативно-разыскным органам в выполнении иных возложенных на них обязанностей. Иными словами, оперативно-разыскные органы не должны находиться на содержании у иных юридических и физических лиц, лишая себя тем самым беспристрастности и независимости.

<sup>1</sup> Вольдман Ю. Я. Об оперативно-розыском праве как отрасли советского права // Актуальные вопросы работы со спецаппаратом. Омск, 1981. С. 3–27.

<sup>2</sup> Чувилов А. А. Оперативно-розыскное право. М., 1999. С. 3–36.

<sup>3</sup> См., напр.: Земскова А. В. Правовые проблемы использования оперативно-розыскных мероприятий в уголовно-процессуальном доказывании. Волгоград, 2000. С. 18; Шумилов А. Ю. Оперативно-розыскное право: иллюзия или реальность // Правоведение. 1994. № 4. С. 44–51 (в некоторых работах А. Ю. Шумилов говорит об уголовно-розыском праве).

<sup>4</sup> См., напр.: Основы оперативно-розыскной деятельности : учеб. для вузов / под ред. В. Б. Рушайло. 4-е изд. СПб., 2002. С. 5.

<sup>5</sup> Следует заметить, что в некоторых кодифицированных отраслях права это правило уже соблюдается (ст. 1 УК РФ; ст. 1 УПК РФ; ч. 8 ст. 5 Трудового кодекса РФ).

<sup>6</sup> Луговик В. Ф. Оперативно-разыскной кодекс Российской Федерации : авторский проект. Омск, 2014. 96 с.

## **Рецензия на проект Федерального закона «Оперативно-разыскной кодекс Российской Федерации», подготовленный В. Ф. Луговиком (Омск: Омская юридическая академия, 2014. 96 с.)**

Реалии времени настоятельно требуют принятия систематизированного закона, регулирующего оперативно-розыскные правоотношения. Действующий в настоящее время Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» даже с поправками, внесенными в него за последние годы, далеко не по всем вопросам отвечает современным требованиям, предъявляемым к системе оперативно-розыскных правоотношений. Дальнейшее облагораживание указанного нормативного акта вряд ли является конструктивным способом решения проблемы.

Появление Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» позитивно отразилось на правовом регулировании данного вида деятельности. Но время не стоит на месте. Общественные отношения, в том числе в рассматриваемой сфере, неизбежно развиваются, вызывая потребность в изменении норм права, их регулирующих. Однако указанные изменения происходят не так быстро, далеко не всегда успешно устраняя пробелы в действующем законодательстве и сопровождаясь коллизиями правовых норм.

Это создает определенные сложности в применении Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», снижает эффективность оперативно-розыскной деятельности, что особенно тревожно в условиях наблюдающегося дефицита доверия к правоохранительным органам.

Предложенный В. Ф. Луговиком проект федерального закона меняет концепцию правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, обозначая тем самым формирование отрасли оперативно-розыскного права.

Как верно полагает автор проекта, одним из возможных способов устранения коллизионности в правовом регулировании деятельности по выявлению оперативно-розыскных данных может быть придание закону об ОРД статуса кодифицирующего нормативного правового акта, т. е. кодекса/закона, обладающего приоритетом относительно других нормативных актов не по силе действия, а исключительно по предмету регулирования (ст. 23). Действительно, в предложенном документе рационально объединены и систематизированы нормы права, закрепляющие оперативно-розыскные правоотношения.

Такой кодекс, на наш взгляд, будет важным подспорьем в деле упорядочения и совершенствования правовых норм. Анализ содержащихся в нем положений позволяет говорить о том, что проект оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации является результатом глубокой и всесторонней переработки действующего законодательства в рассматриваемой области, включающим внесение в него коррективов. В итоге создан единый, внутренне согласованный нормативный правовой акт. Расположение правовых норм в указанном документе отражает специфику системы формирующейся отрасли оперативно-розыскного права.

Структура проекта кодекса представляется обоснованной и логичной. Примечательно, что при разработке проекта автор исходил из признания конституционных принципов как источников правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, в числе принципов которой, наряду с существующими, провозглашены и зафиксированы новые, в частности, такие как право на истребование информации о проведении оперативно-розыскных мероприятий, наступательность, обеспечение негласности сотрудничества с лицами, обеспечение безопасности оперативно-розыскных органов и участников уголовного судопроизводства, их родственников или близких лиц.

Особенно ценным является то, что авторский проект оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации, подготовленный В. Ф. Луговиком, не остался равнодушным к наиболее значимым правовым позициям Верховного Суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека, касающимся оперативно-розыскной деятельности, к практике прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», а также к зарубежному опыту правового регулирования оперативно-розыскной и смежной деятельности. Проект оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации разработан в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации.

Авторский проект оперативно-розыскного кодекса Российской Федерации можно рассматривать как удачный способ восполнения ряда пробелов в действующем законодательстве, регламентиру-

щем оперативно-разыскную деятельность. В частности, в нем разъяснены ключевые понятия, используемые для регулирования отношений в сфере оперативно-разыскной деятельности; в определенной мере преодолена декларативность принципов оперативно-разыскной деятельности, небезуспешно раскрыто их содержание; предложены новые меры принудительного обеспечения оперативно-разыскного производства; впервые предложен судебный порядок оценки результатов оперативно-разыскной деятельности, полученных при непредвиденных обстоятельствах, и др.

Особо ценным является то, что многие нормы Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности», испытанные временем, были сохранены в неизменном виде в предлагаемом кодексе. Именно поэтому в ряде положений авторского проекта оперативно-разыскного кодекса Российской Федерации прослеживается преемственность с правовыми нормами, содержащимися в действующем законе. Это касается использования результатов оперативно-разыскной деятельности в доказывании по уголовным делам, которое должно осуществляться в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации (ст. 63). Данное положение также заслуживает поддержки.

Более строго и подробно в предлагаемом проекте оперативно-разыскного кодекса Российской Федерации закреплены права и обязанности участников оперативно-разыскной деятельности, порядок оперативно-разыскного производства, порядок осуществления и документального оформления оперативно-разыскных мероприятий, контроль и надзор за оперативно-разыскной деятельностью. Авторский проект оперативно-разыскного кодекса Российской Федерации содержит и иные интересные, заслуживающие поддержки и одобрения положения.

Некоторые позиции, содержащиеся в проекте оперативно-разыскного кодекса, спорны, они, несомненно, вызовут дискуссию. С ними связаны следующие замечания.

1. В пункте 4 ст. 1 проекта оперативно-разыскного кодекса Российской Федерации автор, раскрывая такое используемое в указанном кодексе основное понятие, как лицо, виновность которого в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, пишет, что к нему относится лицо, в отношении которого в возбуждении уголовного дела отказано либо уголовное дело прекращено в связи с отсутствием события преступления или в связи с отсутствием в деянии состава преступления. Тем самым воспроизводится подход к указанной проблеме, который используется законодателем в ныне действующем Феде-

ральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-разыскной деятельности» (ч. 4 ст. 5) и который не вполне согласуется с презумпцией невиновности, провозглашенной Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 49) и закрепленной в УПК РФ (ст. 14).

Суть дела в том, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке, а именно в УПК РФ, и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Именно это положение определяет основные правила доказывания в уголовном процессе. Это значит, что к лицу, виновность которого в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, относится и не указанное в проекте закона лицо, виновность которого подтверждается только одними доказательствами, собранными на досудебном производстве, но еще не исследованными судом. Такие доказательства, по сути, выражают убеждение участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения (следователя, дознавателя и др.) в виновности определенного лица.

2. Говоря в разных контекстах об оперативно-разыскных мероприятиях, осуществляемых на основании поручения участников уголовного судопроизводства, наделенных властными полномочиями, автор проекта кодекса к ним относит следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания, суд (см., например, ч. 5 ст. 9, п. 2 ст. 20, ч. 1 ст. 45), по непонятным причинам упуская из виду еще одного участника — начальника подразделения дознания. Последний согласно ч. 2 ст. 40<sup>1</sup> УПК РФ, обладая полномочиями дознавателя, вправе возбудить уголовное дело в порядке, установленном УПК РФ, принять уголовное дело к своему производству и произвести дознание в полном объеме.

Полагаем, что процессуальные средства начальника подразделения дознания, необходимые для выполнения полномочий по возбуждению уголовного дела и производства расследования по нему, должны быть такими же, как и у дознавателя. Думается, что в оперативно-разыскном кодексе Российской Федерации не стоило повторять оплошность, допущенную законодателем в УПК РФ.

3. Требуется особой осторожности введение положения, закрепленного в п. 13 ч. 1 ст. 21 проекта оперативно-разыскного кодекса Российской Федерации. Речь идет о праве оперативно-разыскных органов лишать жизни лиц, совершающих террористический акт, а также причинять вред их здоровью. Необходимо учитывать, что Конституция РФ закрепляет право на жизнь в числе первых прав человека. Право на жизнь — неотъемлемое право каждого человека, охраняемое законом, предполагающее недопусти-

мость умышленного лишения жизни кого бы то ни было. В этом свете особенно актуальным является разработка продуманных и эффективных гарантий от необоснованного лишения жизни оперативно-розыскными органами, гарантий, исключающих злоупотребления указанных органов в рассматриваемой сфере.

4. Согласно ч. 2 ст. 2 проекта оперативно-разыскного кодекса РФ новые законы, регламентирующие оперативно-розыскную деятельность, подлежат включению в кодекс. Полагаем, что нужно говорить не о включении в кодекс новых законов, регламентирующих оперативно-розыскную деятельность, а о дополнении и внесении изменений напрямую в кодекс. Что же касается иных законов, то не следует стремиться концентрировать их все в кодексе, поскольку это не всегда возможно. Речь идет прежде всего о законах, которые являются одновременно источниками разных отраслей права, поскольку содержат разные виды норм. Например, Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 21.12.2013) «Об оперативно-розыскной деятельности» содержит не только нормы, регламентирующие оперативно-разыскную деятель-

ность, но и уголовно-процессуальные нормы. Так, анализ ч. 2 ст. 17 проекта оперативно-разыскного кодекса РФ, согласно которой особые условия осуществления оперативно-разыскной деятельности в отношении лиц, выполняющих определенные функции (депутатов, судей, прокуроров, адвокатов и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, позволяет сделать вывод о том, что и федеральные законы наряду с Кодексом автором видятся источниками оперативно-розыскного права.

Несмотря на указанные замечания, в целом очевидно соответствие проекта оперативно-разыскного кодекса Российской Федерации, подготовленного В. Ф. Луговиком, современному уровню развития российского законодательства, которое предполагает стремление к реальному обеспечению прав лиц, вовлеченных в правоотношения.

*И. А. Насонова,  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры уголовного процесса  
Воронежского института МВД России*

## **Рецензия на проект Федерального закона «Оперативно-разыскной кодекс Российской Федерации», подготовленный В. Ф. Луговиком (Омск: Омская юридическая академия, 2014. 96 с.)**

23 года, прошедшие после принятия первого закона об оперативно-разыскной деятельности (13 марта 1992 г. принят первый Федеральный закон «Об оперативно-разыскной деятельности в Российской Федерации»), свидетельствуют о том, что оперативно-разыскное законодательство — динамичная, развивающаяся система, вектор движения которой направлен на создание эффективного правового режима оперативно-разыскной деятельности, формирование социального контроля над ее осуществлением, укрепление правовых механизмов обеспечения прав личности при проведении оперативно-разыскных мероприятий и т. д.

Вместе с тем анализ проблем оперативно-разыскной деятельности сквозь призму научных разработок других отраслей права свидетельствует, что оперативно-разыскное законодательство не успевает за развитием правовых средств защиты человека, вовлеченного в правоохранительную сферу. По-прежнему дискуссионными или малоисследованными остаются вопросы пенсионного обеспечения конфиденциальных сотрудников; правовой природы контракта о конфиденциальном сотрудничестве как основы правоотношений, возникающих между конфиденциалом и оперативно-разыскным органом; взаимосвязи и взаимообусловленности норм оперативно-разыскного, трудового, уголовного, уголовно-процессуального права.

Появление проекта Федерального закона «Оперативно-разыскной кодекс Российской Федерации» представляется своевременным, актуальность и новизна проекта определяются следующими обстоятельствами.

В связи с тем что оперативно-разыскная деятельность регламентируется не только Федеральным законом «Об оперативно-разыскной деятельности», но и другими федеральными законами, полагаем абсолютно верным придание Федеральному закону «Об оперативно-разыскной деятельности» статуса кодифицирующего нормативного правового акта — кодекса, обладающего приоритетом относительно других нормативных актов не по силе действия, а исключительно по предмету регулирования. Как правильно отметил автор законопроекта в пояснительной записке, это позволит предотвратить происходящее в настоящее время «размывание» предмета правового регулирования оперативно-разыскной деятельности.

В проекте кодекса раскрывается содержание девяти принципов оперативно-разыскной деятельности. Нормы статей понятны, потенциально реализуемы и недекларативны. Как следует из законопроекта, под принципами автор понимает основополагающие идеи (категории), позволяющие познать сущность оперативно-разыскной деятельности и представляющие обобщение наиболее типичного, что выражает самую суть явления.

В предлагаемой автором концепции принципам делегируется статус стержневых правовых положений, что соотносится с международной правовой практикой. Так, в Рекомендации JM1 Rec (2005) 10 Комитета министров Совета Европы «Об «особых методах расследования тяжких преступлений, в том числе террористических актов» (принята 20 апреля 2005 г. на 924-м заседании представителей министров) раздел 2 посвящен принципам использования особых методов расследования на государственном уровне, в Рекомендации № R (2005) 9 Комитета министров Совета Европы «О защите свидетелей и лиц, сотрудничающих с правосудием» (принята 20 апреля 2005 г. на 924-м заседании представителей министров) выделено 9 принципов защиты.

Предлагаемые автором принципы оперативно-разыскной деятельности прямо связаны с практической деятельностью оперативных подразделений, они не являются научной абстракцией, выдуманной пытливым умом ученого. На наш взгляд, эти принципы будут воплощаться, становиться реальностью, а точнее сказать, претворяться в жизнь через практическую деятельность. Именно в связи с тем, что принципы отражают устойчивые особенности отношений, сложившихся в практической деятельности оперативных подразделений, а также потому, что эти отношения характеризуются константностью (стабильностью), можно говорить об их объективности.

Особенно хотелось бы отметить правильность подхода автора к принципу конспирации, который рассматривается им как средство достижения негласности. Им предлагаются методы ее достижения: использование документов, зашифровывающих личность должностных лиц, ведомственную принадлежность предприятий, учреждений, организаций, подразделений, помещений и транспортных средств оперативно-разыскных органов, а также

личность граждан, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе; создание легендированных организаций; имитация противоправного поведения и др.

Свое воплощение принцип конспирации находит в правовых требованиях, сконцентрированных в разных статьях проекта кодекса. Наиболее ярко они отражаются в ч. 1 ст. 11; ч. 3 ст. 25; ст. 51; ч. 9 ст. 21 и др.

Новаторской представляется идея автора о необходимости социальной и правовой защиты лиц, оказывающих содействие оперативным подразделениям, путем заключения с ними трудового договора, что позволит время сотрудничества засчитывать в трудовой стаж и осуществлять необходимые социальные выплаты и взносы.

На наш взгляд, решение данного вопроса имеет сугубо практическое значение и играет существенную роль в полноценной социальной и правовой защите конфиденциальных сотрудников, так как для полной реализации права на безопасное содействие органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, должны применяться правовые нормы, регулирующие взаимосвязанные родственные правоотношения, содержащиеся в оперативно-разыскной, трудовой, административной, гражданско-правовой отраслях права.

Впервые в отечественном законодательстве предусматриваются принудительные меры обеспечения оперативно-разыскного производства. В их числе: 1) доставление; 2) задержание; 3) личный досмотр; 4) изъятие; 5) приведение в негодность или уничтожение документов, предметов, материалов, веществ; 6) ограничение использования сетей связи и средств связи; 7) приостановление услуг связи. Каждой из них посвящена отдельная статья кодекса. Включение в оперативно-разыскной кодекс принудительных мер обеспечения оперативно-разыскного производства, а значит и получение возможности их реализации, принципиально меняет концептуальные положения ОРД, долгие годы испытывавшей дефицит властно-распорядительных возможностей.

В целях обеспечения правовой защиты предусмотрено освобождение от уголовной ответственности лиц, выполняющих специальные задания по борьбе с преступностью. В частности, ст. 73 проекта гласит, что не подлежит уголовной ответственности лицо, которое, выполняя в соответствии с настоящим Кодексом специальное задание по выявлению, предупреждению или пресечению преступления

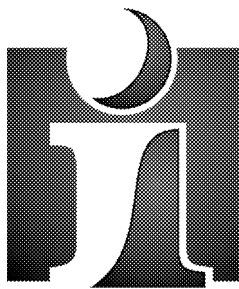
и действуя с другими его участниками, вынуждено совершать преступление, за исключением тяжкого или особо тяжкого, связанного с посягательством на жизнь или здоровье человека. Предлагаемая норма существенно отличается от ч. 4 ст. 18 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности», возможность освобождения от уголовной ответственности лиц из числа членов преступной группы, совершивших противоправное деяние, не повлекшее тяжких последствий, и привлеченных к сотрудничеству с органом, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, активно способствовавших раскрытию преступлений, возместивших нанесенный ущерб или иным образом загладивших причиненный вред. Отсутствие конвергенции норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, использование терминов, которые носят оценочный характер («противоправное деяние», «не повлекшее тяжких последствий», «лицо из числа членов преступной группы», «активно способствовало раскрытию»), привели к тому, что за 20 лет, прошедшие со дня появления данной статьи в Федеральном законе «Об оперативно-разыскной деятельности», они никак не повлияли на эффективность борьбы с организованной преступностью, а случаи реализации механизма освобождения от уголовной ответственности лиц, оказывающих содействие органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, судебной практике неизвестны.

Названный проект содержит еще ряд идей, которые оцениваются нами как новаторские и инновационные. Например, определение порядка оперативно-разыскного производства, формирование оперативно-разыскного глоссария, разработка процедуры подготовки и проведения оперативно-разыскных мероприятий и др.

Безусловно, предложенный В. Ф. Луговиком проект Федерального закона «Оперативно-разыскной кодекс Российской Федерации» заслуживает положительной оценки и может быть использован законодателем.

*Н. В. Павличенко,  
доктор юридических наук, доцент,  
первый заместитель начальника ВНИИ МВД России*

*В. Н. Софронов,  
доктор юридических наук,  
профессор кафедры ОРД ОВД Омской академии  
МВД России*



## ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Редакционная коллегия считает приоритетными:

1. Теоретические статьи по актуальным проблемам теории права, правовой политики, отраслевых юридических наук, смежных областей социально-гуманитарного знания.
2. Аналитику развития криминогенной обстановки в стране и регионах.
3. Материалы по философской и науковедческой проблематике, логике и методологии научных исследований, вопросам образовательной деятельности.
4. Рецензии монографий, учебников, концептуальных учебных пособий, издаваемых в академии, иных книжных изданий, ставших явлением в юридическом мире.
5. Исследования, посвященные зарубежной научно-правовой мысли.
6. Материалы, отражающие вехи истории права, юридической науки и образования.

В целях ускорения прохождения рукописей в печать просим соблюдать следующие условия:

1. Полностью указывать фамилию, имя и отчество автора, его должность и место службы (работы), ученые степень и звание, почтовые реквизиты, контактные телефоны, адрес электронной почты (с отметкой, какая контактная информация может быть размещена в бумажной и электронной версиях журнала).
2. Использовать сквозную нумерацию сносок, располагая их в конце статей, оформлять библиографический аппарат в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008.  
— Все цитируемые в тексте нормативные правовые акты должны содержать ссылку на официальный источник опубликования. При ссылке на Собрание законодательства Российской Федерации следует указать страницы. Например:

*О противодействии терроризму* : федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ : принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 26 февраля 2006 г. // Рос. газета. 2006. 10 марта ; Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11, ст. 1146. С. 3639–3652.

— При ссылке на книгу указываются фамилия, инициалы автора; название книги; город; год издания; страница (либо общее количество страниц). В повторной ссылке приводят фамилию, инициалы автора; название книги (если данной ссылке предшествуют ссылки на другие работы этого автора); страницу. В повторной ссылке, не следующей за первичной, указывают фамилию, инициалы автора, а заглавие и последующие элементы заменяют словами «Указ. соч.» (указанное сочинение), «Op. cit.» (opus citato — цитируемый труд) — для документов на языках, применяющих латинскую графику. Например:

*Борков В. Н.* Должностные преступления: квалификация, система и содержание уголовно-правовых запретов : монография. Омск, 2010. 272 с.

*Бабурин В. В.* Концепция риска в уголовном праве. С. 51.

*Борков В. Н.* Указ. соч. С. 51.

*Volle P.-H.* La police de proximité : notion, institution, action // Eguzkilore. 1998. № 12. P. 172.

*Volle P.-H.* Op. cit. P. 170.

— В статьях из сборников, журналов и продолжающихся изданий выходные данные указываются в следующем порядке: фамилия и инициалы автора, название статьи, название источника, редактор (ответственный редактор, редколлегия) и город — для сборников, год, том (номер), страницы. Название статьи отделяется от источника двумя косыми чертами. Например:

*Холодный Ю. И.* Получение информации в ходе опроса с использованием полиграфа // Проблемы криминалистической науки, следственной и экспертной практики : междунар. сб. науч. тр. / отв. ред. А. А. Кузнецов. Омск, 2009. Вып. 7. С. 39–44.

*Стариков Ю. Н.* Милицеская помощь в структуре административной деятельности милиции // Полицеское право. 2006. № 3. С. 41–49.

— При оформлении ссылок на материалы, извлеченные из Интернета, следует указывать сведения, необходимые для их поиска (полный адрес в Интернете, включая название сайта и дату обращения), а также использовать для обозначения электронного адреса аббревиатуру «URL» (Uniform Resource Locator — унифицированный указатель ресурса). Например:

*Жилищное право* : актуальные вопросы законодательства : электронный журнал. 2007. № 1. URL: <http://www.gilpravo.ru> (дата обращения: 20.08.2007).

3. Набирать текст через 1,5 интервала гарнитурой Times New Roman (14-й кегль), не используя знаков ручного переноса и двойных пробелов.

4. Рукописи представлять на бумажном и электронном носителях (в формате Win Word или rtf) либо по электронной почте. Представляя статью для публикации, автор (авторы) тем самым выражает согласие на размещение ее и метаданных, включая фотографии, в тех информационных системах, с которыми у редакции имеются соответствующие соглашения.

5. Прилагать к рукописи:

- список ключевых слов (не более семи речевых единиц);
- аннотацию.

Цель аннотации — кратко и емко выразить суть статьи. В аннотации допускается отражение структуры аннотируемого текстового материала. Объем аннотации — до 500 знаков (включая пробелы). Аннотация не должна:

- быть перифразом заглавия статьи;
- включать малоинформативные формулировки.

Перевод метаданных на английский язык осуществляется силами редакционной коллегии.

Вместе с электронными версиями статей высылаются цифровые или сканированные фотографии авторов. Размер изображения цифровых фотографий — 1024×768 точек или более, сканированных фотографий — 3×4 см, разрешение не менее 600 dpi.

Объем рукописей, как правило, не должен превышать 0,5 авт. л., включая рисунки, графики и таблицы. Ответственность за точность количественных данных, цитат, фамилий, имен собственных лежит на авторах. Точки зрения редакции и авторов могут не совпадать. Направление в редакцию работ, опубликованных или предложенных в другие издания, не допускается.

Журнал входит в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

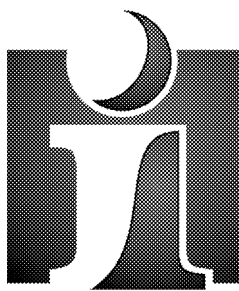
Журнал является рецензируемым. В рецензии оцениваются актуальность темы статьи, степень научной обоснованности положений, их новизна и значимость, отмечаются как положительные, так и обнаруженные спорные или отрицательные моменты рукописи, дается рекомендация о публикации (отказе в публикации) статьи или возвращении ее автору для доработки. Редакционная коллегия оставляет за собой право направлять на рецензирование, дополнительное рецензирование или отклонять предлагаемые к публикации работы. Редакция направляет авторам рукописей копии рецензий или мотивированный отказ.

Рукописи принимаются ответственным секретарем редколлегии Клоковым Евгением Александровичем. Авторы могут присылать рукописи по адресу: 644092, г. Омск, пр-т Комарова, 7, Омская академия МВД России, журнал «Научный вестник Омской академии МВД России» (с пометкой: «Клокову Е. А.»). Контактный телефон: (8-3812) 31-34-83 (главный редактор Синченко Георгий Чонгарович). Адрес электронной почты: [gsinchenko@rambler.ru](mailto:gsinchenko@rambler.ru).

Журнал представлен на веб-сайте академии, размещенном по адресу: <https://oma.mvd.ru>. Все номера журнала, вышедшие в свет начиная с 2005 г., выложены в открытом доступе Научной электронной библиотеки по адресу: <http://elibrary.ru>.

Все статьи публикуются бесплатно. При решении вопроса о публикации предпочтение, при прочих равных условиях, отдается работам авторов-подписчиков журнала.

Приглашаем к сотрудничеству.



## INFORMATION FOR AUTHORS

---

---

The editorial board sets up the following priorities:

1. Theoretical articles on current problems of theory of law, legal policy, branch legal sciences, adjacent fields of social humanities.
2. Analytics of development of criminogenic situation in the state and its regions.
3. Materials relating to the problems of philosophical and scientific studies, logics and methodology of scientific researches, issues on education.
4. Reviews on monographs, coursebooks, conceptual textbooks published at the Academy and other book publications which are significant for the legal world.
5. Researches devoted to scientific legal thought abroad.
6. Materials pertaining to the milestones in the history of law, legal science and education.

To fasten the process of publishing the manuscript the following requirements should be observed:

1. Give the detailed information about last name, first name, middle name, position, place of work, scientific degree and academic title, postal details, contacts, e-mail (note which of the contacts should be given in printed version and in electronic versions of the journal).
2. Literature cited for the manuscript should be numbered in order of appearance in the manuscript and listed at the end of the article. The list of literature should be made according to State Standard R 7.0.5-2008.  
— All the cited legal acts must contain the reference to the official resource of publishing. When referring to the Corpus of Legislative Acts of the Russian Federation, remember to specify the pages. For example:

*О противодействии терроризму* : федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ : принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 26 февраля 2006 г. // Рос. газета. 2006. 10 марта ; Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11, ст. 1146. С. 3639–3652.

— When referring to the book, give the author's last name and initials; the title of the book; city; year of publishing; page (or the whole number of pages). If repeating the reference, specify the author's last name and initials; the title of the book (if the reference follows the references to the author's other works); page. When repeating the reference which doesn't follow immediately its first mentioning, give the author's last name and initials; as for the title and following elements they are replaced by «Op. cit.» (opus citato — cited paper) — for the documents written in Roman type. For example:

*Борков В. Н.* Должностные преступления: квалификация, система и содержание уголовно-правовых запретов : монография. Омск, 2010. 272 с.

*Бабурин В. В.* Концепция риска в уголовном праве. С. 51.

*Борков В. Н.* Указ. соч. С. 51.

*Volle P.-H.* La police de proximité : notion, institution, action // Eguzkilore. 1998. № 12. P. 172.

*Volle P.-H.* Op. cit. P. 170.

— In the articles from collections, journals and periodicals the data are given as follows: the author's last name and initials, the title of the article, the title of the resource, editor (chief editor or editorial board) and the city — for collections, year, volume (number), pages. The title must be separated from the resource by double slash. For example:

*Холодный Ю. И.* Получение информации в ходе опроса с использованием полиграфа // Проблемы криминалистической науки, следственной и экспертной практики : междунар. сб. науч. тр. / отв. ред. А. А. Кузнецов. Омск, 2009. Вып. 7. С. 39–44.

*Стариков Ю. Н.* Милицейская помощь в структуре административной деятельности милиции // Полицейское право. 2006. № 3. С. 41–49.

— When giving references to the materials from the Internet, give the data for their search (the detailed address in the Internet including the title of the website and date of reference), and use «URL» (Uniform Resource Locator). For example:

*Жилищное право* : актуальные вопросы законодательства : электронный журнал. 2007. № 1. URL: <http://www.gilpravo.ru> (дата обращения: 20.08.2007).

3. Line spacing — 1,5; «Times New Roman» and font size of 14 should be used, omit manual hyphenation and double space mark.  
4. Manuscripts should be sent either in electronic along with the printed version (format Win Word or rtf) or by e-mail. Submitting the paper for publishing the author agrees to locate it and metadata including photos in the informational systems the editorial board has appropriated agreements with.

5. To the manuscript should be attached:
- keywords (the number should not exceed 7 keywords);
  - abstract.

The aim of the abstract is to briefly and concisely present the essence of the paper. The abstract can reflect the structure of the text. The abstract should contain up to 500 characters (with spaces). The abstract may not:

- be the periphrasis of the title;
- contain statements of little information value.

The translation of metadata is the responsibility of the editorial board.

Along with electronic versions of the papers digital or scanned photos of the authors should be sent. The size of the image in digital photos — 1024×768 pxl or larger, of scanned photos — 3×4 cm, with at least 600 dpi resolution.

The manuscript must contain up to 0,5 author's sheet including pictures, graphs and tables. Authors assume responsibility for the accuracy of quantitative data, citations, last names and proper names. The opinion of the editorial board can differ from the authors' visions. Submitting the papers already published or submitted to other journals is not allowed.

The journal is included into the Russian list of journals indexed (RISC).

The journal is a peer-reviewed periodical. The review estimates the importance of the paper's subject-matter, the level of scientific grounds of the theses, their novelty and significance, outlines positive as well as revealed manuscript's arguable or negative points, makes recommendations to publish (reject to publish) the article or hand it back to the author for further elaboration. The editorial board is eligible to send submitted papers for reviewing, additional reviewing or reject them. The editorial board sends the manuscripts' authors copies of the reviews or rejection with the grounds given.

The manuscripts are accepted by Klokov Yevgeniy Aleksandrovich, the Assistant Editor of the editorial board. The manuscripts can be sent to: 644092, Omsk, pr. Komarova, 7, Omsk Academy of the Russian Interior Ministry, journal "Scientific Bulletin of Omsk Academy of the MIA of Russia" (subject: "to Klokov Ye. A."). Telephone: (8-3812) 31-34-83 (the chief editor Sinchenko Georgiy Chongarovich). E-mail: gsinchenko@rambler.ru.

The journal is on the Academy's website (<https://oma.mvd.ru>). All the journal's issues published since 2005 are available at the Scientific electronic library: <http://elibrary.ru>.

Publication of articles is free of charge. The articles being discussed, under otherwise equal conditions those of the authors-submitters will be given preference.

Welcome to cooperate!

# CONTENTS

## Scholarly Provisions for Counteracting Offences

- *Denisova A. V.* Facilitating functions of the system-saving mechanism in the Russian criminal law . . . . . 3
- *Tretyakova E. I.* Determining features of counterfeited medicines trafficking as the means of differentiating liability. . . . . 8
- *Mitrofanov T. I.* Problems of legislative definition of method of committing a crime provided for by Article 159.2 of the Russian Criminal Procedural Code . . . . . 13
- *Stelmakh V. Yu.* Specifics of the subject and limits of trial on a motion requesting an investigative action . . . . . 17
- *Rudich V. V.* Court principles on the issue of taking into custody violators of business law . . . . . 21
- *Kuleshov R. V.* Motivation in the structure of criminalistics characteristics of extremist and terrorist crimes . . . . . 24
- *Filippov O. Yu.* Innovations of legal regulation of police officers' using firearms . . . . . 28
- *Golovko V. V., Ivanova O. A.* Operating a vehicle by a drug-intoxicated driver: theory and practice of counteraction . . . . . 33

## Theory of Law

- *Saltykov K. G.* "Conflict of interests" in the objective law: unification of terms and differentiation of content. . . . . 35

## Law and Society

- *Bavsun I. G.* Problems of reforming the Internal Affairs' agencies at present . . . . . 40
- *Surgutskov V. I., Samoylov A. V.* Modern forms of persuasion in police administration activity . . . . . 43
- *Bekryashev A. K.* Economic crime – threat to economic safety of the stock market . . . . . 48
- *Dubanaev B. S.* Kyrgyzstan on the way to parliamentary – presidential republic: problems and prospects . . . . . 52
- *Butina S. G.* Calling the elections of deputies of legislative (representative) government agencies of the RF subjects and local governments: legal aspect . . . . . 56
- *Goryainov A. V.* Road Traffic Safety Inspection Problems and enhancement of methods of interaction between Road. . . . . 61
- *Totochenko D. A.* Concept and classification of issues over the rights to a land plot. . . . . 63

## Philosophical Toolkit

- *Kubyakin E. O., Plotnikov V. V.* Phenomenon of destabilization of local social system (state). . . . . 69

## Biblioglobe

- *Lugovik V. F.* Conception and novations of the draft of the Crime Detection Code . . . . . 73
- *Nasonova I. A.* Review of the draft of the Federal law "Crime Detection Code of the Russian Federation" prepared by V. F. Lugovik. . . . . 76
- *Pavlichenko N. V., Safronov V. N.* Review of the draft of the Federal law "Crime Detection Code of the Russian Federation" prepared by V. F. Lugovik . . . . . 79

**Information for Authors (in Russian)** . . . . . 81

**Information for Authors** . . . . . 83

**Contents** . . . . . 85

**Abstracts and Key Words** . . . . . 86

**Annotated List of Authors** . . . . . 88

## ABSTRACTS AND KEY WORDS

*Denisova A. V.* Facilitating functions of the system-saving mechanism in the Russian criminal law

The author details facilitating functions of the system-saving mechanism which aim to provide integrity of criminal law branch, constitutionality and legality in the sphere of criminal law. Comprehension of appropriate functions is a prerequisite for understanding and explanation of the structure and operation of the system-saving mechanism in criminal law. *Key words:* legal system, criminal law, system-saving mechanism, constitutionality, legality.

*Tretyakova E. I.* Determining features of counterfeited medicines trafficking as the means of differentiating liability

The article examines determining features of a crime related to counterfeited medicines trafficking. The author concludes that it is necessary to involve into the suggested version of Article 238.1 providing liability for counterfeited medicines trafficking as the determining feature only that of accomplice activity in the committed crime under investigation.

*Key words:* counterfeited medicine, counterfeited medicines trafficking, criminalization, corpus delicti, determining features, group of accomplices by previous concert, organized group.

*Mitrofanov T. I.* Problems of legislative definition of method of committing a crime provided for by Article 159.2 of the Russian Criminal Procedural Code

Analyzing the current criminal law doctrine and court and investigation practice the author makes the conclusion that the main methods of committing a fraud when receiving payments are deception and abuse of trust. The article gives the author's version of Article 159.2 which provides liability for this type of crime. *Key words:* fraud committed when receiving payments, deception, abuse of trust, method, acquisition.

*Stelmakh V. Yu.* Specifics of the subject and limits of trial on a motion requesting an investigative action

The article specifies the problems of identifying the subject and limits of trial that handles the motion requesting investigative actions, reveals their distinctions from those of a criminal trial. At the trial on a motion requesting an investigative action it is not the question of a person's guilt but the sufficiency of the grounds to assign an investigative action that is to be considered. The judge handling the motion must assure that a crime has been committed and that there are no reasons for dismissing the case. He must also supervise the correct observation of formal requirements (filing a case, terms of consideration etc.), this data being presented in the investigator's file supporting the motion.

*Key words:* criminal proceedings, investigative actions, court supervision, subject and limits of trial.

*Rudich V. V.* Court principles on the issue of taking into custody violators of business law

The issues of taking measures of suppression against violators of business law are under study. The article provides the cases from court practice which have exceptions allowing the convicts under Part 1 of Article 108 of the RF Criminal Procedural Code to be taken into custody. The author concludes that it is necessary to amend the legislation forbidding incarceration of a businessman. *Key words:* measures of suppression, accused, suspect, taking into custody, business.

*Kuleshov R. V.* Motivation in the structure of criminalistics characteristics of extremist and terrorist crimes

Critical estimate of a number of scholarly works on the development of the structure of criminalistics characteristics of extremist and terrorist crimes allows the author to give his own interpretation of the structure of criminalistics characteristics of the mentioned crimes. The novelty of the author's view is embodied in a peculiar sense which is given to motivation of subjects of crimes as the element of criminalistics characteristics. *Key words:* extremism, terrorism, criminalistics classification, criminalistics method of criminal investigation, criminalistics characteristics of crimes, motivation.

*Filippov O. Yu.* Innovations of legal regulation of police officers' using firearms

Examining legal grounds for using firearms codified for the first time in the Federal law "On Police" the author attempts to make a doctrinal interpretation of provisions causing the problems of law enforcement for police officers. The article comprises recommendations for lawful using of firearms on the given grounds. *Key words:* Federal law "On Police", grounds for using firearms, legislative innovation, detection service, a police officer.

*Golovko V. V., Ivanova O. A.* Operating a vehicle by a drug-intoxicated driver: theory and practice of counteraction

Russia has witnessed negative tendencies and annual increase of drug-addicts. Law enforcement agencies are concerned about a recent 3–4-fold increase of drug-intoxicated drivers. Analyzing the normative acts the authors conclude that the current law enforcement is not effective in counteracting the offenders. There are suggestions to improve the current laws, interaction of law enforcement and healthcare agencies in their fight against violations committed by drug-intoxicated drivers.

*Key words:* road traffic safety, drug-addicts, drug-intoxicated drivers, effectiveness in counteracting traffic law violators.

*Saltykov K. G.* "Conflict of interests" in the objective law: unification of terms and differentiation of content

Referring to category and terminology aspects of law when analyzing the content of normative legal acts of different branches of law facilitates their development and practical application. Studying a legal term "conflict of interests" including specifics of its functioning and common semantic capacities made it possible to consider terminological peculiarities of legal grounds for prevention of conflict of interests in the Internal Affairs' agencies. Examination of the elements of category apparatus of jurisprudence based on the principle of unified concepts and terminology in law enables the author to argue it necessary to include the term "pre-conflict" situation into the semantic basis of anticorruption laws.

*Key words:* term, corruption, conflict of interests, pre-conflict situation.

**Bavsun I. G. Problems of reforming the Internal Affairs' agencies at present**

The author estimates the mistakes made in the reform of the Internal Affairs' agencies. The main of them are: there is no reform strategy provided by the programme document; the reform's purposes are not clarified; algorithm of building (rebuilding) the management system is distorted; the staffing problem is not efficiently solved. *Key words:* the Internal Affairs' agencies, reform of the Ministry of the Internal Affairs, strategic management, purposes, management system, staff function.

**Surgutskov V. I., Samoylov A. V. Modern forms of persuasion in police administration activity**

The article reveals the content of propaganda activity and informing about public order level, educational work and stimulating citizens who maintain public order. The emphasis is given to the insufficient level of police officers' proficiency to effectively use the mentioned forms of persuasion. The authors conclude that it is necessary to teach police officers methods of persuasion and enhancement of legal acts. *Key words:* persuasion, administration activity, police, prevention, education, stimulation, public order.

**Bekryashev A. K. Economic crime — threat to economic safety of the stock market**

The article describes the state and tendencies of changing crime on the securities market, the focus being made on specific crimes related to the market-produced emission of securities. The questions of the stock market situation interacting with criminalization of economics and society are under study. The author concludes that there is a mutual influence of general criminalization and peculiar forms of criminal tendencies on the one hand, and the development of the securities market — on the other hand. *Key words:* stock market, economic safety, economic crime.

**Dubanaev B. S. Kyrgyzstan on the way to parliamentary — presidential republic: problems and prospects**

The article deals with the issues concerning organization and work of the Kyrgyzstan Parliament. The author both reveals the problems of competence, organization and procedures of the Kyrgyzstan Jogorku Kengesh' activity and suggests his own solutions. *Key words:* parliament, Jogorku Kengesh, government, Constitution, president, deputy's powers, elections.

**Butina S. G. Calling the elections of deputies of legislative (representative) government agencies of the RF subjects and local governments: legal aspect**

The issues of appointing the date for regional and local elections are considered. The author suggests a unified date for elections on different levels. She further focuses on the rules of calling pre-term elections which means the formation of the government agency with a new staff within the shortest time span to ensure continuity of the government or local agencies. *Key words:* calling the elections, election commission, election day, official source, pre-term elections.

**Goryainov A. V. Road Traffic Safety Inspection Problems and enhancement of methods of interaction between Road Traffic Safety Inspection officers and drivers: empirical research**

At present mistrust and mutual misunderstanding frequently impedes the relations between road traffic participants and Road Traffic Safety Inspection officers, which does not facilitate consistency and safety, law and order and legality on the Russian roads. To tackle this complex problem it is necessary to coordinate management, scholarly, political and mass-media resources. *Key words:* empirical research, Road Traffic Safety Inspection, drivers, safety system, drivers' relations with the Road Traffic Safety Inspection officers.

**Totochenko D. A. Concept and classification of issues over the rights to a land plot**

The article suggests the definition of the concept of "suing the rights to a land plot". Besides, the author identifies the most appropriate in practical respect criteria used to classify suits over the rights to a land plot. Analyzing the usage of norms regulating the considered relations the author makes recommendations to improve consideration of suits over the rights to a land plot. *Key words:* a land plot, rights over a land plot, land issue, issues over the rights to a land plot.

**Kubyakin E. O., Plotnikov V. V. Phenomenon of destabilization of local social system (state)**

The modern society undergoes the stage of global transformation of the system scope. Global transformation is of no quality, but the local level sustains the processes which can be estimated according to the principle of their influence on a private social system as positive or destructive. A paradigm approach enables to notice the vectors of social development while functional institutional analysis reveals the causes of contradictions. Thus, the more effective the institution of family is, the less social burden the state implies. *Key words:* social transformation, globalization, social system, paradigm approach, social institution, personality, culture.

**Lugovik V. F. Conception and novations of the draft of the Crime Detection Code**

The article comprises the conceptual provisions in the foundation of the draft of the Crime Detection Code, characteristics of the draft and identifies its legal novations. *Key words:* draft of the Crime Detection Code, crime detection, crime detection law, control, supervision, principles.

## Сведения об авторах

**Бавсун Ирина Геннадьевна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры управления и информационных технологий в органах внутренних дел Омской академии МВД России

E-mail: irinasolo777@mail.ru

**Бекряшев Андрей Клавдиевич** — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономической теории и финансово-го права Омской академии МВД России

E-mail: klavdievitch@mail.ru

**Бутина Светлана Георгиевна** — юрисконсульт правового отдела УМВД России по Омской области

E-mail: Lana5339@mail.ru

**Головко Владимир Владимирович** — доктор юридических наук, профессор, начальник учебно-научного комплекса профессиональной служебной и физической подготовки Омской академии МВД России

E-mail: golovkovlad@yandex.ru

**Горяинов Анатолий Васильевич** — адъюнкт кафедры философии и социологии Краснодарского университета МВД России

E-mail: tspopz@yandex.ru

**Денисова Анна Васильевна** — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права и криминологии Самарского государственного университета

E-mail: anden2012@yandex.ru

**Дубанаев Бакыт Садырбекович** — кандидат юридических наук, инспектор Антитеррористического центра государственных участников СНГ (г. Москва)

E-mail: bdubanaev@mail.ru

**Иванова Оксана Алексеевна** — кандидат юридических наук, преподаватель Пермского института ФСИН России

E-mail: Oksanaturk@rambler.ru

**Кубякин Евгений Олегович** — доктор социологических наук, начальник кафедры философии и социологии Краснодарского университета МВД России

См. контактный реквизит соавтора, В. В. Плотникова

**Кулешов Роман Владимирович** — кандидат юридических наук, начальник отдела координации научной деятельности в МВД России ДГСК МВД России (г. Москва)

Контактный т-н: (8-495) 667-71-98

**Луговик Виктор Федорович** — Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры ОРД ОВД Омской академии МВД России

E-mail: Vlug@yandex.ru

**Митрофанов Тимофей Игоревич** — аспирант Омской юридической академии

E-mail: timofeymitrof@mail.ru

**Плотников Владимир Валериевич** — кандидат философских наук, доцент кафедры философии и социологии Краснодарского университета МВД России

E-mail: inkognito13@inbox.ru

**Рудич Валерий Владимирович** — кандидат юридических наук, адвокат Уральской коллегии адвокатов Свердловской области (г. Екатеринбург)

E-mail: ruvv66@bk.ru

**Салтыков Константин Геннадьевич** — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России (г. Хабаровск)

E-mail: terminpravo@mail.ru

**Самойлов Анатолий Владимирович** — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и административной деятельности ОВД Омской академии МВД России

E-mail: savoma11@yandex.ru

**Сургутсков Вадим Игоревич** — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД Омской академии МВД России

E-mail: Surgutskov55@mail.ru

**Стельмах Владимир Юрьевич** — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса Уральского юридического института МВД России (г. Екатеринбург)

E-mail: vlstelmah@mail.ru

**Тоточенко Денис Алексеевич** — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Омской академии МВД России

E-mail: Den-omsk@mail.ru

**Третьякова Елена Игоревна** — преподаватель кафедры криминологии Восточно-Сибирского института МВД России (г. Иркутск)

E-mail: elena-ang@mail.ru

**Филиппов Олег Юрьевич** — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности ОВД Омской академии МВД России

Контактный т-н: (8-3812)75-10-88